

Республиканский Совет женщин Республики Казахстан  
г. Алматы, Республика Казахстан  
E-mail: klimova\_tv@mail.ru

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

Вхождение Казахстана и в целом стран-членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в мировое пространство неизбежно связано, помимо других факторов, с таким многогранным процессом, как международная миграция населения, которая является одним из важнейших индикаторов интернационализации стран во всем многообразии видов: от трудовой и семейной миграции до нелегальной, от «утечки мозгов» и вынужденной миграции до реакционной миграции, включая туризм, причем как в форме эмиграционного, так и иммиграционного движения.

Страны ЕврАзЭС – Беларусь (РБ), Казахстан (РК), Кыргызстан (КР), Россия (РФ), Таджикистан (РТ), Узбекистан (РУ), представляют собой единую миграционную систему, сложившуюся после распада СССР. В этой миграционной системе страны по-прежнему связаны общей инфраструктурой, коммуникациями, экономическими, финансовыми, социокультурными и гуманитарными связями. По сути, международная миграция населения выступает как одна из важных составных частей все более усложняющейся системы межгосударственных отношений.

Эта возрастающая взаимосвязь между странами, обусловленная миграцией населения, определяется следующими факторами:

- расширение международной экономической системы, особенно усилившейся после распада «социалистического блока»;

- нарастание экономического разрыва между развивающимися и развитыми государствами, обусловленного, в частности, демографическим фактором, определяющим основные направления современных миграционных потоков из первых во вторые;

- улучшение средств связи и транспортной системы, что позволяет информации, товарам и людям свободно и быстро перемещаться даже между очень отдаленными друг от друга территориями;

- деятельность международных институтов, например ООН, церковных и религиозных организаций, а также значительного числа более мелких общественных организаций и прочих институтов, которые нанимают на работу сотрудников разных стран и перемещают их через границы государств;

- социальные связи, возникшие и получающие все большее развитие в результате интернациональных браков, в основе которых лежит миграция населения, которая, помимо этого, способствует объединению семей и формированию мировой системы взаимопомощи [2. С. 201]

Ежегодно миллионы людей в странах ЕврАзЭС снимаются с насиженных мест и переезжают на новое место жительства. В 2000 г. таковых было более 3,2 млн, а в последние три года около 2,8 млн чел.

Численность прибывающих на новое место жительства в странах ЕврАзЭС находится примерно на том же уровне, что и численность выезжающих, с небольшим положительным сальдо за счет внешней миграции в последние три года (32,8 тыс. чел. в 2004 г.).

В последние годы в странах ЕврАзЭС наблюдалось снижение размеров международной миграции как в части выбывших (с 231 тыс. до 113 тыс. чел.), так и прибывших (с 419 тыс. до 188 тыс. чел.). Однако ее валовой уровень (сумма иммиграции и эмиграции) довольно значителен, свыше 300 тыс. чел. ежегодно.

Своеобразие миграционных процессов между странами ЕврАзЭС определяется различиями в скорости проведения экономических реформ, уровне жизни населения. Можно сказать, что часть населения быстро приспособилась к новым рыночным условиям, однако большинство населения потеряло старые ориентиры миграционного поведения, а новые еще не осознаны ими в полной мере. Такое положение приводит к сокращению территориальной мобильности населения. В Казахстане наблюдается более заметное

снижение числа эмигрантов (со 116,7 тыс. до 46,9 тыс. чел.) и неуклонный рост иммигрантов (с 43,5 тыс. до 61,8 тыс. чел.). В то же время в сумме валовая международная миграция РК составляла последние два года более 100 тыс. чел., или одну треть валовой международной миграции стран ЕврАзЭС.

Миграционные процессы в странах-членах ЕврАзЭС имеют свои особенности. Анализ этих процессов показывает, что «принимающими» государствами являются Казахстан и Россия, а «отправляющими» – Кыргызстан и Таджикистан. Иными словами, если для Кыргызстана и Таджикистана актуальной является проблема оттока трудовой силы, то для Казахстана и России – ее притока. Кроме того, эти страны являются также странами транзита мигрантов и странами, посылающими мигрантов.

