

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ*

*Д.В. ВАСНЁВ, магистр юридических наук, старший преподаватель кафедры
трудового и уголовного права Минского института управления*

Наряду с международным рынком товаров и услуг все большую силу обретает международный рынок рабочей силы, который представляет собой новое качественное развитие в условиях интернационализации производства и роста общения между народами. В результате развития межгосударственных и межличностных отношений в мире сохраняются масштабность и высокий уровень миграции населения, что подчеркивает глобализацию общественных отношений. Миграционная политика некоторых стран существенно меняется: от политики ограничения и сдерживания миграционных потоков к политике большей избирательности, открытости, привлекательности и активного вовлечения иммигрантов в решение своих экономических проблем.

Последние пятнадцать лет трудовая миграция в Европе занимает важное место в повестке дня правительств, став темой «высокой политики». Тенденции внешней политики государств, положение на внутреннем рынке и демографическая ситуация являются теми факторами, которые определяют концептуальные подходы к регулированию миграционных потоков. Приобретая характер крупномасштабного процесса особенно в период глобализации, миграция всегда будет объектом правового регулирования.

Иммиграция является важным источником пополнения рынка труда стран с низким уровнем рождаемости, средством его приспособления к нуждам общественного воспроизводства. Сейчас это особенно актуально для государств, в которых наблюдается депопуляция населения. Трудовые мигранты имеют возможность покинуть политически нестабильные районы, избежать политических преследований, расовой, религиозной и национальной дискриминации [1, с.23].

Исторически территория Беларуси всегда отличалась высокой миграционной подвижностью населения, которое за свою многовековую историю узнало и добровольные и вынужденные перемещения во всех видах и формах. Миграция вызывалась политическими, экономическими, этническими причинами, чему способствовало экономико-географическое положение страны в центре Европы на пересечении основных дорог, сложная, полная драматизма, история страны, особенности ее этнического состава [2, с.68].

В настоящий момент целый ряд ученых отмечает, что Европа стоит перед лицом демографической проблемы, вызванной снижением рождаемости и старением населения, что значительно может сократить объем рабочей силы. При сохранении нынешних тенденций до 2050 года население Италии, например, сократится на 22%, Эстонии на – 52%, Латвии – на 44%. Низкий уровень рождаемости и повышение продолжительности жизни означает, что общая доля населения старше 65 лет в Европе увеличится с 15 до 28%, а в Японии – с 17 до 36% [3, с.14].

По оценкам ЕС, для того чтобы уравновесить демографический спад, в течение 40 лет в Европу необходимо въехать 56 миллионам иммигрантов трудоспособного возраста. Поэтому Европейская комиссия предложила учредить так называемую «голубую карту» – разрешение на работу квалифицированным рабочим. Это своеобразный аналог американской «гринкарты» – официального разрешения на пребывание и работу в США. Кроме того, Еврокомиссия готовит меры, позволяющие облегчить въезд в ЕС для неквалифицированных и сезонных работников из стран, не входящих в Евросоюз [4].

К сожалению, демографическая проблема не обошла и Республику Беларусь. По данным Министерства здравоохранения Республики Беларусь, число родившихся (абсолютное число) по состоянию на 2007 год составило 103626 человека, а умерших 132993 (абсолютное число). При данных показателях ожидаемая продолжительность жизни составила: мужчины – 64,5; женщины – 76,1.

* Статья поступила в редакцию 23 декабря 2008 года.

Ожидаемая продолжительность жизни – 70,2 года [5, с.53].

Руководствуясь статьей 5 Закона Республики Беларусь от 4 января 2002 года «О демографической безопасности Республики Беларусь», приведенные статистические данные свидетельствуют о демографической угрозе.

В данном контексте можно признать своевременным принятие Советом Министров Республики Беларусь 8 декабря 2005 года «Государственной миграционной программы на 2006–2010 годы». К числу основных ее задач относятся:

совершенствование законодательства в целях управления миграционными процессами на основе системного подхода к проблемам миграции;

повышение эффективности управления миграционными потоками путем достижения соответствия их объемов, направлений и состава перспективам социально-экономического развития Республики Беларусь;

регулирование иммиграционных потоков с целью создания действенного механизма сдерживания естественной убыли населения;

интеграция мигрантов в белорусский социум и формирование толерантности к мигрантам;

обеспечение национальной безопасности, укрепление безопасности государственной границы и соблюдение интересов государства в условиях развития миграционных процессов.

