

УДК 34:331.556.4(476):34:331.556.4(4/5СНГ)

Е. М. Караваева

ГГУ им. Ф. Скорины

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И СТРАНАХ СНГ

В статье рассматриваются этапы создания миграционных норм в странах СНГ, проводится сравнение нормативных основ стран СНГ в сфере миграционных процессов,

выявляются особенности миграционного законодательства, вносится предложение по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

Происходящие социально-экономические и политические процессы, породившие множественные миграционные перемещения, породили необходимость для государств активизировать совершенствование законодательства в данной сфере. Для Республики Беларусь данное направление нормотворческой деятельности так же представляет значительную актуальность. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь поток мигрантов в нашу страну на протяжении нескольких последних лет примерно одинаков: 2015 год – 28349 человек; 2016 – 21 038 человек; 2017 – 18 961 человек; 2018 – 24 601 человека [1].

Таким образом, на территорию Республики Беларусь ежегодно прибывает по различным основаниям достаточно большое количество иностранных граждан. На конец 2018 года в Беларуси проживает около 223 тыс. иностранцев, из них более 173 тыс. – постоянно живущие здесь, имеющие вид на жительство. Около 50 тыс. имеют разрешение на временное проживание сроком до 1 года. Наибольшее количество иностранцев проживает в Минске – практически 50 тыс. человек [2].

Республика Беларусь, являясь участником СНГ, в основу своего нормативного регулирования заложила соглашения, принятые в рамках СНГ.

Отметим, что для государств – участников Содружества вопросы урегулирования процессов миграции всегда были одними из наиболее актуальных.

В докладе ООН "Мониторинг населения мира" отмечается, что Россия, в которой сейчас проживает 12,1 млн. иммигрантов, находится по этому показателю на втором месте после США, Украина занимает четвертое место в мире по количеству нелегальных мигрантов (после США, Германии и России). По некоторым оценкам экспертов ООН, в Украине осели около 4 млн. человек.

В Республике Казахстан временно прибывших граждан из стран СНГ зарегистрировано более 2 миллиона чел. Большинство из них приезжают из Кыргызстана – 40 %, Узбекистана – 30 % и России – 25% [3].

Отметим, что процесс формирования законодательства в миграционной сфере в странах СНГ проходил в несколько этапов.

На начальном этапе (первая половина 1990-х годов) государства – участники СНГ стремились урегулировать ситуацию отношении беженцев и вынужденных переселенцев, создать соответствующие структуры и институты, наладить сотрудничество со специализированными международными организациями и создать систему региональной защиты прав беженцев и решения текущих проблем, связанных с трансграничными передвижениями населения.

Для этого была создана правовая основы взаимодействия в области миграции в рамках Содружества - принято Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

Следующий этап (конец 1990-х начало 2000-х годов) – борьба с незаконной миграцией, связанная с задачей обеспечения безопасности государств. Было принято Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией; Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией; Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники СНГ закрыт в соответствии с их действующим законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции. Эти документы стали основой правовой базы по осуществлению взаимодействия стран Содружества в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на их территориях, выработки механизма депортации, гармонизации национального законодательства и обмена информацией о незаконной миграции.

Совершенствованием сотрудничества государств в борьбе с незаконной миграцией стало создание Совместной комиссии государств – участников СНГ по сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией, одобрение Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции.

В дальнейшем периодически утверждались Программы сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2006–2008 годы, на 2009–2011 годы.

Третий этап касается изменения восприятия роли миграции в региональном развитии на постсоветском пространстве в сторону трудовой миграции. В рамках СНГ прослеживается формирование отношений устойчивой взаимозависимости между более развитыми и менее развитыми государствами на основе их миграционного взаимодействия.

По информации официального сайта Исполнительного комитета СНГ в настоящее время основной акцент сделан на более конструктивный подход «миграция – развитие», в основу которого положены четыре принципа: организованность, защита, интеграция, сотрудничество.

Подтверждение на реализацию такого подхода в области миграции нашло свое закрепление в Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 года и Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года (утверждена Решением Совета глав правительств СНГ от 14 ноября 2008 года) [3].

Советом глав государств СНГ в октябре 2007 года принята Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников СНГ, целью которой явилось создание единого миграционного пространства, включающего свободное передвижение граждан и функционирование общего рынка труда.

Для создания социально-правовых условий для регулирования миграционных потоков Советом глав правительств СНГ в ноябре 2008 года подписана Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств.

По инициативе Совета руководителей миграционных органов государств – участников СНГ 20 ноября 2009 года Советом глав правительств СНГ принят Комплексный план основных мероприятий по реализации принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств.

19 сентября 2008 года подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Исполнительным комитетом СНГ и Международной организацией по миграции. 3 февраля 2010 года подписан План его реализации [3].

Необходимо отметить, что государствами – участниками СНГ были разработаны и приняты законодательные акты в области свободы передвижения, въезда и выезда граждан этих стран и иностранцев, статуса определенных категорий мигрантов.

Основой конституционных положений государств являются нормы международного права. Так, бывшие республики СССР с начала 90-х годов 20 в. присоединились к основополагающим документам международного права, требующим от них выполнения определенных юридических обязательств. Одним из таких обязательств является соблюдение принципа свободы перемещения и гуманного отношения к беженцам и перемещенным лицам. Государства СНГ признают право граждан на свободу передвижения внутри страны, а также право по собственному желанию выезжать из своей страны и беспрепятственно возвращаться, за исключением ограничений, установленных законом.

