

ISSN 2077-4877

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

Республиканского
института высшей школы

Философско-гуманитарные науки

Сборник научных статей

Основан в 2000 году

Выпуск 18

Минск
РИВШ
2019

РЕПОЗИТОРИЙ БГУ

УДК 082

В сборник, включенный ВАК Республики Беларусь в перечень научных изданий для опубликования результатов диссертационных исследований, вошли статьи по политическим, философским и экономическим наукам.

Адресован аспирантам, научным работникам, преподавателям высшей школы.

Рекомендовано
редакционно-издательской комиссией
ГУО «Республиканский институт высшей школы»
(протокол № 6 от 26 декабря 2018 г.)

Редакционная коллегия:
пред. редкол., д-р физ.-мат. наук проф. *В. А. Гайсёнок*;
д-р филос. наук проф. *В. Ф. Берков*; д-р ист. наук доц. *Г. Я. Голенченко*;
д-р ист. наук проф. *В. С. Кошелев*; д-р филос. наук проф. *В. В. Позняков*;
д-р филос. наук проф., чл.-кор. НАН Беларуси *П. А. Водопьянов*;
д-р пед. наук проф. *В. Ф. Володько*; д-р пед. наук проф. *В. В. Четун*;
д-р психол. наук проф. *И. А. Фурманов*; д-р психол. наук проф. *В. А. Янчук*;
д-р экон. наук проф. *А. В. Данильченко*; д-р экон. наук проф. *В. А. Воробьёв*;
д-р полит. наук проф. *В. А. Мельник*; д-р ист. наук проф. *О. Г. Служка*;
д-р полит. наук, проф. каф. политологии *Л. Е. Земляков*

© ГУО «Республиканский
институт высшей школы», 2019

УДК 325.1 (476)

ОСОБЕННОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И
РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ:
ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AND
REGIONAL POLITICAL AND LEGAL BASES OF MIGRATION POLICY
AT THE NATIONAL LEVEL: EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF
BELARUS

Зенченко С. В.

S. V. Zenchenko

УО «Белорусский государственный
педагогический университет
имени Максима Танка» (Минск)

Belarusian State
Pedagogical University
named after Maxim Tank (Minsk)

Статья посвящена проблеме выявления и анализа особенностей политико-правовых основ реализации миграционной политики на международном уровне, выработки согласованных подходов регулирования незаконной, вынужденной и трудовой миграции в рамках таких региональных объединений как Союзное государство, ЕАЭС, СНГ. Кроме того, особое внимание в статье уделяется механизмам имплементации международных стандартов в национальное законодательство Республики Беларусь.

The article is devoted to the problem of identifying and analyzing the peculiarities of political and legal foundations for the implementation of migration policy at the international level, developing coordinated approaches to regulating illegal, forced and labor migration in the framework of regional

associations such as the Belarus and Russia Union State , the EAEU, the CIS. The article focuses on the mechanisms for implementing international standards in the national legislation of the Republic of Belarus.

Государственная миграционная политика; теория и практика реализации согласованной миграционной политики; международные и региональные политико-правовые основы реализации государственной миграционной политики; незаконная, вынужденная, трудовая миграция, имплементация международных и региональных политико-правовых основ в национальное законодательство.

State migration policy; theory and practice of implementation of a coherent migration policy; international and regional political and legal framework for the implementation of state migration policy; illegal, forced, labor migration; the implementation of international and regional political and legal foundations into national legislation.

Актуальность исследования проблемы теории и практики реализации государственной миграционной политики на международном, региональном и национальном уровнях обусловлена возрастанием роли миграционных процессов в условиях современной глобализации и геополитической трансформации в международной повестке дня. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) оценивает количество человек, вынужденных покинуть свое местожительство в условиях преследования или вооруженного конфликта в 2015 г. в 63,5 млн. человек [1]. По данной Международной организации по миграции (МОМ) в 2015 г. в мире в общем насчитывалось 232 млн. мигрантов [2].