По сравнению с 1995 г. из Республики Беларусь в Казахстан поток мигрантов снизился почти в 6 раз. Самый массовый поток мигрантов из Беларуси направляется в Россию. Квота на рабочую силу в последние годы составляет в среднем 1301,5 тыс. чел. в год. География занятости нерегулируемой рабочей силы из Беларуси в Россию носит избирательный характер: в основном это Западная Сибирь и Центральный район, в меньшей степени – Восточная Сибирь, Северные районы России. В свою очередь в Беларусь ежегодно прибывает около 1,5 тыс. чел. из стран Содружества (преимущественно из Украины) [9].

Масштабы эмиграции рабочей силы из Узбекистана трудно оценить, так как основные потоки ее не проходят через статистический учет из-за отсутствия визового режима с основной страной достижения – Россией, и распространения нелегальной занятости трудовых мигрантов из РУ в принимающих странах.

Об объемах трудовой миграции из РУ можно судить лишь на основе социологических обследований и экспертных оценок. Значения этих оценок существенно различаются. Согласно Обзору МОМ за 2001–2002 гг., объем трудовой миграции из РУ в страны Восточной Европы и Центральной Азии составлял от 500 тыс. чел. [8].

Среди иммигрантов подавляющая часть (свыше 90 %) являются международными мигрантами, что вызывает актуальность упрощения процедур международной миграции на основе внесения изменений и дополнений в существующее законодательство в

области миграции. В связи с тем что доминирующим трендом последних лет является прием трудовых мигрантов, становится актуальным изучение законодательного развития в области регулирования трудовой миграции.

После распада Советского Союза во всех странах осуществляется разработка собственного законодательства и формирование институциональных структур по управлению миграционными процессами. Так, в Казахстане проделана значительная работа по формированию и реализации государственной миграционной политики, так как вопрос миграции, как и в других странах СНГ, является достаточно сложной социально-экономической проблемой. Основным документом национальной законодательной базы РК является Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 г.

С целью предотвращения тенденции снижения численности населения уже на заре суверенитета, в 1991 г., одним из первых законов независимого государства был принят Закон «Об иммиграции» (1992 г., утратил силу в декабре 1997 г.). В декабре 1997 г. принят Закон Республики Казахстан «О миграции населения». В законе регламентируются принципы регулирования миграции населения, в том числе вопросы трудовой миграции и репатриации этнических казахов из СНГ, Балтии и стран дальнего зарубежья.

В Законе о миграции дано определение таким понятиям, как «миграция», «внутренняя миграция», «иммиграция», «коллективная иммиграция», «семейная иммиграция», «трудовая миграция», «эмиграция», «беженцы».

Одним из основных направлений миграционной политики РК является возвращение на историческую родину казахов, в связи с чем в законе даны определения таким понятиям как «репатриация», «репатрианты» (оралманы) [3. С. 3].

В статьях закона, регламентирующих отношения в области трудовой миграции, установлено, что порядок осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории РК и граждан Республики Казахстан за границей определяется правительством республики и осуществляется по разрешению и под контролем уполномоченного органа и его служб на местах, если иное не предусмотрено законодательством и международными договорами Казахстана.

В регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда. Регулирование вопросов лицензирования получало развитие в таких правовых документах, как имеющий силу закона Указ Президента РК «О лицензировании» (1995), постановление Правительства РК «Правила выдачи лицензий на деятельность, связанную с привлечением иностранной рабочей силы и вывозом рабочей силы из Республики Казахстан за границу» (1999). Утверждены новые «Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республике Казахстан» (Постановление Правительства РК от 17 марта 2004 г.).

В Законе «О правовом положении иностранных граждан...» регламентируются основные права, свободы и обязанности иностранных граждан. В ст. 6 указывается: «иностранцы граждане, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан», за исключением отдельных ограничений, установленных законодательными актами РК»<sup>1</sup>.

В настоящее время продолжается работа по унификации законодательства Республики Казахстан в области миграции, однако в целом правовая база регулирования трудовой миграции не сформирована.

В Российской Федерации нормативно-правовую базу по реализации миграционной политики составляют несколько сотен законодательных актов федерального уровня, Указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, ведомственных нормативных актов (приказов, инструкций), а также международных соглашений.

