

МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СТРАН-УЧАСТНИЦ СНГ: ПРАВОВОЙ СТАТУС И ЗАЩИТА ПРАВ МИГРАНТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Современная Европа столкнулась в последние годы с неконтролируемым потоком мигрантов из Африки в бывшие метрополии и традиционным потоком азиатов в Европу. Виной тому либеральное миграционное законодательство. Что ожидает Россию на фоне массовых потоков беженцев и стоит ли бояться угрозы от мигрантов из стран Центральной Азии? Именно этот регион является главным резервуаром рабочей силы для России. Для этого необходимо изучить миграционную обстановку на территории бывшего советского пространства, причем особое внимание уделить 1990-м годам, так как именно на них пришелся пик миграционной активности.

На основе анализа целого ряда миграционных законов с 1991 г., представлена полноценная картина развития международного законодательства по защите прав мигрантов. Выяснено, что большинство нормативных правовых актов было принято между Россией и Белоруссией, Киргизией, Казахстаном, что и послужило причиной создания Евразийского экономического союза. Однако даже среди этих государств лидирующие позиции по количеству двусторонних договоров занимает Республика Казахстан.

В результате исследования установлено, что международное миграционное право в большинстве случаев представлено нормативными актами в области регулирования правового статуса беженцев, вынужденных переселенцев, мигрантов, так как в условиях распада Советского союза иностранным гражданам необходима была поддержка со стороны принимаемого сообщества. Россия со своей стороны как предоставляла все условия для приобретения в упрощенном порядке гражданства, так и оказывала содействие соотечественникам за рубежом посредством заключения договоров с правительствами бывших союзных государств.

Ключевые слова: международное право, постсоветский период, мигранты, беженцы, защита прав, правовой статус, получение гражданства.

Проекты миграционного законодательства разрабатывались задолго до распада Советского Союза. Это был первый этап становления миграционной политики России, длившийся с 1990–1995 гг. Для первого этапа характерны всплеск внешних миграций, массовые потоки вынужденных переселенцев, а также сокращение объемов внутренних миграционных потоков.

Распад СССР и образование новых независимых государств сопровождалось массовыми внешними миграциями. Причинами этих процессов стали социально-экономическая нестабильность независимых государств, проявление национализма, дискриминация по этническому, конфессиональному признакам.

Осознание необходимости решения миграционных проблем, в первую очередь проблем, связанных с вынужденной миграцией, призвало страны СНГ к принятию миграционного законодательства, что не обошло и Россию.

В результате исследования было замечено, что политика Российской Федерации в отноше-

нии миграционного законодательства не имела четкого направления. Законы в отношении мигрантов претерпевали существенные зигзаги: то принимались жесткие законы, ограничивающие иммиграцию, затем происходил поворот на 180 градусов, означающий либерализацию миграционного законодательства. Это было обусловлено как внешнеполитическими причинами, к которым можно отнести политические конфликты, осложнение международной обстановки, так и внутривнутриполитическими и внутриэкономическими, такими как сложная демографическая ситуация, острая нехватка рабочей силы.

В рамках данного исследования уместно проследить развитие международного миграционного права, так как это самый высокий уровень миграционного законодательства России.

Международное миграционное законодательство России характеризуется десятками договоров, соглашений, которые являются прямым отражением складывающейся обстановки в мире. Политический конфликт, притеснение этноса, стихийные миграционные потоки за-

ставляют Россию и другие государства подписывать двухсторонние, многосторонние соглашения, направленные на регуляцию данных процессов.

Для более полного изучения международного миграционного законодательства России целесообразно выделить группы законопроектов, объединенных необходимостью решения конкретной миграционной задачи (например, получение гражданства РФ) с учетом хронологии. Данный способ поможет проследить динамику международного законодательства в сфере миграции, выявив специфику времени и особенности политических, культурных отношений.