«Миграционный кризис» в странах ЕС привел к переосмыслению международных, региональных, национальных политико-правовых основ теории и практики регулирования миграционных процессов. Проблемы вынужденной, трудовой и нелегальной миграции имеют высокую актуальность и для постсоветского пространства, что

обусловлено значительным увеличением масштабов миграционных потоков, их качественным разнообразием и усилением их влияния на национальную безопасность. С данной проблемой, кроме всего прочего, тесно связана политизация миграционных процессов и вопросов связанных с миграцией, рост конфликтности миграционного фактора в мире, усиление его влияние на развитие человеческого потенциала, необходимость выработки единых подходов в рамках региональных интеграционных объединений. В связи с этим на повестке дня Союзного государства, ЕАЭС, СНГ стоит задача формирования политико-правовых основ функционирования общего рынка труда, что предполагает выработку концепции согласованной миграционной политики государств-членов.

Целью статьи является выявление политико-правовых основ реализации миграционной политики на международном, региональном уровнях и особенности их имплементации в национальное законодательство Республики Беларусь.

Особенность современного этапа исследований миграционных процессов состоит в значительном увеличении количества научных работ зарубежных и отечественных экономистов, социологов, демографов, географов по миграционной проблематике, что свидетельствует о повышении значимости регулирования миграций для устойчивого развития социума и государства.

Различным проблемам международного, регионального и национального регулирования миграции посвящены труды Д. К. Бякешева [3], В. А. Волоха [4], Г. С. Гудвина-Гилла [5], Е. В. Киселевой [6], Н. А. Ворониной [7].

Политико-правовые аспекты и социально-экономические факторы включения белорусского государства в международный рынок труда и регулирования трудовой и вынужденной миграции на региональном уровне нашли отражение в работах Е. А. Западнюка [8], В. В. Почекиной

[9], Р. М. Супранович [10], Б. В. Сорвинова, О. А. Репьевской [11], И. М. Вашко [12], Е. В. Ванкевич [13].

Сотрудничеству компетентных институтов власти Республики Беларусь с международными организациями и их роли в решении проблем вынужденных и трудовых мигрантов посвящены статьи А. Т. Татура, Т. В. Тумашик [14], А. В. Селиванова [15], в которых отмечается позитивный эффект в деле построения национальной системы законодательства в сфере миграции от взаимодействия государственных органов и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, а также Международной организации по миграции и Европейской Комиссии. В свою очередь, эксперты вышеназванных специализированных международных организаций высоко оценивают законодательную, управленческую и организационную деятельность белорусских государственных органов в реализации внешней миграционной политики [16, с. 3–4].

Российский исследователь А. Ю. Ястребова отмечает, что «универсальные принципы *jus cogens*, выраженные в суверенном равенстве государств, невмешательстве в дела, входящие в их внутреннюю компетенцию, содействие уважению прав и основных свобод человека, добросовестном исполнении взятых на себя международных обязательств, составляют основу современного международно-правового регулирования миграции» [17, с. 5].

Следует отметить, что при разработке миграционной политики отдельных государств особое внимание уделяется соответствию принятых законов международным нормативно-правовым актам, направленных на защиту прав человека и регулирующих отношения в сфере миграции, что способствовало внедрению в региональное и национальное законодательство международных законодательных стандартов. Международно-правовую основу миграционной политики составляют «Всеобщая декларация прав человека» от 10 декабря 1948 г.,

«Конвенция о правах беженцев» 1951 г. и Протокол к ней 1967 г., Конвенция ООН «О сокращении безгражданства» 1961 г., «Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе» (1 августа 1975 г.), Международная Конвенция «О защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» 1990 г., Конвенция МОТ «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» 1975 г., Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г., Конвенция ООН «Против транснациональной организованной преступности» 2000 г., а также два Протокола к ней: Протокол «Против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху» и Протокол «Против торговли людьми, особенно женщинами и детьми». Важную роль в формировании международно-правовых основ миграционной политики играют такие межправительственные организации, как УВКБ ООН, МОМ, МОТ.