Основной Закон – Конституция РФ, принятый 12 декабря 1993 г., предусматривает свободу передвижения. В ст. 27 указано, что «каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы РФ. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в РФ»<sup>2</sup>.

Специальный закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения» (1993) закрепляет это право. Существуют изъятия из закона, например ограничение посеще-

ний иностранными гражданами некоторых «закрытых территорий, перечень которых утвержден специальным положением Правительства РФ».

К другим важным нормативно-правовым актам, регулирующим сферу миграции, и в частности трудовой миграции, в РФ, относятся: федеральные законы «О гражданстве РФ» (2002), «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (2002), «О занятости населения в РФ» (1999), Указы Президента РФ «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы» (1993), Постановления Правительства РФ «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности» (2002) и др.

В 2002 г. принят Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором наиболее полно регулируется трудовая деятельность в России иностранцев и лиц без гражданства. В Законе о положении иностранных граждан приводятся определения «иностранного работника» и «трудовая деятельность». Согласно закону, иностранный гражданин, временно пребывающий в РФ, имеет право на трудовую деятельность на предприятии или в учреждении либо у индивидуальных лиц на основании заключенного при трудоустройстве контракта или договора. Иностранец также имеет право на трудовую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя и может осуществлять деятельность без образования юридического лица (ст. 2) [5. С. 243–256].

Основываясь на Указе Президента РФ «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы», Правительство страны ежегодно издает постановление «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу», в котором утверждается квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд для трудовой деятельности в РФ. Порядок формирования и распределения квоты по субъектам Федерации регулируется ведомственными приказами: Министерства труда и социального развития, МВД, Министерства экономического развития России.

Работодатели, которые привлекают ИРС, должны получить официальные разрешения. Требование о получении разрешения на привлечение работников-мигрантов распространяется не на всех иностранных граждан. Исключения составляют высококвалифици-

<sup>1</sup> Электронный ресурс: [www.zakon.kz](http://www.zakon.kz)

<sup>2</sup> Электронный ресурс: [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

рованные специалисты, руководители предприятий, их заместители на предприятиях с иностранными инвестициями, действующими на территории России. Обязательный порядок выдачи разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности не относится к иностранцам – деятелям науки и культуры, работникам дипломатических и консульских учреждений и организаций, пользующихся дипломатическим статусом, религиозным деятелям, членам экипажей российских морских и речных судов, студентам российских вузов, аккредитованным корреспондентам и журналистам. Это не касается также граждан, которые официально признаны беженцами; получили убежище и постоянно проживают на территории России, подали ходатайство о предоставлении статуса беженца или получили разрешение на временное проживание<sup>3</sup>.

Одним из недостатков нового законодательства является излишняя бюрократизация процесса оформления официального разрешения на работу в России. Работодателю необходимо пройти многочисленные инстанции для согласования всех документов, заплатить крупный сбор. Эта процедура занимает от 3 до 6 месяцев. Работодателю, как правило, нужны работники для быстрого выполнения временных работ, и они нередко идут на нарушение закона и предпочитают заплатить штраф в случае выявления нарушения, чем тратить время на официальное оформление всех документов.

В РФ пока не принят закон о миграции. Соответствующий законопроект уже однажды обсуждался в Государственной думе в 2001 г., но был отклонен. Не разработан закон о трудовой миграции, в законодательных актах отсутствуют определения понятий «миграция», «трудовая миграция», «трудоустроенный-мигрант».

Несмотря на интенсивные миграционные потоки, остроту миграционных проблем, широкие научные и общественные дискуссии по поводу нелегальной миграции и проблем национальной безопасности в России, в законодательстве РФ отсутствуют определения «незаконная миграция» и «незаконный мигрант».

По мнению члена Независимого исследовательского совета по миграции в СНГ и Балтии ИМП РАН Е. Ю. Садовской, «развитие миграционного законодательства РФ

идет по пути ужесточения. Одним из недостатков законодательства является чрезмерное ужесточение правил въезда, регистрации пребывания и трудовой деятельности иностранных граждан в РФ. По новому закону в категорию иностранных граждан попадают все граждане СНГ, включая граждан республик Центральной Азии. Между большинством стран СНГ существует безвизовый режим, и граждане имеют право на временное пребывание в РФ в течение 90 дней (с продлением) без виз. Но во всем остальном все без исключения граждане бывшего СССР и стран так называемого «дальнего зарубежья» уравниваются в правах и обязанностях» [7. С. 89].

