

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ*

*Н.С. ДРОЗДОВИЧ, специалист 1 категории Национального центра правовой информации
Республики Беларусь ©*

Предметом рассмотрения статьи является правовое регулирование внешней трудовой миграции на уровне государств-участников Содружества Независимых Государств. В статье проводится исследование сложившегося между государствами-участниками СНГ механизма международно-правового сотрудничества в области международной трудовой миграции, затрагиваются проблемы защиты прав трудящихся мигрантов, делается попытка рассмотреть в едином комплексе международно-правовые формы сотрудничества в области внешней трудовой миграции, проводится комплексное и всестороннее исследование проблемы международно-правового регулирования внешней трудовой миграции в СНГ и на его основе делаются практические рекомендации, связанные с осуществлением правовой деятельности в сфере внешней трудовой миграции.

Миграционная политика государств-участников СНГ направлена на углубление интеграционных процессов в международный рынок труда, совершенствование регулирования экспорта и импорта рабочей силы, соблюдение государственных интересов.

Несмотря на относительно небольшой срок существования СНГ, его государствам-участникам все же удалось разработать и подписать ряд многосторонних соглашений, охватывающих вопросы правового регулирования основных направлений развития внешней трудовой миграции в рамках Содружества. Сформировано миграционное законодательство, которое включает в себя Соглашение о трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года [1], Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников от 9 октября 1992 года [2], рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» от 13 мая 1995 года [3] и другие. Было подготовлено и подписано немало соответствующих международных двусторонних нормативных правовых актов, в том числе Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, работающих на тер-

ритории Республики Беларусь (вступило в силу 15 ноября 1994 г.) [4]. Достаточно активно ведется законотворческая работа в каждом отдельно взятом государстве-участнике СНГ, направленная на разработку и принятие национальных нормативных правовых актов, регулирующих внешнюю трудовую миграцию.

Соглашения, принятые государствами-участниками СНГ, можно классифицировать по следующим группам, в зависимости от конкретной области сотрудничества.

В первую очередь выделим многосторонние соглашения, определяющие порядок въезда граждан государств-участников СНГ на территорию государства трудоустройства, фиксирующие правило свободы передвижения людей на территории Содружества. К ним относятся следующие: Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников от 9 октября 1992 года [2], Соглашение о порядке выезда граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и выезда из них от 17 января 1997 года [5] и другие.

Во вторую группу включим двусторонние соглашения и иные акты двустороннего сотрудничества по общим вопросам внешней трудовой миграции: Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Армения о временной трудовой деятельно-

* Статья поступила в редакцию 21 марта 2007 года.

сти и социальной защите граждан, работающих за пределами своих государств (вступило в силу 24 мая 2001 г.) [6], Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Беларусь (вступило в силу 15 ноября 1994 г.) [4] и другие. Эти соглашения имеют во многом схожую структуру и содержание как между собой, так и в сравнении с Соглашением о трудовой миграции.

К третьей группе относятся многосторонние и двусторонние соглашения в области социального обеспечения, в частности межправительственное Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года [7], а также другие многосторонние и двусторонние соглашения.

Вопросам согласования государственной политики в области трудовой миграции посвящены модельные законодательные акты, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ. Ряд положений, касающихся международных передвижений трудящихся, содержится в Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобренной постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 октября 1994 года [8]. 13 мая 1995 года Межпарламентская Ассамблея приняла рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» [3], содержание которого целиком посвящено вопросам правового статуса трудящихся-мигрантов и правового регулирования привлечения и использования трудящихся-мигрантов государств СНГ на территории Содружества. Модельные законодательные акты, принимаемые на уровне межгосударственных объединений, не могут отождествляться ни с нормативными правовыми актами внутреннего законодательства государств, ни с международными правовыми документами, они имеют рекомендательный характер и служат целям региональной правовой гармонизации.

Следует обратить внимание на то, что сотрудничество государств-участников СНГ в области трудовой миграции имеет комплексную правовую основу, включающую как традиционные формы международно-правового сотрудничества – соглашения многостороннего и двустороннего характера, заключаемые на межправительственном уровне, так и инновационные формы, в частности акты региональной гармонизации – рекомендательные законодательные акты, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, содержащие рекомендательные правовые стандарты, которые полностью или частично воспринимаются государствами в процессе законотворчества, ориентирующие их

на наиболее приемлемые правовые решения и тем самым способствующие сближению национальных законодательств. По всей видимости, подобные акты будут приниматься и межпарламентскими учреждениями локальных интеграционных объединений: Парламентским Собранием Союза Беларуси и России, а также Межпарламентским Комитетом.