Государственная миграционная программа подтверждает тот факт, что внешняя миграция выступает одним из источников пополнения численности населения республики. Если в 2000 году миграция возместила около 30% естественной убыли населения, то в последние годы в результате снижения миграционного притока в страну этот показатель упал до 9,4% в 2003 году и 4,1% в 2004 году. Серьезной проблемой для республики остается эмиграция высококвалифицированных специалистов и перспективных научных работников, которая наносит значительный ущерб интеллектуальному потенциалу страны.

Можно констатировать, что в рамках сложившейся ситуации положено начало формированию белорусского законодательства в сфере трудовой миграции. На сегодняшний момент окончательно сформирован Закон Республики Беларусь от 17 июня 1998 года «О внешней трудовой миграции» (с изм. от 23 июня 2008 г.).

Несмотря на то, что принятый Закон был разработан в 1998 году и просуществовал 10 лет, он недостаточно полно, на наш взгляд, отражает правоотношения, которые могут возникнуть в сфере трудовой миграции. Возможно, это связано с тем, что правительство Республики Беларусь взяло курс на «однобокое» направление по привлечению иммигрантов только из стран СНГ с акцентом на возвращение этнических белорусов. В то же

время, по официальной статистике, которую предлагает «Государственная миграционная программа», количество выезжающих увеличилось: в США (1995 г. – 7,8%, 2004 г. – 8,5%) и Германию (1995 г. – 1,9%, 2004 г. – 9,8%).

Непривлекательность Беларуси для трудовой иммиграции выражена в статье 3 Закона. В соответствии с данной статьей государственное управление внешней трудовой миграцией возложено на Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, подразделения по гражданству и миграции территориальных органов внутренних дел, которые действуют по поручению Совета Министров Республики Беларусь. Но, хотелось бы отметить, что, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 июля 2007 года «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», основное назначение органов внутренних дел – борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, но никак не внешняя трудовая миграция. Далее обратимся к статье 18 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», в которой также ни слова не говорится о механизме регулирования внешней трудовой миграции. В пункте а) части 2 статьи 6 Рекомендаций Международной организации труда 1 июля 1949 года №86 «О трудящихся-мигрантах» указано, что право производить операции по вербовке, оформлению въезда и определению на место работы предоставляется исключительно государственным бюро трудоустройства и другим официальным органам территории, на которой проводятся эти операции. Таким образом, реализация государственной политики в сфере внешней трудовой миграции должно возлагаться на Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, а Департамент по гражданству и миграции – выступать в качестве органа, обеспечивающего безопасность трудящимся-мигрантам.

В.М. Решетин подчеркивает, что в ближайшее время необходимо принять новую Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, которая позволила бы проводить более либеральную демократическую миграционную политику, чтобы она имела не полицейско-карательный и ограничительный, а более мягкий, гостеприимный и привлекающий характер. Миграционная политика должна управляться не силовым ведомством, а социальным, возможно специально созданным или уже функционирующим [6, с.16].

Ведущими государствами в сфере трудовой иммиграции являются США, Канада, Италия, Германия, Австралия. К настоящему моменту указанные государства имеют огромный опыт по

привлечению трудящихся-мигрантов. В Австралии и Канаде одним из элементов по урегулированию процесса иммиграции является введение системы баллов для иммигрантов, при этом делается упор на два направления: дипломированные или квалифицированные специалисты; бизнесмены с опытом предпринимательства и с определенными финансовыми средствами. Некоторые профессии имеют режим наименьшего благоприятствования для иммиграции.

Помимо перечисленных государств, 7 сентября 2007 года Парламентом Республики Польша введен в действие Закон «О карте поляка». Лицо, обладающее Картой поляка, может бесплатно получить долгосрочную визу на пребывание, дающую право на многократное пересечение границ Республики Польша; может легально работать на территории Республики Польша без необходимости получать разрешение на работу; может заниматься предпринимательской деятельностью на таких же основаниях, как и польские граждане. Карта поляка может быть выдана лицу, которое считает себя принадлежащим к польскому народу.

Таким образом, сложившаяся демографическая ситуация в государстве, а также международная практика по квотированию трудовой миграции должны рассматриваться намного шире и наряду с понятием «иммиграционная карта», как неделимое целое. По нашему мнению, настало время посмотреть на проблемы трудовой миграции с учетом социально-экономического, демографического состояния страны и не ограничиваться проблемами борьбы с незаконной миграцией и защитой прав беженцев.

В 2006 году Советом Министров Республики Беларусь было введено понятие «миграционная карта» с целью контроля над временным пребыванием или временным проживанием в Республике Беларусь иностранцев. Но, если в иностранных государствах получение карты подразумевает механизм ее приобретения, квоты и прочие условия, то по смыслу отечественного законодательства «миграционная карта» – это административный документ, который фиксирует сам факт нахождения трудящегося-мигранта на территории Республики Беларусь.