Перед Правительством Российской Федерации стоит задача разработки новой иммиграционной политики (по примеру таких традиционно принимающих стран, как Канада или Австралия), направленной на создание благоприятного режима для переезда и приобретения гражданства лицам, имеющим высшее и среднее специальное образование, обладателям уникальных профессий, бизнесменам, готовым инвестировать капиталы в российскую экономику, и т. д.

Остается приоритетным развитие регионального сотрудничества в рамках СНГ и Евразийского экономического сообщества; подписание соглашений о временной трудовой деятельности, достижение договоренностей об условиях оплаты труда, социального обеспечения и защиты прав трудящихся мигрантов.

Законодательство Кыргызской Республики в области миграции наиболее разработано по сравнению с законодательством других стран Центральной Азии. В ст. 16 Конституции Кыргызской Республики закреплено право каждого гражданина на свободу перемещения, свободу труда, выбор профессии и рода занятий; гарантии гражданам на защиту и покровительство государства за ее пределами. Приняты законы о внешней и внутренней миграции. Закон «О внешней миграции» (от 21 ноября 2002 г.) определяет понятие трудовой миграции, порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики и другие положения, обеспечивающие въезд-выезд из страны и оформление соответствующих документов. В законе КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» (от 14 де-

<sup>3</sup> Электронный ресурс: [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

кабря 1993 г.) закреплены права и обязанности иностранных граждан, находящихся на территории КР и, в частности, их право заниматься трудовой деятельностью на территории КР наравне с гражданами республики.

Основными актами, регулирующими внешнюю трудовую миграцию, кроме Кодекса законов о труде, являются «Закон о лицензировании отдельных видов деятельности» и соответствующие постановления Правительства. В 2000 г. в Кыргызской Республике утверждена Концепция государственной демографической и миграционной политики.

Внешняя трудовая миграция диктуется необходимостью, прежде всего, смягчения социальной напряженности, обусловленной безработицей экономически активного населения. Ввиду отсутствия легальных источников доходов и реальных экономических условий повышения жизненного уровня населения путем трудоустройства в пределах одной страны Сообщества, требуется разработка и реализация политики экспорта рабочей силы за рубеж, а также оказание помощи и защита прав специалистов за рубежом.

Одним из шагов, сделанных в этом направлении, является, к примеру, создание при Министерстве труда Кыргызской Республики департамента «Кыргызвнештруд». Кыргызстан заключил межправительственные договоры по обмену рабочей силой с государствами СНГ – Российской Федерацией, Азербайджаном, Казахстаном, Узбекистаном. В настоящее время ведется работа по заключению подобных соглашений с рядом стран Ближнего Востока, Малайзией, Республикой Корея.

Продолжается работа по приведению законодательной базы КР (внесение изменений и дополнений в закон о миграции населения, занятости, Трудовой Кодекс) в соответствии с Конвенцией ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, ратифицированной Кыргызстаном в 2003 г. Одной из задач на ближайшую перспективу является принятие закона о внешней трудовой миграции Кыргызской Республики.

В Республике Таджикистан законодательная основа миграции заложена в ст. 24 Конституции РТ, согласно которой гражданин имеет право на свободное передвижение и выбор места жительства, выезд за пределы республики и возвращение в нее.

В 1998 г. была разработана и принята Государственная Концепция миграционной политики, в которой сформулированы приоритеты и обозначены меры, которые должны быть предприняты в этой сфере. Документ отражает ключевые принципы, цели и задачи государственной миграционной политики с учетом демографических, экономических и социальных интересов и гражданских прав граждан Республики Таджикистан, унификации и согласования законодательства РТ с другими странами.