Первая попытка обозначить направление миграционного законодательства наступила вместе с принятием «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств», в протоколе к которому, подписанному в г. Алма-Ате 21.12.1991 г. заявляется о координации вопросов

миграционной политики [1]. На деле так и будет: многие вопросы Российская Федерация и страны бывшего СССР будут решать сообща, а некоторые установки, заложенные в «Соглашении» будут проигнорированы (например, статьи 3, 4) о сохранении этнической, культурной и языковой принадлежности. Как известно, многие представители нетитульных наций (не только русские) вынуждены будут бежать из республик на родину по причине дискриминации.

Соглашение стало своего рода вехой в становлении международного миграционного права. Остальные законодательные акты можно разделить на особые группы в зависимости от определенного направления действия.

Проведя категориальный анализ принятых международных законодательных актов в сфере миграции можно сделать вывод, что наибольшее их число принято в области защиты прав мигрантов (сюда же можно отнести правовой статус и упрощенный порядок по-

Таблица 1 – Принятые законодательные акты в области защиты прав мигрантов (правовой статус, упрощенный порядок получения гражданства)

Год	Название документа	Государство-партнер
26 декабря 1991 г.	Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики	Эстония
6 октября 1992 г.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев	Управление Верховного комиссара ООН
10 октября 1992 г.	Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о регулировании процессов переселения и защите прав переселенцев	Таджикистан
10 октября 1992 г.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев	Латвия
10 октября 1992 г.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о регулировании процесса переселения и защиты прав переселенцев	Азербайджан
28 марта 1994 г.	Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации	Киргизия
25 ноября 1994 г.	Соглашение между РФ и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства	Туркменистан

15 сентября 1995 г.	Договор между Российской Федерацией и Республикой Грузия о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Грузия, и граждан Республики Грузия, постоянно проживающих на территории Российской Федерации	Грузия
20 января 1995 г.	Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию	Казахстан
24 сентября 1996 г.	О помощи беженцам и вынужденным переселенцам	Страны СНГ
1 октября 1997 г.	Об изменениях и дополнениях в Положение о Консультативном совете по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ	Страны СНГ
5 марта 1997 г.	О ратификации соглашения между РФ и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории КР, и граждан КР, постоянно проживающих на территории РФ	Киргизия
29 августа 1997 г.	Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации	Армения
13 января 1999 г.	Соглашение между Правительством РФ и Правительством Латвийской Республики и Киргизией	Киргизия
5 ноября 1999 г.	Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения	Грузия
5 ноября 1999 г.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения	Азербайджан
14 июля 2002 г.	Соглашение между министерством труда и социального развития Российской Федерации и Министерством социальных дел Эстонской Республики о применении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения	Эстония
24 января 2006 г.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации	Беларусь
7 декабря 2006 г.	Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения	Беларусь
	Меморандум об основных принципах решения вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации	Казахстан

лучения гражданства). Нагляднее всего хронологическую последовательность законов в сфере миграции можно изобразить в виде таблицы (табл. 1).

Наибольшее количество международных (двухсторонних) договоров принято между Россией и Киргизией, Белоруссией, Казахстаном. Это объясняется долгими дружественными отношениями, на базе которых создан Евразийский экономический союз, общностью интересов, так как представители центральноазиатских республик являются главным резервуаром рабочей силы (страны-доноры) в России.

Сразу же после распада Союза следует постановление между Российской Федерацией и рядом государств СНГ, в частности, 26 декабря 1991 г. ратифицирован «Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики» гласивший, что РФ берет на себя обязательства по оказанию покровительства своим гражданам на территории Эстонии равно как и намерена поощрять покровительство со стороны эстонских властей ее гражданам на территории России [2].

Затем следует целая серия договоров, заключенная между Российской Федерацией с одной стороны и Республикой Казахстан [3], Латвийской Республикой, Республикой Узбекистан [4], Финляндией [5] – с другой [6]. В целом данные соглашения дублируют обещания правительства Российской Федерации по обеспечению помощи своим гражданам, защищать права меньшинств (это статья договора носила обоюдный характер), способствовать координации миграционной политики.