Следует отметить, что значительную роль в регулировании миграции играют международные правовые обычаи, под которыми понимаются длительно повторяемые в аналогичной ситуации правила поведения субъектов международного права, которые признаются и выполняются субъектами международного права в их международной практике в качестве обычной международно-правовой нормы [3, с. 19].

К источником международного права в миграционной сфере также можно отнести решения международных судебных органов, в том числе Международного суда ООН, Европейского суда по правам человека. Большинство решений как правило они принимают по вопросам дополнительной защиты в социальной, экономической, культурной сферах беженцев, вынужденных и трудовых мигрантов.

В современном международном праве отсутствует универсальный договор, регламентирующий регулирование различных типов миграции. В то же время А.Ю. Ястребова обращает внимание на «тесную связь

современного миграционного регулирования с международным обеспечением прав человека и международным экономическим правом. Первое включает регламентацию международно-правового статуса различных категорий мигрантов со специальным набором прав, обязанностей и гарантий и определенным режимом пребывания для лиц, ищущих убежище, беженцев, трудовых мигрантов. Для второго отдельным компонентом выступают формы интеграции государств-участников международных экономических организаций, которые могут включать взаимообмен трудовыми ресурсами. Исследователь отмечает, что первый уровень миграционных правоотношений представлен такими субъектами регулирования, как государства и международные межправительственные организации, формирующими определенные нормы и принципы взаимодействия с определенными категориями мигрантов, то второй уровень определяется как взаимодействие принимающего государства и мигрантов, где их взаимные права и обязанности закрепляются в национальном законодательстве. Важнейшими принципами регламентирующими международное миграционное законодательство в сфере вынужденной и трудовой миграции выступают невысылка и невыдача лиц, ищущих убежище, недискриминация, равенство обращения, воссоединение членов-семей трудящихся мигрантов и обеспечение возвратности трудовой миграции» [17, с. 5].

Международная основа правового обеспечения гражданских, социально-экономических прав различных категорий мигрантов заложена во «Всемирной декларации прав человека» 1948 г. Так, в ней прописано «не только право человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в нее, но и право на поиск убежища от преследования в других странах и право пользоваться им». В Статье 15 сказано, что каждый человек имеет право изменить свое гражданство [18, с. 9].

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. гарантировал «свободу передвижения и выбор места жительства в внутри какого-либо государства, а также право покидать страну своего происхождения, а также беспрепятственно возвращаться». Кроме того, были обеспечены права иностранцам, законно находящимся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, то, что они могут быть высланы только на основании судебного решения [19].

Первые шаги на региональном уровне постсоветского пространства были связаны с необходимостью решения проблем нелегальной, вынужденной миграции, репатриации. Так, скоординированная деятельность стран СНГ при международном участии в рамках Женевской конференции (координатор межправительственная Международная организация по миграции (МОМ)) оказало стабилизирующее воздействие в миграционной сфере, способствовало в значительной мере выработке политико-правовых и институциональных основ государственной миграционной политики Республики Беларусь, актуализировала вопрос урегулирования миграционной ситуации в Западной Европе от степени решения миграционных проблем на постсоветском пространстве.

Решению миграционных проблем способствовало то, что Республика Беларусь активно участвовала в деятельности Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения стран-участниц СНГ с 1993 г. Главной задачей данного совета является содействие формированию согласованной политики и мер по ее осуществлению в области трудовых отношений, взаимодействия в решении проблем трудовой миграции и занятости. В том числе к его функциям относятся участие в разработке законодательных проектов и рекомендаций в социально-трудовой сфере, и в первую очередь в

области трудовой миграции, социальной защиты и занятости населения [20].

Успешно, поступательно, системно развивается сотрудничество в сфере противодействия незаконной миграции в рамках СНГ, направленное на проведение согласованных действий по унификации правовой базы, пограничное сотрудничество. В январе 2000 года главы правительств государств–участников СНГ утвердили «Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства–участники Соглашения закрыт в соответствии с их действующим законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции». В 2004 года главами десяти государств–участников СНГ согласована «Концепция сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции». Кроме того, были разработаны и реализованы три «Программы сотрудничества государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией» на 2006–2008, 2009–2011, 2012–2014 годы [21]. Развитие сотрудничества в институциональной сфере выразилось в создании Совета руководителей миграционных органов, которое подписали восемь государств Содружества [21].