В декабре 1999 г. принят Закон Республики Таджикистан «О миграции», являющийся основным законом, регулирующим процессы миграции населения. Признавая приоритет внешней трудовой миграции из РТ, Министерство труда и социальной защиты населения в 2000–2001 гг. разработало Концепцию трудовой миграции граждан РТ за границу. В Концепции изложен ряд преимуществ трудовой миграции – от смягчения социальной напряженности в обществе до повышения благосостояния и смягчения проблем бедности посредством денежных переводов трудовых мигрантов. К сожалению, документ не приобрел статуса государственной программы, т. е. программа была лишена финансовой поддержки государства и не может быть реализована в полной мере.

В то же время в связи с проведенными мероприятиями по легализации денежных переводов и отменой 30-процентной ставки государственной пошлины на поступающие из-за границы переводы поток денежных средств мигрантов возрос от 300 тыс. в 2001 г. до 256 млн дол. США в 2003 г. [4. С. 47].

В январе 2006 г. в Санкт-Петербурге главами пяти государств подписан протокол о приеме Республики Узбекистан в члены Евразийского экономического сообщества. Существующие в Узбекистане нормативно-правовые акты регулируют трудовую деятельность граждан страны в целом, лишь поверхностно затрагивая вопросы трудоустройства за рубежом.

Законы и иные нормативно-правовые акты, которые в той или иной степени касаются вопросов внешней трудовой миграции – Конституция Республики Узбекистан, предусматривающая обеспечение и гарантии прав граждан на труд, трудоустройство и осуществление трудовой деятельности за рубежом; Трудовой Кодекс; Закон «О занятости населения» от 13 января 1992 г. (в но-

вой редакции утвержден Законом от 1 мая 1998 г. № 616-1) предусматривает свободу перемещений. Согласно законодательству РУ, граждане имеют право выезжать за рубеж для осуществления трудовой деятельности по частным трудовым контрактам только по разрешениям, выдаваемым Агентством по вопросам внешней миграции при Министерстве труда и социальной защиты населения.

Однако стремление РУ экспортировать рабочую силу по государственным каналам наталкивается на особенные ситуации, сложившиеся к настоящему времени на международных рынках труда, а также сформировавшуюся международную практику вывоза рабочей силы. Внедриться сегодня в международные рынки труда очень трудно, к тому же рабочая сила из Узбекистана недостаточно конкурентоспособна. Страны приема, где она пользуется спросом, – РФ и Казахстан – провели приватизацию. В их экономике доминирует частный сектор, поэтому государство не может непосредственно участвовать в импорте рабочей силы из Узбекистана. Кроме того, в странах СНГ очень высока доля теневой экономики и соответственно теневой занятости, что и предопределяет преобладание нелегальной занятости иностранцев этих стран. В целом правительство Республики Узбекистан не способствует увеличению трудовой миграции и развитию рынка услуг по организации трудовой миграции.

Законодательство РУ, регулирующее трудовую миграцию, характеризуется недостаточностью и запутанностью нормативно-правовой базы. На сегодняшний день в действующем законодательстве РУ отсутствует закон, предметом регулирования которого были бы вопросы, непосредственно связанные с реализацией конституционного права граждан на труд и осуществление трудовой деятельности за рубежом. Законопроект о миграции находится в Оли Маджлисе с 1998 г., но принятие его в ближайшее время маловероятно.

Деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства, работающих по трудовому договору, заключенному с работодателями, подпадает под действие Трудового Кодекса. Законодательство РУ предусматривает различный порядок трудоустройства въехавших в Узбекистан по трудовой визе и иностранцев, постоянно проживающих на территории республики [4. С. 66].

Сложившиеся направления и характер миграции не способствуют полному использованию трудового потенциала стран Содружества, что, несомненно, приводит к огромным потерям как для общества в целом, так и для самих мигрантов. Так, в городах России, где основались высококвалифицированные специалисты из Казахстана, Кыргызстана: медики, инженеры, геологи, преподаватели вузов, многие из них занимаются коммерцией.

Поскольку трудовая миграция в современных условиях играет роль важнейшего социального стабилизатора как в Казахстане, России, так и в СНГ в целом, к его регулированию следует подходить очень осторожно. Регулирование трудовой миграции необходимо начинать с рынка труда. Миграция – это лишь рефлексия на существующую организацию экономических отношений.