Подписание таких договоров необходимо, так как соотечественники, оставшиеся в союзных республиках сразу после распада Союза, должны быть уверены в сохранении прав собственности в стране проживания, что по этическому или языковому признаку они не станут подлежать ущемлению в других правах. Нельзя не отметить, что во многом такие договоры оставались лишь на бумаге, так как в действительности представители нетитульных наций довольно часто страдали от притеснения, прежде всего властями страны проживания.

Стремление к подписанию ряда двухсторонних договоров со странами СНГ вполне обосновано и понятно, но подписание подобного договора с Финляндией кажется не вполне объяснимым. С другой стороны, Россию и Финляндию давно связывает общность территории (Финляндия только в 1917 году перестала быть российский «провинцией»), поэтому российские соотечественники проживают и там (порядка 66 тысяч человек, примерно 1,2% от всего населения).

6 октября 1992 г. было подписано важное, с точки зрения миграционного законодательства, соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев [7]. Согласно документу, верховный комиссар берет на себя обязательство по разрешению проблемы беженцев путем сотрудничества с правительством РФ, частными организациями для более удобной и успешной репатриации. Но, как можно было бы подумать, этот документ будет регламентировать совместную деятельность Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Правительства Российской Федерации по делам беженцев, однако, этот документ абсолютно не имеет отношения к сути миграционного законодательства – миграционным потокам, а лишь регламентирует права и обязанности должностных лиц УВКБ и Правительства (правила передвижения по стране, наличие документов, полномочия и т. д.), т. е. регламентирует организационные стороны процесса.

В 1992 г. принято Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов. В 1993 г. был принят другой закон – Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов. В 1994 г. приняли Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Довольно широкое распространение получила практика подписания двухсторонних договоров, регулирующих процессы переселения, упрощенную процедуру получения гражданства для прибывающих на постоянное местожительство, а также о правовом статусе граждан одной стороны, постоянно проживающих на терри-

тории другой (договоры России с Киргизией и Казахстаном), в том числе договоры о трудовой деятельности мигрантов.

К договорам подобного рода можно отнести Конвенцию, подписанную в январе 1996 г. между Россией, Казахстаном и Таджикистаном. Конвенция предусматривала упрощенный порядок приобретения гражданства гражданами государств-участников СНГ, целый ряд соглашений со странами СНГ:

1) соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики и Киргизией (продленный в 2004 г. еще на 7 лет [8]) о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (№38-ФЗ) от 22 ноября 1994 г. [9];

2) соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о содействии лицам, переселяющимся из России в Эстонию и из Эстонии в Россию (№39-ФЗ) от 22 ноября 1994 г. [10, Л. 190];

3) соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства [11, Л. 192];

4) соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 25 ноября 1994 г. (№42-ФЗ) [12, Л. 194];

5) соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о регулировании процесса переселения и защит прав переселенцев от 25 ноября 1994 г. (№43-ФЗ) [13, Л. 196];

6) соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о регулировании процессов переселения и защите прав переселенцев от 25 ноября 1994 г. (№45-ФЗ) [14, Л. 200];

7) соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о регулировании процессов переселения и защите прав переселенцев от 25 ноября 1994 г. [15, Л. 204];

8) соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. (№47-ФЗ) [16];

9) соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом

статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [17, Л. 211].

Надо заметить, что чаще всего двухсторонние договоры подписываются между Правительством Российской Федерации и Республикой Казахстан. Так, 28 марта 1994 г. подписали меморандум, а 20 января 1995 г. еще и соглашение [18, Л. 211], [19], по которому граждане обеих стран имеют право на упрощенную процедуру получения гражданства, возможность получения работы по контракту, равенство в правах, безвизовые поездки граждан [20], пропуск через государственную границу посредством таможенной службы в упрощенном виде. Этот документ свидетельствует о дружбе и сотрудничестве двух государств, имеющих давнюю историю.

