

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Н.А. Фирсова

Статья посвящена теоретическому осмыслению влияния глобализации на такие новые явления в межгосударственных отношениях, как регулирование миграционных потоков и предоставление гражданства.

Ключевые слова: трудовая миграция; гражданство; политико-правовое регулирование миграционных процессов; проблемы трудовых мигрантов.

В современном мире миграция выступает важным фактором, объединяющим интересы стран-доноров и стран-реципиентов, а регулирование расширяющихся миграционных потоков становится важнейшим направлением международной политики и права. Принципиально изменившаяся миграционная ситуация, включение России и других новых независимых государств в систему глобальных миграций, их присоединение к международным договорам в этой области потребовали разработки нового законодательства, которое стало предметом оживленных дискуссий и исследований в России и странах СНГ. Практически все современные исследователи миграционных процессов сходятся во мнении, что эти процессы отличаются достаточной сложностью и неоднозначностью. С экономико-демографической точки зрения можно признать необходимость и полезность миграции населения, но с политологической и правовой она предстает как одна из самых острых и трудноразрешимых проблем современности [1: 27].

Во многих странах внешняя миграция превратилась в социально-политическую силу, оказывающую значительное влияние на политическую и общественную ситуацию государств, активно участвующих в международном обмене населением. Различным аспектам этого яв-

ления посвящены исследования В.А. Авксентьева, В.В. Амелина, Л.В. Андриченко, М.Г. Арутюнова, Е.В. Белоусова, Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, Н.А. Ворониной, Л.И. Графовой, Л.М. Дробжевой, Ж.А. Зайончковской, Н.Н. Зинченко, Т.Д. Ивановой, В.А. Ионцева, В.М. Кабузана, Н.П. Космарской, Н.М. Лебедевой, А. Малашенко, М.Ю. Мартыновой, В.И. Мукомеля, А.Д. Назарова, Э.А. Паина, С.А. Панарина, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского, С.С. Савоскул, И.А. Субботиной, В.А. Тишкова, Е.И. Филипповой, И.П. Цапенко, Л.Л. Хопёрской, А. Ю. Ястребовой и др.

Результаты проведенных ими исследований, опубликованные в основном в коллективных монографиях, в совокупности позволяют выделить закономерности, которые необходимо учитывать при разработке миграционного законодательства и определении принципов миграционной политики.

Во-первых, мигранты, давно осевшие в странах приема, все активнее участвуют в политической жизни этих стран. В связи с этим у государства возникает комплекс внутривнутриполитических и правовых проблем, требующих решения.

Во-вторых, иммигранты создают свои автономные организации (в основном это культурные и религиозные ассоциации, так как политические объединения иностранцам труднее зарегистрировать), которые активно сотрудничают

в сфере защиты прав человека с местными политическими партиями и организациями.

В-третьих, иммигранты, отстаивая свои права, участвуют в различного рода массовых выступлениях. Так, например, во Франции традиционно проводятся манифестации и голодовки протеста против дискриминации и расизма. Широко используемым средством борьбы иностранцев в Германии и Швейцарии стали забастовки, сопровождающиеся захватом предприятий, столкновениями с полицией.

В-четвертых, иммиграция является благодатной почвой для расистских настроений, что дестабилизирует социально-политическую обстановку в странах-реципиентах. Как отмечает И.П. Цапенко: «Ксенофобия и расизм, всегда считавшиеся спутниками миграции, в 90-е гг. резко усилились, что было спровоцировано кризисными явлениями в экономике, утратой веры в левые утопии, упадком рабочего движения. Иммиграцию из неевропейских стран окрестили “иностранной интервенцией”, “аннексионизмом третьего мира” и даже “биологическим оружием”, а иммигрантов – “внутренними врагами”, которым вменяют в вину чуть ли не все экономические и социальные недуги общества и на которых соответственно переводят недовольство коренного населения. Даже к беженцам все чаще относятся не как к жертвам насилия, а как к угрозе политической и социально-экономической стабильности европейских государств» [2: 53].

В-пятых, иммиграция влияет на деятельность политических партий стран-реципиентов. В последние годы в большинстве стран мира вопрос об иммигрантах стал одним из пунктов предвыборных кампаний, борющихся за власть партий. В некоторых западноевропейских странах многие партии во время выборов получали дополнительные голоса за счет проиммиграционной или антииммиграционной настроенности.

В-шестых, почти все иммигранты сталкиваются с нарушением основных прав человека и базовых прав работников (задержка заработной платы, различные формы эксплуатации), противостоять которым в правовой форме они не в состоянии по объективным и субъективным причинам: “Низкий уровень включенности в какие-либо виды правозащитного поведения – это и проявление неразвитого правосознания мигрантов, и свидетельство объективной слабости механизма защиты потерпевших, сложившихся в российской правовой системе” [3: 82].