Становление рынка труда – актуальная задача трансформации социально-экономических отношений. Здесь происходят наиболее глубинные изменения в ходе преобразования централизованного планового хозяйства в социально ориентированную рыночную экономику, затрагивающие интересы всех субъектов этих отношений.

Меры, осуществляемые в странах Содружества, направлены, прежде всего, на защиту национальных рынков труда (квотирование, выдача лицензий для приема на работу лиц, имеющих гражданство другой страны, и т. п.), что сдерживает трудовую миграцию. Тем самым не реализуется основной принцип общего рынка труда – обеспечение свободного перемещения рабочей силы в рамках создаваемого странами Содружества единого экономического пространства.

В то же время положительная динамика в этом направлении уже наметилась как в организационной форме – в рамках заключенных двусторонних договоров (к примеру, Таджикистан, Кыргызстан), так и в стихийной, неорганизованной форме, поскольку рынок труда получил новые стимулы, стал более гибким, появились альтернативные, не связанные с государственным сектором возможности трудоустройства и заработков.

Трудовая миграция является нормальным явлением жизни международного Сообщества. В цивилизованных формах она осуществляется на основе соблюдения национальных законодательств и международных трудовых норм. В данном направлении по Содружеству независимых государств приняты и реализуются следующие документы:

– Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ (Бишкекское Соглашение) от 8 октября 1992 г.;

– Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов (СНГ), от 15.04.1994, введенное в действие во всех государствах СНГ;

– Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 06.03.1998.

Перечисленными документами был создан благоприятный визовой режим между государствами СНГ с третьими странами.

В то же время в связи с обострившимся во второй половине 1990-х гг. религиозным экстремизмом, международным терроризмом, контрабандой оружия, наркоперевозками и нелегальной миграцией начали работать центробежные силы по выходу сторон из Бишкекского Соглашения. Туркменистан прекратил договорные отношения в июне 1999 г. Республика Узбекистан, не выходя из этого Соглашения, установила двусторонние визовые режимы с Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан и подписала двустороннее Соглашение с Казахстаном о взаимных поездках граждан.

В сентябре 2000 г. МИД Российской Федерации уведомил стороны о выходе России из Бишкекского Соглашения. Одновременно российская сторона предложила странам Таможенного Союза (с 10 октября 2000 г. – Евразийское экономическое сообщество) рассмотреть проект Соглашения между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан. Соглашение было принято Советом глав правительств 30 ноября 2000 г. в г. Минске.

С целью реализации данного Соглашения сторонами был осуществлен обмен образцами документов, дающих право на въезд, транзитный проезд, передвижение и пребывание на территории государств сторон и списками пунктов пропуска граждан государств-участников Соглашения. Четвертой статьей Соглашения предусматривается право сторон принимать особые меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах, и это право сторонами периодически используется.

Также в рамках пяти государств-членов ЕврАзЭС разработан проект Соглашения о согласованной государственной молодежной политике на общем рынке труда госу-

дарств-членов ЕврАзЭС. Данный проект Соглашения определяет цели, принципы, основные направления и меры по реализации государственной молодежной политики на общем рынке труда как важного направления взаимодействия государств-членов ЕврАзЭС в области социального и экономического развития.

Кроме того, в связи с тем что положения «Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 г. не соответствует реалиям сегодняшнего дня, Стороны договорились о том, что трудовой стаж граждан, занятых трудовой деятельностью на территории государств-участников, засчитывается в общий трудовой стаж, в том числе при начислении пенсий и пособий, и с целью реализации ст. 40 Договора от 26 февраля 1999 г. Интеграционным комитетом Евразийского экономического сообщества, совместно с Министерством труда и социальной защиты Республики Таджикистан, разработан проект Соглашения о взаимном признании трудового стажа.

На ближайшее будущее намечена подготовка и разработка документов о создании информационной системы рынка труда, о регулировании социально-трудовых отношений граждан государств-членов ЕврАзЭС и хозяйствующих субъектов, действующих на их территории. Проекты нацелены на ужесточение контроля над миграционными потоками, урегулирование на межгосударственном уровне внешней трудовой миграции, сбалансированность спроса и предложения стран на рабочую силу в рамках формирующегося общего рынка Сообщества [6. С. 33]

Наряду с положительной ролью трудовой миграции имеются и негативные ее стороны. Незаконная миграция в некоторых отдельных случаях приводит к социальной напряженности, поскольку иммигранты нередко занимаются незаконной деятельностью, контрабандой, включая оружие, наркотики и т. п., что, несомненно, ухудшает криминогенную обстановку в отдельных регионах. Поэтому большое значение имеет разработка и принятие согласованной миграционной политики, состоящей из стратегии, концепции и конкретных мероприятий, а также создание комплексной нормативной базы в области внешней трудовой миграции.