Эти права записаны в конституциях стран Содружества и конкретизируются специальными законодательными актами.

Законами гарантируется свободный выезд из страны и въезд в нее через специально обустроенные пункты контроля. Анализируя нормы конституций государств СНГ, в которых закрепляется право на свободу передвижения и выбор места жительства, следующее. В конституциях Азербайджанской Республики (ст. 28), Грузии (ст. 22), Республики Казахстан (ст. 21) и Украины (ст. 33) это право предоставлено каждому, законно находящемуся на территории страны. В конституциях Киргизской Республики (ст.16) и Туркменистана (ст. 24) данное право может быть реализовано теми: «кто законно находится на территории государства». Согласно конституциям Республики Армения (ст. 22), Республики Беларусь (ст. 30), Республики Молдова (ст. 27) и Республики Таджикистан (ст. 24) правом на свободу передвижения и выбор места жительства обладают только граждане страны, иностранные граждане и лица без гражданства данным правом не наделяются. В Конституции Республики Узбекистан право на свободу выбора места жительства не закреплено; граждане имеют право на свободу передвижения по территории республики ... за исключением ограничений, установленных законом (ст. 28). В конституциях Киргизской Республики (ст. 16) и Республики Молдова (ст. 27) помимо права на свободу передвижения и свободу выбора

места жительства также гарантирована свобода выбора и введено понятие «места пребывания» («право пребывать»).

Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в странах СНГ определено конституциями и специальными законами. Конституции государств Содружества содержат базовые нормы о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства. Страны СНГ предоставляют национальный режим иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые (в случае постоянного проживания) пользуются теми же правами и свободами, что и граждане государства, если иное не предусмотрено конституцией и законодательством, а также международными соглашениями.

Отметим так же, что государства Содружества присоединились к существующей универсальной системе международно-правовой защиты беженцев. Конвенцию ООН 1951 года о беженцах и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, ратифицировали Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизстан, Российская Федерация, Таджикистан и Туркмения. Право на убежище закреплено в конституциях Азербайджана (ст. 80), Беларуси (ст. 12), Грузии (ст. 47.2), Молдовы (ст. 19.2), Туркменистана (ст.8), Украины (ст. 26). Странами СНГ заключены многосторонние и двусторонние соглашения, касающиеся упрощения процедуры передвижения людей и имущества через границы.

В каждом государстве миграционное законодательство имеет свои особенности, а одни и те же понятия – определяются по - разному.

Так, понятие «иностраный гражданин» отражено в национальном законодательстве всех государств Содружества. Понятие «иммигрант» имеется в законодательных актах Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Украины. В Беларуси и Молдове предусматривается только понятие «трудоустроенный-иммигрант». В нормативных документах Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана используется понятие «эмигрант».

К документам, подтверждающим право иностранцев находиться на территории государства, относятся:

вид на жительство (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина);

документ, удостоверяющий личность (Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина);

разрешение на временное или постоянное проживание (Армения, Казахстан);

удостоверение о регистрации (Азербайджан).

Миграционная карта, как документ учета временно пребывающих на территории государства Содружества, рекомендованный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, принята в законодательных актах Армении, Беларуси, Казахстана и России [4].

Вопросы миграции и убежища в большинстве стран СНГ регулируются такими нормативными документами, как: законы «О беженцах», «Об иммиграции», «О гражданстве», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» и др.

Отметим, что в отдельных государствах (Республика Казахстан) принят закон «О миграции населения», аккумулировавший в себе все ключевые вопросы регулирования миграционных процессов и статуса мигрантов и иммигрантов. В Азербайджанской Республике принят миграционный кодекс. В Российской Федерации принятие Миграционного кодекса планируется к 2025 году.

Республика Беларусь не имеет единого нормативного правового, регулирующего вопросы миграции, как, например, в Республике Казахстан, Азербайджанской Республике.

На наш взгляд, представляется целесообразным разработка и принятие в Республике Беларусь единого нормативного правового акта, объединяющего в себе основные положения действующих нормативных правовых актов в сфере миграции, который содержал бы в себе понятия «мигрант», «иммигрант», «миграция» и др.

Список использованных источников

1. Беларусь в цифрах: статистический справочник 2019 год // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/cf4/cf4915a5e6ade269f20c0bf5a332a7a3.pdf> – Дата доступа: 05.05.2019 г.
2. Концепция государственной миграционной политики готовится в Беларуси // [Электронный ресурс] – URL: <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/december/31822/> – Дата доступа: 05.05.2019 г.
3. Незаконная миграция в СНГ. Проблемы, пути решения. Исполнительный комитет СНГ официальный сайт // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=13734> – Дата доступа: 05.05.2019 г.
4. Интернет портал СНГ. Актуальные проблемы миграционной статистики на пространстве СНГ (по материалам Статкомитета СНГ) // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=24615> – Дата доступа: 05.05.2019 г.

The article discusses the stages of creating migration standards in the CIS countries, compares the regulatory framework of the CIS countries in the field of migration processes, identifies features of migration legislation, makes a proposal to improve the legislation of the Republic of Belarus.