Современные исследования доказывают, что «миграция утрачивает характер одностороннего

движения иммигрантов из стран происхождения в страны поселения и приобретает черты “трансмиграции”, сопровождающейся маятниковым, “челночным” переносом политической практики, процессов и проблем с территории одного государства на территорию другого. Очевидно, что международная миграция, становясь “транснациональной”, требует от международного сообщества конкретных мер по ее упорядочению, которое должно осуществляться посредством международно-правового регулирования миграционных процессов с учетом глобальных интересов мирового сообщества, объективных возможностей отдельно взятых государств и особенностей развития народонаселения в современных условиях» [4: 29].

Все перечисленные проблемы многие страны-реципиенты предпочитают решать при помощи ужесточения миграционного законодательства и применения дифференцированных норм к разным категориям мигрантов. Н.Д. Омурбекова отмечает, что «рестриктивным характером страдало иммиграционное законодательство Великобритании. Закон 1971 г. еще больше ограничил право въезда на территорию метрополии. ... Закон... почти положил конец трудовой миграции из “новых”, или “цветных”, стран Содружества. Главным источником иммиграции в Великобританию стало воссоединение семей» [5: 40].

Одним из наиболее важных вопросов является определение правового статуса мигрантов. Международные нормативные правовые акты предусматривают, что основные права и свободы человека должны соблюдаться без дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или каких-либо других обстоятельств [6: XIX]. Это касается не только граждан определенного государства, но и пребывающих в данном государстве лиц, не имеющих гражданства, – иностранцев.

В целом статус международных мигрантов можно определить как совокупность прав и обязанностей мигрирующих лиц, регламентируемых национальным законодательством государств-доноров и государств-реципиентов, и международно-правовыми нормами, характеризующими их как мигрантов и определяющими их положение в обществе. В зависимости от вида внешней миграции статус мигрантов характеризуется теми или иными особенностями, которые

позволяют решать задачи правовой регламентации их положения в том или ином государстве, обществе, а также рассматривать их с точки зрения международного права.

В результате массовой миграции сотни тысяч человек меняют свой политико-правовой статус, приобретая гражданство новой страны или становясь бипатридом. Как известно, "... гражданство – политическая и правовая принадлежность лица к конкретному государству. Проявляется как взаимоотношения между государством и лицом, находящимся под его властью: государство гарантирует гражданину обеспечение его законных прав и интересов, защищает и покровительствует ему за границей. В свою очередь, гражданин обязан безусловно соблюдать законы и прочие предписания государства и выполнять установленные обязанности. Совокупность этих прав и обязанностей составляет политико-правовой статус гражданина, отличающий его от иностранных граждан и лиц без гражданства" [7: 102–103].

В условиях глобализации и массовой миграции как одной из форм её проявления возникает и другая проблема. Она заключается в том, что для бипатрида вновь приобретенные гражданские права и свободы (как основа конституционно-правового статуса гражданина государства-реципиента), устанавливающие возможности его участия в политической, социальной и культурной жизни общества, должны определенным образом сочетаться с правами и свободами гражданина страны-донора.

Особую значимость эта проблема имеет для Российской Федерации, которая выступает государством-реципиентом, принявшим в постсоветский период миллионы новых граждан. В России продолжается институционализация миграционной сферы, включающая не только принятие внутригосударственных нормативных актов и создание соответствующих административных структур, но и формирование системы регулирования миграционных процессов на постсоветском пространстве.

Именно в этом контексте анализируют действующее законодательство Российской Федерации по вопросам определения статуса мигрантов и приобретения гражданства Г.С. Витковская, В.И. Мукомель, А.Д. Назаров, Е.И. Филиппова. Они отмечают недочеты принимающихся законов, в частности по ужесточению процедуры приобретения российского гражданства. Критический обзор существующей правовой базы России в области миграционного законодатель-

ства сделан Н.А. Ворониной. Политический контекст миграций на постсоветском пространстве детально рассмотрен в трудах Э.А. Паина, А.В. Сусарова, С.Б. Ягодина и др. С.А. Панариным была предпринята попытка осмысления и анализа проблем безопасности в их взаимосвязи с миграционными процессами в России. Особого внимания заслуживает работа А.Н. Овчинниковой [8], в которой показано, что правовой статус иностранцев в Российской Федерации регулируется и национальным, и международным законодательством.