В рамках стратегии, концепции и законодательной нормативной базы внешней трудовой миграции могут быть решены следующие ключевые вопросы.

1. Четкое распределение и долгосрочное закрепление функций государственных органов, в компетенцию которых входят вопросы, касающиеся регулирования внешней трудовой миграции, усиление координации и взаимодействия между ними.

2. Создание системы информирования населения по вопросам внешней трудовой миграции. Формирование в общественном сознании граждан стран Сообщества понимания важности и роли легальной внешней трудовой миграции в деле скорейшей адаптации трудового и интеллектуального потенциалов ЕврАзЭС к требованиям международного рынка труда, способствующих увеличению класса предпринимателей в странах Сообщества, притока инвестиций, привлечения и использования ноу-хау, поступления валютных переводов семьям трудящихся-мигрантов и т. д.

3. Разработка и реализация комплекса мер по научно-методическому и информационно-статистическому обеспечению внешней трудовой миграции, создание единой базы данных по всем категориям трудящихся-мигрантов, составление и издание бюллетеней о состоянии миграции, прогнозах развития миграционной обстановки в странах Сообщества.

4. Усиление ответственности за соблюдение установленного порядка использования иностранной рабочей силы с введением дифференцированных уровней штрафных санкций – от предупредительного до запретительного.

5. Совершенствование системы лицензирования. Проведение страхования ответственности юридических лиц, имеющих лицензии на право осуществления деятельности, связанной с трудоустройством граждан одного из государств, входящих в ЕврАзЭС, за границей.

6. Формирование правового механизма регулирования и регламентации занятости иностранных работников на национальных рынках труда.

7. Присоединение к международным конвенциям МОТ, регулирующим статус трудящихся-мигрантов, отвечающих экономическим и социально-политическим интересам стран Сообщества.

8. Развитие сотрудничества с международными организациями, государствами-участниками СНГ.

9. Координация действий министерств труда и образования стран Сообщества в

организации системы подготовки и переподготовки различных категорий специалистов, в том числе в сфере внешней занятости, работающих в коммерческих, общественных и государственных структурах, во избежание подготовки ненужных специалистов одним министерством и оплаты пособий по безработице другим министерством.

Осуществление цивилизованной интеграции стран ЕврАзЭС в международный рынок труда, регулирование экономической миграции квалифицированных кадров – еще одна стратегическая задача и одно из важнейших направлений формирующейся согласованной миграционной политики.

В перспективе необходимо придать миграционным процессам в странах Сообщества роль позитивного фактора в развитии экономики, демографической ситуации и безопасности наших стран. В этой связи, и сознавая значение и масштабы миграции, в которую вовлечены миллионы людей и которая затрагивает социально-экономические, правовые и другие интересы граждан государств-членов ЕврАзЭС, учитывая уязвимое положение, в котором часто оказываются трудящиеся-мигранты, члены их семей, и стремясь установить общие принципы согласованной миграционной политики в государствах Сообщества, Секретариат Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества разработал проект Соглашения о принципах регулирования внешней трудовой деятельности граждан государств-членов Евразийского экономического сообщества на территории Сообщества.

Подготовке проекта вышеназванного Соглашения предшествовал анализ международных документов, законодательств государств-участников СНГ в области миграции в целом и трудовой миграции в частности, национальных законодательств сторон, который позволил выявить:

– существенные различия национальных законодательств, нормативно-правовых актов с международными документами, принятыми МОМ, МОТ;

– принятие документов в рамках СНГ не изменило положение трудящихся-мигрантов и членов их семей, а по отдельным данным, даже ухудшило;

– неразработанность правового нормативного механизма регулирования трудовой миграции.