Союзное государство выступило ядром интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Значительные успехи были достигнуты в области политико-правового обеспечения формирующегося общего миграционного пространства в рамках вышеназванного интеграционного объединения. В 2005 г. Советом Министров Союзного государства приняты Основные направления миграционной политики на территориях государств - участников Договора о создании Союзного государства, который представлял собой систему взглядов, принципов и направлений деятельности органов государственной власти обоих государств в области регулирования миграционных процессов [22].

В 2006 г. по итогам заседания Высшего Государственного Совета в Санкт-Петербурге был подписан ряд важных соглашений в сфере обеспечения равных прав граждан Беларуси и России. В частности, подписаны Договор «О сотрудничестве в области социального обеспечения», Соглашение «Об обеспечении равных прав граждан России и Беларуси на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства». Договор был направлен на обеспечение равных прав и предоставление гарантий гражданам России и Беларуси в области пенсионного обеспечения и социального страхования. В рамках функционирования единого рынка труда белорусы и россияне исключались из перечня иностранных граждан. Были достигнуты договоренности о равных правах в области трудоустройства и оплаты труда, приобретения имущества и владения им, доступа к услугам здравоохранения и образования [22].

Межгосударственное взаимодействие в рамках ЕАЭС в пресечении нелегальной миграции и создании общего миграционного пространства выступают факторами обеспечения национальной безопасности, поддержания стабильности и развития человеческого потенциала на постсоветском пространстве. В 2010 г. на заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС Казахстаном, Беларусь, и Россией были подписаны два Соглашения «О сотрудничестве по противодействию нелегальной миграции из третьих государств» и «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей». Первое из них направлено на выработку согласованных подходов и принципов по противодействию нелегальной миграции, координацию усилий компетентных органов трех государств по этой проблеме. Второе позволяет трудовым мигрантам работать без получения разрешения [23].

Политико-правовое регулирование миграционных процессов регламентируется Конституцией Республики Беларусь, Законами «Об

иммиграции», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь», «О внешней трудовой миграции», а также указами и декретами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, Министерства внутренних дел и других компетентных государственных органов.

Конституция Республики Беларусь закрепила за гражданами право «свободно перемещаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, выезжать из нее и беспрепятственно возвращаться», встала на защиту соотечественников как на территории Беларуси, так и за рубежом. В соответствии с Основным Законом государства «иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Беларуси получали равные с гражданами Республики Беларусь права, свободы обязанности, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами» [24, с. 6]. В Конституции прописана возможность государственной власти «предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность» [24, с. 6].

Анализ политико-правовые основ миграционной политики белорусского государства на данном этапе свидетельствует о формировании селективной модели ее реализации. Имплементация норм международного миграционного права на региональном уровне выражается в выработке согласованных подходов в регулировании проблем незаконной и трудовой миграции, обеспечении прав беженцев и трудовых мигрантов на национальном в рамках выполнения международных обязательств. Важнейшими направлениями регионального сотрудничества в миграционной сфере выступают

выработка согласованных подходов в борьбе с нелегальной миграцией, по работе с вынужденными мигрантами, унификация правил обмена трудовыми мигрантами.

