

АДАПТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ВНУТРИНАЦИОНАЛЬНЫМ ПРАВОМ

К. Исабеков

Рассматриваются проблемы передвижения людей и законодательного регулирования деятельности международных организаций, выработка миграционной политики международного сообщества по внедрению международных стандартов во внутринациональное право.

Ключевые слова: международные организации; миграционная политика; международные права и стандарты.

Каждая страна вправе определять направления и цели миграционной политики при разработке комплекса мер, регулирующих миграционные про-

цессы. Признано целесообразным и необходимым условием придерживаться определенных правовых норм и стандартов, закрепленных в докумен-

тах международных организаций. Ратифицируя международные конвенции, страны, регламентирующие процессы миграции, признают приоритет норм международного права над национальным законодательством, что имеет важное значение как для самой страны, с точки зрения ее интеграции в мировое сообщество, так и для мигрантов, чьи права за рубежом существенно расширяются и нуждаются в защите. В частности, в ст. 6 Конституции Кыргызской Республики говорится: “Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров”¹.

Важная особенность международной миграции состоит в том, что регулирование данного процесса осуществляется двумя (или более) субъектами, воздействующими на разные стадии перемещения населения и преследующими зачастую несовпадающие интересы. Если, например, 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 стран-экспортеров рабочей силы оказываются тесно переплетенными. Правовое выражение взаимной заинтересованности стран, принимающих и направляющих мигрантов, осуществляется в форме двух- или многосторонних международных соглашений по вопросам миграции.

В настоящее время значительное число учреждений и организаций, прежде всего ООН, а также региональных группировок 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 МОТ² в качестве одной из целей предусма-

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

В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, направленные на чтение 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.

В числе важнейших международных актов в сфере регулирования миграционной политики является³ принятая 10 декабря 1948 г. ООН Всеобщая декларация прав человека, в ст. 13–15 которой, в частности, предусмотрено, что: “Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство”⁴.

Организации Труда, созданная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и сформировавшаяся там 10 июня 1930 года на четырнадцатую сессию, решив принять различные предложения относительно принудительного или обязательного труда, – первый пункт повестки дня сессии, и решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего июня двадцать восьмого дня тысяча девятьсот тридцатого года нижеследующую Конвенцию, которая будет именоваться Конвенцией о принудительном труде 1930 года и подлежит ратификации Членами Международной Организации Труда в соответствии с положениями Устава Международной Организации Труда.

³ Всеобщая декларация прав человека (1948 г.); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.); Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.); Конвенция о статусе беженцев (1954 г.); Конвенция о правах ребенка (1989 г.), а также документы, принятые в рамках МОТ и др.

⁴ Права человека // Сборник документов. Бишкек: Токтом, 2002. С. 8.

¹ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (В редакции Закона Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г., принятая на референдуме КР). Ст. 6.

² Конвенция Международной Организации Труда № 29 относительно принудительного или обязательного труда; Генеральная Конференция Международной

Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН. В сфере трудовой миграции основополагающей считается Конвенция ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), согласно ст. 7–35 и 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, национального, 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 1960 г. Особое внимание правовым вопросам миграции уделяет МОТ. Филадельфийская декларация МОТ в качестве основных определяет (учитывая, что трудовая миграция является эффективным средством борьбы с бедностью) следующие принципы организации деятельности МОТ:

- 1) труд не является товаром;
- 2) нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния;

¹ Права человека // Сборник документов. Бишкек: Токтом, 2002. С. 76.

² Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии) / Институт по Конституционной и Законодательной политике (COLPI) / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Бредли. Москва-Будапешт: Права человека, 1997. С. 594.

3) 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”.

Основная идея Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах – признание государствами, ратифицирующими данный документ, равенства в отношении мигрантов независимо от их национальности, расовой принадлежности, религии, пола. Согласно этой Конвенции, защита прав мигрантов обеспечивается посредством организации бесплатных служб для помощи мигрантам и снабжения их необходимой информацией (ст. 2), принятия мер против недостоверной информации и пропаганды в отношении вопросов, касающихся иммиграции и эмиграции граждан (ст. 3), принятия мер, обеспечивающих все стадии миграции (отъезд, перемещение и прием мигрантов ст. 4), организации соответствующих медицинских служб (ст. 5)³.

Конвенция предусматривает необходимость государственного регулирования и создания условий не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются его собственные граждане⁴, причем 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, ст. 6 Кон-

³ Права человека // Сборник документов. Бишкек: Токтом, 2002. С. 84.

⁴ Там же. С. 89.

венции 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”¹⁹. 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. Вопросы регламентации набора, ознакомления с работой и размещения трудящихся-мигрантов регулируются Конвенцией МОТ (1949 г.) о платных бюро по найму, Конвенцией и Рекомендацией МОТ (1948 г.) об организации служб занятости, Конвенцией и Рекомендацией МОТ (1964 г.) о политике в области занятости.

Ратификация заинтересованными государствами международных Конвенций, регламентирующих процесс трудовой миграции, является необходимым условием для их осуществления. Подвижность населения и трудовых ресурсов – одна из важных особенностей международных экономических отношений. Страны-экспортеры, 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 ее политики представители трудящихся и предпринимателей обладают равным количеством голосов с представителями правительств. Одна из ее наиболее важных функций состоит в принятии конвенций и рекомендаций, устанавливающих международные трудовые стандарты в таких областях, как свобода ассоциаций, заработная плата, продолжи-

тельность рабочего дня, социальное страхование, оплачиваемый отпуск, охрана труда, служба найма, рабочая инспекция. 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 ООН о статусе беженцев 1951 г. и Заключительного акта Хельсинских соглашений о свободе перемещения людей².

Важным документом в сфере регулирования миграционной политики является Дублинская Конвенция (1990 г.) о праве убежища и обращения с беженцами. Это международное соглашение гарантирует беженцу, что его заявление будет рассмотрено властями того государства, куда он его направляет. Эффективным и универсальным методом регулирования миграционного потока является введение унифицированных въездных документов для всех государств региона. 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 убежище 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;

¹ Права человека // Сборник документов. Бишкек: Токтом, 2002. С. 276.

² Там же. С. 147.

- 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 понижений общепризнанных международных документов в сфере миграции.

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

Например, анализ законодательных условий, действующих в рамках Евразийского экономического сообщества, позволил выявить вопросы, недостаточно урегулированные национальными законодательствами, в т. ч. 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 сообщества¹.

Учитывая значение и масштабы миграции в государствах Евразийского экономического сообщества, 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 Евразийско-

го экономического сообщества, а также с учетом положений конвенций МОТ.

На основании изложенного можно выделить следующие основные направления законодательного обеспечения миграционной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества, а также государств-членов СНГ:

- определение единых условий и порядка предоставления всем субъектам хозяйственной деятельности, независимо от форм собственности, и лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, специального разрешения (лицензии) на осуществления, 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 т. ч. 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.

¹ Миграционная политика государств-членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения // Тематический сборник Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. СПб: Береста, 2004. № 2 (8.1). С. 39.