Можно считать, что законодательная работа отстает от современных потребностей, и это послужило основой для разработки проекта названного документа, заложившего новые принципиальные положения, расширяющие и углубляющие интеграцию по данной проблеме, реализация которых объективно ускорит интеграционные процессы стран Сообщества.

Разрабатываемый документ нацелен на:

– легализацию иностранной рабочей силы путем контроля государств-членов ЕврАзЭС в лице уполномоченных органов сторон;

– цивилизованную ротацию трудящихся-мигрантов по истечению срока работы по найму;

– учет ситуации на национальных рынках, наличия жилья, социальной инфраструктуры, наличия банка соответствующих вакансий и т. п.;

– существенное увеличение поступлений налогов от работодателей в стране пребывания и усиление социальной защиты трудящихся-мигрантов.

Сегодня для государств-членов Евразийского экономического сообщества весьма важно иметь согласованную миграционную политику, работающую с учетом международных стандартов и направленную на улучшение социально-экономической обстановки в странах Сообщества. Не менее важен и другой процесс – приведение национальных и иных нормативных правовых актов в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках межгосударственной интеграции. На этой основе возникает уникальных правовой феномен гармонизации национальных законодательств, связанный с отражением интегрированных процессов через призму права.

Гармонизация отнесена к основным целям межгосударственной интеграции положениями Договора о создании ЕврАзЭС, создание системы гармонизации национальных законодательств становится важным и необходимым условием эффективного функционирования Сообщества.

Перед государствами-участниками интеграционных процессов стоят задачи создания единой модельной нормативной базы (модельных законодательных актов) гражданского законодательства и государственного регулирования экономики, а также координации законопроектной работы, обмена правовой информацией и оказания правовой

помощи по гражданским, семейным и уголовным делам [1. С. 2]

Таким образом, продолжается поэтапная, систематизированная и целенаправленная работа по приведению национальных законодательств сторон в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Евразийского экономического сообщества, а также разработка и подготовка новых межгосударственных документов, направленных на создание общего экономического, социального и гуманитарного пространства без барьеров на пути движения товаров, работ, услуг. На наш взгляд, необходимо произвести полный внутренний учет миграционных процессов государства, затем отследить межгосударственный учет миграции и наладить взаимообмен информацией о состоянии национальных рынков труда.

Как следует из вышеизложенного, ключевым моментом в миграционной политике стран Содружества на современном этапе является разработка и последующее развитие действенной модели управления миграционными процессами, способной адекватно реагировать на все изменения социально-экономической и политической обстановки как в одном из государств Содружества, так и за его пределами. Это позволит достичь искомой стабильности во внутреннем развитии регионального объединения, а также добиться желаемого уровня безопасности, при котором будут эффективно защищены национальные интересы всех государств Сообщества.

### Список литературы

1. *Исингарин Н. К., Кубасова И. А.* Система гармонизации национальных законодательств в рамках межгосударственной интеграции: опыт, проблемы, перспективы // Мысль. 1998. № 10.

2. *Климова Т. В.* Социология миграции: этапы становления и развития. Алматы: Гридан, 2001.

3. *Миграция.* Алматы: Юрист, 2005.

4. *Олимова С. К.* Республика Таджикистан // Трудовая миграция в странах Центральной Азии, Российской Федерации, Афганистане и Пакистане (Аналитический обзор). Алматы, 2005.

5. *Основные* нормативно-правовые акты в сфере трудовой миграции стран Центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь. Бишкек, 2004.

6. *Примбетов С. Д.* Проблемы нелегальной миграции в странах Евразийского экономического сообщества // *Analitic*. 2004. № 4.

7. *Садовская Е. Ю.* Республика Казахстан // Трудовая миграция в странах Центральной Азии, Российской Федерации, Афганистане и Пакистане (Аналитический обзор). Алматы, 2005.

8. *Тенденции* в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной

Азии. Обзор за 2001–2002 гг. Женева: МОМ, 2002.

9. *Тихонова Л. Е.* Различные виды трудовой миграции в Беларуси: масштабы, направления и пути регулирования // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты / Отв. ред. Ж. Зайончковская. М., 2003.

*Материал поступил в редколлегию 08.08.2006*