Список использованных источников

1. Global forced displacement hits record high [Electronic resource] // Site unhcr. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>. – Date of access: 20.01.2019.
2. Глобальный доклад о миграции, 2015. Миграция и города мира: новые партнерства для управления мобильными процессами [Электронный ресурс] // Демоскоп. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2016/0697/biblio01.php>. – Дата доступа: 18.02.2019.
3. Международное публичное право : учеб. / под ред. К. А. Бякешева. – М. : Проспект, 1999. – 608 с.
4. Волох, В. А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы / В. А. Волох. – М. : Спутник+, 2010. – 251 с.
5. Гудвин-Гилл, Г. С. Статус беженца в международном праве / Г. С. Гудвин-Гилл. – М. ; Будапешт : ЮНИТИ COLPI, 1967. – 647 с.
6. Киселева, Е. В. Международно-правовое регулирование миграции : учеб. пособие / Е. В. Киселева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Рос. ун-т дружбы народов, 2015. – 373 с.
7. Воронина, Н. А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ: историко-правовой анализ / Н. А. Воронина. – М. : Гос. ун-т упр., 2015. – 303 с.
8. Западнюк, Е. А. Трудовая миграция и ее регулирование : моногр. / Е. А. Западнюк. – Гомель : Центр исслед. ин-тов рынка, 2005. – 205 с.

9. Почекина, В. В. Модернизация рынка труда в условиях глобализации мировой экономики : сб. науч. ст. / В. В. Почекина, Р. М. Супранович ; под науч. ред. В. Ф. Медведева ; Ин-т экономики НАН Беларуси. – Минск : Право и экономика, 2010. – 312 с.

10. Супранович, Р. М. Трудовая миграция в мировой экономике / Р. М. Супранович ; под науч. ред. В. Ф. Медведева ; Ин-т экономики НАН Беларуси. – Минск : Право и экономика, 2006. – 198 с.

11. Сорвилов, Б. В. Международная трудовая миграция как глобальная проблема современности / Б. В. Сорвилов, О. А. Репьевская. – Брянск : Дельта, 2009. – 141 с.

12. Вашко, И. М. Государственная политика регулирования трудовой миграции: зарубежный опыт и возможность его использования в Республике Беларусь / И. М. Вашко // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2012. – № 1. – С. 103–113.

13. Ванкевич, Е. В. Перспективы формирования рынка труда Союзного государства / Е. В. Ванкевич. – Витебск : Витеб. гос. технол. ун-т, 2008. – 120 с.

14. Татура, А. Т. О международном сотрудничестве Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь в области вынужденной и внешней трудовой миграции / А. Т. Татура, Т. В. Тумашик // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2007. – № 2. – С. 22–26.

15. Селиванов, А. В. Сотрудничество Верховного комиссара ООН по делам беженцев и белорусских органов государственной власти / А. В. Селиванов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2005. – № 3. – С. 28–35.

16. Вынужденная миграция в Республике Беларусь : сб. законодат. актов в сфере убежища, миграции и гражданства / сост.: С. А. Матус, Т. В. Тумашик, А. В. Селиванов. – Минск : Тесей, 2009. – 480 с.

17. Ястребова, А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации : автореф. дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.10. / А. Ю. Ястребова ; Дипломат. акад. иностр. дел Рос. Федерации. – М., 2017. – 56 с.

18. Всеобщая декларация прав человека. Декларация прав и свобод человека и гражданина : утв. и провозглашена Генер. Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. – М. : Иван, 1993. – 32 с.

19. Международный Пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] // Сайт ООН. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. – Дата доступа: 10.02.2019.

20. Положение о Консультативном Совете по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] / Интернет-портал СНГ // Режим доступа: <http://www.e-cis.info/page.php?id=19107>. – Дата доступа: 10.02.2019.

21. Состояние сотрудничества между государствами – участниками содружества независимых государств в области миграции и возможные перспективы его развития [Электронный ресурс] / Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ // Режим доступа: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18788>. – Дата доступа: 10.02.2019.

22. Котиева, Л. Мы друг другу – не иностранцы. Как на деле обеспечиваются равные права граждан Союзного государства / Л. Котиева, С. Савостьян // [Электронный ресурс] / Российская газета. – М., 2012. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/01/12/integraciya.html>. – Дата доступа: 25.05.2012.

23. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств [Электронный ресурс] / Сайт Евразийской экономической комиссии. – Режим доступа:

<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx>. – Дата доступа: 15.02.2019

24. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2005 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.

РЕПОЗИТОРИЙ БГПУ