Кроме того, среди особых источников правового регулирования внешней трудовой миграции необходимо назвать акты, принимаемые в рамках иных локальных интеграционных объединений. Пока к ним можно отнести решения Высшего Совета Сообщества (Союза) Беларуси и России, однако не исключено принятие в этой области актов Интеграционным Комитетом, а также органами управления интеграцией «четырех»: Межгосударственным Советом и Интеграционным Комитетом.

Указанные выше виды форм правового сотрудничества в основном соответствуют уже сложившимся международно-правовым стандартам в области внешней трудовой миграции, органически вплетаясь в общий механизм международно-правового регулирования труда на региональном уровне СНГ. Рассмотрение актов, принимаемых в рамках СНГ, в качестве региональной подсистемы международного трудового права позволяет распространять на них особые правила разрешения конфликтов между международно-правовыми источниками различного уровня и, в частности, использовать правило приоритета международно-правовой нормы, устанавливающей более благоприятные условия для трудящихся.

Правовое регулирование в области трудовой миграции, установленное в рамках Содружества, имеет ряд особенностей, отличающих его от международно-правового регулирования на универсальном и региональном уровнях:

- все интеграционные объединения, созданные в рамках СНГ, ставят своей целью обеспечение свободного перемещения рабочей силы как условие существования общего рынка труда;
- формально основываясь на положениях Устава Содружества Независимых Государств [9], а также Договора о создании Экономического Союза [10], предполагающих формирование общего рынка труда на основе свободы перемещения рабочей силы, общее для большинства государств-участников СНГ правовое сотрудничество в области трудовой миграции на современном этапе направлено на максимальную защиту национальных трудовых рынков и исходит из приоритетного права национальных трудящихся на занятие рабочих мест, что согласуется с мерами, принимаемыми на национальном уровне в Республике Беларусь;
- свобода перемещения граждан по территории Содружества рассматривается лишь как безвизовое пересечение внутренних границ СНГ;

• в отличие от общего правового сотрудничества сотрудничество в рамках Союза Беларуси и России имеет большую степень согласованности между учредительными документами и актами, принимаемыми на их основании, приближаясь к правовому регулированию трудовой миграции через обеспечение свободного передвижения трудящихся, аналогично свободам в праве Европейского Союза;

• основным методом международно-правового регулирования на уровне СНГ выступает метод отсылки к компетентному правопорядку, чаще национальному;

• международно-правовое договорное регулирование содержит большое количество пробелов в своем воздействии на процесс трудовой миграции, часть из которых восполняется через акты гармонизации, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей. Так, например, только Рекомендательный законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» [3] содержит предложение национальным парламентским учреждениям ввести равные с другими трудящимися права для трудящихся-мигрантов в отношении вступления в профессиональные союзы, пользования преимуществами, предоставляемыми коллективными договорами (ст. 15), а также права на профессиональное обучение для повышения квалификации или приобретения новой профессии и на доступ к учебе в учебных заведениях, в том числе для членов семей трудящихся-мигрантов (ст. 16).

Исследование форм международно-правового сотрудничества государств-участников СНГ позволило прийти к заключению о формировании в рамках СНГ комплексной системы источников правового регулирования трудовой миграции, включающей многосторонние и двусторонние соглашения государств-участников СНГ, акты органов Содружества и иных интеграционных объединений в рамках СНГ, в том числе рекомендательные модельные законы межпарламентских учреждений.

Далее отметим, что международно-правовое сотрудничество в области труда и социального обеспечения в рамках Содружества пока полностью не обеспечено эффективной системой контроля за выполнением заключенных соглашений и решений, принятых государствами-участниками СНГ. Механизм контроля реализуется путем взаимодействия административных национальных служб в области труда и социального обеспечения, а также иных служб и институтов государств в рамках специальных направлений сотрудничества.

Следует констатировать, что для большинства государств-участников СНГ международно-правовое регулирование внешней трудовой миграции на современном этапе реально направлено на максимальную защиту национальных трудовых рынков и исходит из приоритетного права национальных трудящихся на занятие рабочих мест, что согласуется с мерами, принимаемыми

в Республике Беларусь. Условия же договоров, учреждающих межгосударственные интеграционные объединения в рамках СНГ, о формировании общего рынка труда и свободного перемещения рабочей силы, на наш взгляд, имеют характер долгосрочной цели, достижение которой возможно в перспективе развития связей в рамках СНГ.