В.Д. Шапиро, Г.Ф. Морозова, Г.С. Денисова акцентировали внимание на важности социологического дифференцирования групп мигрантов, выработке соответствующей тактики действий по отношению к ним со стороны государственных и общественных институтов. "Социополитическое" направление в изучении взаимосвязи миграционных и политических процессов исследует Г.С. Витковская [9]. Политические предпочтения мигрантов, по её мнению, могут стать значимым фактором формирования общественно-политической реальности.

Формы влияния миграционных процессов на политическую реальность предметно рассматриваются в трудах Н.В. Петрова, О.Н. Воробьевой, В.М. Моисеенко. Функционирование структур государственного управления в контексте миграционных процессов рассматривалось в исследованиях Т.М. Регент, В.В. Степанова, Н.Н. Тоцкого, И.М. Гаврилова, А.Д. Назарова, Г.С. Глущенко, Л.Л. Хоперской. Предметом политологических исследований в самое последнее время стали проблемы гражданской интеграции мигрантов [10].

Весь комплекс перечисленных проблем целесообразно рассмотреть на примере российско-кыргызского сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов и гражданства, поскольку Кыргызстан является единственной страной в СНГ, для граждан которой предусмотрен упрощенный порядок получения российского гражданства.

По официальным данным Госкомитета по миграции и занятости, в России проживают 580 тыс. мигрантов из Кыргызстана. По мнению экспертов, "из пятимиллионного населения Кыргызской Республики почти треть трудоспособных граждан в настоящее время проживают на территории России". Они также отмечают сложившуюся тенденцию "роста численности кыргызской диаспоры в России, которая сохранится и в ближайшие годы" [11: 164].

Факторами, влияющими на миграционные настроения населения, являются: нестабильная социально-политическая обстановка в республике, низкий уровень доходов, рост коррупции, активизация криминала, нарастающий экономический кризис и т. д. Одной из причин оттока населения из Кыргызстана стал дефицит электроэнергии, вследствие чего вести свой бизнес стало экономически невыгодно. Это вынуждает ряд граждан продавать свое дело и уезжать на постоянное место жительства за рубеж – преимущественно в Россию.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, только в 2008 г. на территорию России въехали более 430 тыс. граждан КР, на миграционный учет на территории России поставлено 316,7 тыс. граждан КР, на ПМЖ с оформлением документов выехали 25,8 тыс. человек, или 89,7% общего миграционного потока; 136,1 тыс. человек получили разрешение на трудовую деятельность в России, а около 160 тыс. человек приобрели российское гражданство [12: 6].

География расселения кыргызов в России весьма широка. К 2009 г. кыргызские диаспоры сложились в Астрахани, Волгограде, Воронеже, Горно-Алтайске, Екатеринбурге, Казани, Красноярске, Курске, Магнитогорске, Москве, Набережных Челнах, Нижнем Новгороде, Новокузнецке, Новосибирске, Омске, Оренбурге, Пензе, Перми, Ростове-на-Дону, Самаре, Санкт-Петербурге, Саратове, Сургуте, Тольятти, Тюмени, Улан-Удэ, Уфе, Ханты-Мансийске, Челябинске, Чите, Южно-Сахалинске, Якутске, Ярославле.

Учитывая постоянно растущий объем миграции, в 2007 г. была создана двусторонняя российско-кыргызская рабочая группа ФМС России и Госкомитета по делам миграции и занятости КР. Ее основной задачей является разрешение трудностей, возникающих в связи с регистрацией, продлением срока регистрации и легальным трудоустройством кыргызских мигрантов. Принцип работы группы – соблюдение норм международного права. Так, глава Государственного комитета КР по миграции и занятости А. Рыскулова считает: “Есть надежда, что новая конвенция стран СНГ о защите прав мигрантов поможет решить многие проблемы нелегальной миграции в Кыргызстане... В случае подписания конвенции документ станет основным инструментом, по которому страны будут защищать интересы своих граждан в соответствии с международными нормами” [13].

В декабре 2008 г. состоялось очередное заседание российско-кыргызской рабочей группы по обсуждению проблемных вопросов, возникающих при реализации Соглашения между правительствами России и Кыргызстана о трудовой деятельности и социальной защите. Стороны пришли к выводу о необходимости создания системы организованного привлечения трудовых мигрантов из КР. Российская сторона сделала акцент на привлечении квалифицированных кадров, свободно владеющих русским языком, кыргызская – на вопросе о совместном законодательном урегулировании обеспечения социальных и пенсионных гарантий на территории РФ и о фактах отказа во въезде кыргызстанцам, имеющим на это законное основание [14].