В 1996 г. вновь возобладала практика подписания двухсторонних договоров, длившихся несколько лет. Так, за 1996 г. были подписаны договоры между РФ и Республикой Казахстан [21, Л. 211], Туркменистаном [22, Л. 159], Белоруссией [23], в 1997 г. – между РФ и Республикой Киргизия [24, Л. 84,86], Азербайджаном [25], Арменией [26]. Ряд договоров 1997 г. касался упрощенного получения гражданства гражданами иностранных государств: между РФ и Республикой Казахстан [27, Л. 157], РФ и Республикой Киргизия [28, Л. 173].

Отдельным достижением в области регулирования международных миграционных процессов является подписание 1 октября 1997 г. в Минске изменений и дополнений в «Положение о Консультативном совете по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ» [29], которое декларировало некоторые стороны миграционных процессов. В каждом государстве-участнике СНГ на местах создаются советы из руководителей министерств по труду и ФМС, которые, состояв в Совете стран СНГ, выносят на обсуждение проекты программ по социально-трудовому развитию, регулированию миграции, занятости населения, соцзащиты населения.

24 октября 1997 г. между Министерствами по делам национальностей РФ и Республики

Украины (Комитет по делам национальностей и миграции) заключено дружественное соглашение, ставящее целью сотрудничество в национальных вопросах. Правительства договорились о поддержке национальных меньшинств титульного этноса Украины в России и России в Украине соответственно, сохранение самобытности, право на образование, право частной жизни, на получение необходимой информации, юридической защиты, подачи жалоб.

Сотрудничество предполагалось осуществлять не только в правовой форме, но также путем культурно-гуманитарного и научного сотрудничества.

Таким образом, международное миграционное право в большинстве случаев представлено нормативными актами в области регулирования правового статуса беженцев, вынужденных переселенцев, мигрантов, так как в условиях распада Советского союза иностранным гражданам необходима была поддержка со стороны принимаемого сообщества. Россия со своей стороны как предоставляла все условия для приобретения в упрощенном порядке гражданства, так и оказывала содействие соотечественникам за рубежом посредством заключения договоров с правительствами бывших союзных государств.

07.09.2016

Список литературы:

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13917> (дата обращения: 10.04.2016).
2. Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13887> (дата обращения: 10.04.2016).
3. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13571> (дата обращения: 10.04.2016); Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13571> (дата обращения: 12.04.2016).
4. Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Республики Кыргызстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13839> (дата обращения: 10.04.2016).
5. Договор об основах межгосударственных отношений между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Литовской Республикой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13844> (дата обращения: 10.04.2016).
6. Договор об основах межгосударственных отношений, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13568> (дата обращения: 10.04.2016).
7. Договор об основах межгосударственных отношений, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Финляндией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13842> (дата обращения: 10.04.2016).
8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/13336> (дата обращения: 12.04.2016).
9. Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о продлении срока действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/5790> (дата обращения: 10.05.2016).
10. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 190.
11. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 192.
12. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 194.
13. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 196.
14. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 200.
15. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.1. Л. 204.
16. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/9445> (дата обращения: 21.04.2016).
17. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.29. Л. 211.
18. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д.61. Л. 211.
19. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/11619> (дата обращения: 21.04.2016).
20. Меморандум об основных принципах решения вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/12170> (дата обращения: 13.04.16).
21. ГАОО. Ф.3010. Оп.4. Д.61. Л.211.
22. ГАОО. Ф.3010. Оп.4. Д. 63. Л.159.

23. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о регулировании процесса переселения и защиты прав переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/10456> (дата обращения: 13.04.16).
24. ГАОО. Ф.3010. Оп.4. Д.96. ЛЛ.86., 84.
25. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о регулировании процесса переселения и защиты прав переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/10068> (дата обращения: 13.04.16).
26. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/10027> (дата обращения: 13.04.16).
27. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д. 96. Л. 151.
28. ГАОО. Ф.3010. Оп. 4. Д. 96. Л.153
29. Решение Межгосударственного экономического комитета Экономического союза «Об изменениях и дополнениях в Положение о Консультативном совете по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/9972> (дата обращения: 13.04.16).

Сведения об авторе:

Алексенко Майя Александровна, аспирант кафедры истории
факультета гуманитарных и социальных наук
Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, e-mail: krutaya.20112011@mail.ru