Целесообразность разработки условий и критерий действия миграционной карты заключается в том, что с одной стороны, иммигранту автоматически предоставляется определенный статус в государстве, а с другой стороны, контролируется и производится жесткий отбор среди трудящихся-мигрантов путем введения иммиграционных квот в соответствии с потребностями государства. Впервые Закон о квотах был принят Соединенными Штатами Америки в 1920 году и установил ежегодные квоты иммиграции по национальному признаку.

Доказательством отсутствия в республике четкого механизма регулирования трудовой миграции может послужить официально регистрируемая численность трудящихся-мигрантов, прибывших на работу в Республику Беларусь: максимальное количество наблюдалось в 1998 году (2969 человек). В последние годы их численность сократилась: в 2003 году составила 1252 человека, а в 2004 году – 530. Прибывают трудовые мигранты более чем из 30 стран мира, но наиболее значителен поток из стран Содружества Независимых Государств – 431 человек (81,3%), в том числе из Украины – 306 (57,7%), России – 94 (17,7%), Азербайджана – 11 (2,1%), Грузии – 6 (1,1%), Армении – 5 (0,9%). Из таких государств, как Китай, Турция, Болгария, Великобритания, Германия, Польша, а также других стран Европы в 2004 году в Республике Беларусь работало 97 человек. Трудящиеся-мигранты, работавшие в Беларуси в 2004 году, в большинстве своем (68,3%) были заняты на работах с применением преимущественно физического труда, из них на сельскохозяйственных работах – 207, строительных – 8, в качестве рабочих в торговле и общественном питании – 14. На должностях, связанных с применением преимущественно умственного труда, было занято 167 человек. Из них 25 – руководители предприятий и организаций, как правило, совместных, с участием капитала из своих стран.

В рамках анализа поставленной проблемы следует отметить, что в белорусском законодательстве присутствует некоторая «разбросанность» в понятиях и определениях, которые, по нашему мнению, должны быть объединены в одном законе. Например, в Законе «О внешней трудовой миграции» нет понятия «иммиграционная квота» несмотря на наличие статьи 9 «Квоты (пределы) для трудящихся-мигрантов».

Для Республики Беларусь необходимо выработать понятную для мировой общественности правовую и экономическую политику государства в рассматриваемой сфере. В Рекомендации Международной организации труда от 1 июля 1949 года №86 «О трудящихся-мигрантах» (п. 7) указывается, что каждый член Организации должен по просьбе предоставлять Международному бюро труда и любому другому члену Организации сведения относительно своего законодательства в области иммиграции, включая административные положения о разрешениях на въезд, если таковые требуются, числа и профессиональной квалификации желаемых иммигрантов, законодательства о приеме на работу трудящихся-мигрантов, любых особых льгот, предоставляемых мигрантам, и мер для облегчения их приспособления к социально-экономическому строю страны иммиграции.

На наш взгляд, Закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» должен быть расширен и состоять условно из общей и особенной части, регламентирующей не только принципы, задачи, цели, но и расширительное толкование трудящихся-мигрантов (от цели прибытия); понятие «иммиграционной карты трудящегося» и механизм ее получения; сроки действия «карты»

в зависимости от цели пребывания трудящегося-мигранта; условия отказа в выдаче «карты»; порядок действия квот; ответственность сторон; компетентные органы, порядок обращения в них с целью восстановления нарушенных прав и т.д. Только в таком направлении можно сформировать в государстве Концепцию трудовой миграции и вместе с ней иммиграционное право.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бондарь, А.В. Мировой рынок труда в условиях глобализации и особенности развития его белорусского сегмента / А.В. Бондарь. – Минск : Белорусский государственный экономический университет, 2005. – 154 с.
2. Загорец, И.В. Миграции населения и миграционная политика / И.В. Загорец. – Минск: ЗАО «Лучи Софии», 2000. – 85 с.
3. За справедливый подход к трудящимся мигрантам в глобальной экономике : Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г. Международное бюро труда. – Женева. – 214 с.
4. «Голубая карта» ЕС // Народная воля. 30 октября 2008 г. №163-164. <http://www.nv-online.info>
5. Здравсохранение в Республике Беларусь : офиц. стат. сб. за 2007 г. – Минск : ГУ РНМБ, 2008. – 300 с.
6. Решетин, В.М. Обеспечение и защита прав человека в области миграции государственно-правовой аспект / В.М. Решетин. – Волгоград, 2005. – 29 с.