Правительство Кыргызской Республики намерено решать вопрос о гражданах Кыргызстана, которые одновременно имеют гражданство России. По словам председателя Госкомитета КР по миграции и занятости А. Рыскуловой, “сегодня сотни тысяч кыргызстанцев получили гражданство России и мы знаем об этом, знает об этом и российское правительство. И мы уже обращались в государственные органы России с тем, что если между нашими странами не будет подписано соответствующее соглашение, то, скорее всего, этим людям придется отказаться от одного из гражданств” [13].

На процессы управления миграционной сферой существенное влияние оказывают новые институты гражданского общества, созданные трудовыми мигрантами. Необходимость решения всего комплекса проблем, с которыми столкнулись мигранты из Кыргызстана, привела к их консолидации и формированию общественных объединений. Они стали появляться в различных регионах России с 2000 г., а уже в 2003 г. была создана Ассоциация кыргызских диаспор России и Казахстана “Замандаш”, которая позднее была переименована в Международную Ассоциацию кыргызских диаспор “Замандаш”.

В настоящее время Ассоциация “Замандаш” объединяет кыргызские национально-культурные организации из 27 городов Российской Федерации, 6 городов Казахстана и 5 стран дальнего зарубежья, которые содействуют обеспечению конституционных прав кыргызских мигрантов в социальной и культурной сферах. В июле 2003 г. вышел в свет первый номер полноцветного иллюстрированного журнала на кыргызском языке “Замандаш”, где были отражены проблемы и достижения кыргызских мигрантов в России

и Казахстане. В настоящее время ежемесячный журнал “Замандаш” пользуется спросом и популярностью в городах компактного проживания кыргызов в России и других государствах.

Международная ассоциация кыргызских диаспор “Замандаш” ежегодно проводит конференции, на которых обсуждаются наиболее значимые проблемы мигрантов из Кыргызстана. Прежде всего, это проблема правовой и социальной защиты законных интересов кыргызстанцев в России.

“Замандаш” активно поднимает вопрос об использовании потенциала мигрантов-соотечественников, в частности, о привлечении их инвестиций в экономические проекты и инициативы правительства Кыргызстана, направленные на развитие республики. Руководители Ассоциации убеждены, что в России уже немало соотечественников, которые крепко стоят на ногах, их вклад в развитие экономики Кыргызстана позволит создать сотни рабочих мест в различных сферах.

В Ассоциации полагают, что миграционные проблемы нужно решать совместными усилиями власти и общественных объединений: необходимо открывать информационно-консультативные центры для потенциальных мигрантов; увеличивать квоты в российских вузах и количество мест для обучения этнических кыргызов, проживающих за рубежом, в вузах Кыргызстана; разработать механизмы отчисления пенсионных страховых взносов трудовыми мигрантами; упростить получение гражданства КР этническими кыргызами и соотечественниками, ранее получившими гражданство других стран.

Руководитель администрации Президента КР заявил, что “наши соотечественники за рубежом и дальше будут поддерживаться государством, все вопросы ... будут находиться под контролем” [15].

Литература

1. *Ионцев В.А.* Плюсы и минусы трудовой миграции // Экономика и жизнь. – 1997. – № 7.
2. *Цапенко И.* Движущие силы международной миграции населения // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3.
3. *Метелёв С.Е.* Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
4. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. – М.: Внешторгиздат, 2003.
5. *Омурбекова Н.Д.* Международная миграция в Содружестве наций в условиях глобализации. – Бишкек: КРСУ, 2008.
6. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. проф. В.А. Карташкин, проф. Е.А. Лукашева. – 2-е изд., доп. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2002.
7. Гражданство: Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомирова; Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1997.
8. *Овчинникова А.Н.* Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. – М.: Деловой двор, 2009.
9. Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: Причины, последствия, перспективы / Под ред. Г. Витковской. Науч. докл. Моск. центра Карнеги. Вып. II. – М., 1996.
10. Новые этнические группы в России. Пути гражданской интеграции / Под ред. В. В. Степанова, В.А. Тишкова. – М.: УОП ИЭА РАН, 2008.
11. *Хопёрская Л.* Киргизская диаспора в России // Новые этнические группы в России. Пути гражданской интеграции. – М.: УОП ИЭА РАН, 2008.
12. *Рыскулова А.* Не думай о мигранте свысока... // Слово Кыргызстана. – 2009. – 28 января.
13. *Рыскулова А.* Есть надежда, что новая конвенция стран СНГ о защите прав мигрантов поможет решить многие проблемы нелегальной миграции в Кыргызстане. – <http://www.24.kg/community/2008/10/28/96407.html>
14. <http://www.24.kg/community/2008/12/02/99563.html>
15. http://www.kyrgyznews.com/readarticle.php?article_id=1309