Правительствам государств-участников СНГ следует обратить внимание на ускоренную разработку и осуществление государственной миграционной политики, направленной на решение проблем трудовой миграции и повышение ее эффективности, сочетающей долгосрочные интересы и экономическую целесообразность привлечения иностранной рабочей силы с вопросами защиты внутреннего рынка труда, недопущения нелегальной трудовой миграции и обеспечивающей соблюдение прав человека, прав трудящихся-мигрантов, их защиты от актов насилия, ксенофобии и дискриминации, от всех проявлений транснациональной организованной преступности, включая торговлю людьми, в том числе женщинами и детьми.

В процессе оптимизации механизма правового регулирования миграционных процессов среди других мер можно было бы использовать упорядочение набора и трудоустройства мигрантов, например, в качестве временной меры введение квот на прием трудящихся-мигрантов из стран СНГ с последующей их отменой по мере формирования общего рынка труда государств-участников СНГ и так далее.

Следует активизировать взаимодействие государств-участников СНГ по согласованию политики и координации действий в отношении трудящихся-мигрантов. Для этого следует:

• обеспечить выполнение ранее принятых межгосударственных соглашений, касающихся вопросов внешней трудовой миграции, в случае необходимости внести в них соответствующие дополнения и изменения;

• совершенствовать нормативно-правовую базу трудовой миграции государств-участников СНГ в целях более четкого отражения в ней вопросов регулирования трудовой миграции, в том числе порядка привлечения (имея в виду упрощение процедуры найма и регистрации) трудящихся-мигрантов из государств-участников СНГ;

• осуществлять тесное сотрудничество государственных органов, ведающих вопросами трудовой миграции, своевременно информировать друг друга об изменениях в национальном миграционном законодательстве, наладить постоянный обмен информацией о наличии в государствах вакантных рабочих мест, условиях оплаты, жилищно-бытовых условиях, правилах пребывания и осуществления трудовой деятельности, а также обеспечить свободный доступ граждан к ней. Создать четко отлаженную межгосударственную систему формирования банка данных и пользования им,

активизировать в этих целях работу Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ. Способствовать созданию общего механизма осуществления контроля за использованием труда иностранных рабочих в странах СНГ и соблюдением их прав;

• рассмотреть вопрос о возможности введения в государствах, входящих в Единое экономическое пространство, в ЕврАзЭС, не разрешительного, а уведомительного порядка найма трудящихся-мигрантов из стран, входящих в эти интеграционные объединения;

• повысить роль межгосударственных органов в сфере контроля за выполнением государствами их обязательств по многосторонним соглашениям. Такими органами могли бы стать Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите граждан государств-участников СНГ, Международный экономический комитет Экономического Союза, а также Интеграционные комитеты. Кроме того, было бы целесообразным распространить компетенцию Экономического Суда СНГ на категорию споров, связанных с нарушением государствами своих обязательств в социально-трудовой сфере.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Соглашение о трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года / «Содружество». Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. №1 (14).

2. Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества независимых государств по территории его участников от 9 октября 1992 года / «Содружество». Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. № 7.

3. Рекомендательный законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи от 13 мая 1995 года «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» / Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1995. №8.

4. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Беларусь / Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994. №28, ст. 497.

5. Соглашение о порядке выезда граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и выезда из них от 17 января 1997 года / «Содружество». Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. №1 (25).

6. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Армения о временной трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами своих государств / Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. №141, 3/545.

7. Межправительственное Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года / «Содружество». Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. №3.

8. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 октября 1994 года / Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1995. №6.

9. Устав Содружества Независимых Государств / Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994. №11, ст. 156.

10. Договор о создании Экономического Союза / Информационный бюллетень Межгосударственного экономического Комитета СНГ. 1996. №1.

SUMMARY

The subject of consideration of the article is judicial regulation of foreign labour migration at the level of CIS member-states. The analysis of existing mechanism of international judicial cooperation between CIS member-states in the sphere of international labour migration is carried out, the problems of judicial protection of migrant workers are considered, an attempt to consider as a whole international judicial forms of cooperation with regard to foreign labour migration is made, comprehensive and thorough analysis of the problems of international judicial regulation of foreign labour migration in CIS-countries is done and on the basis thereof practical recommendations concerned with performance of judicial activity in the sphere of foreign labour migration are made.