

Правозащитный отчет

ПРАВА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ИЗ СТРАН БЫВШЕГО СССР: РЕАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕВЫПОЛНЕННЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА



«Работали, но ничего не получили».

Надпись на мозаичном полу дворцовой бани, III век.

Армения. Архитектурный памятник Гарни.

Права трудовых мигрантов из стран бывшего СССР: реальные проблемы и невыполненные обязательства.

Правозащитный отчет АДЦ «Мемориал». 2016.

В отчете анализируется сложное и многогранное явление трудовой миграции на постсоветском пространстве: миграционные стратегии отдельных стран и невыполненные международные обязательства; несоответствие деклараций о свободе перемещения и трудоустройства в межгосударственных союзах и ограничительного подхода к трудовой миграции в реальности; слабые правовые гарантии в сфере трудовой миграции и грубейшие нарушения прав человека в повседневной жизни мигрантов.

Благодарность

АДЦ «Мемориал» благодарит за помощь в сборе информации для этого отчета

Трудовых мигрантов, рассказавших свои истории; экспертов и сотрудников международных организаций, высказавших свое мнение о трудовой миграции, адвокатов и представителей НКО, поделившихся своим опытом защиты прав мигрантов (Международную федерацию за права человека (FIDH); в Армении – Институт гражданского общества, International Center for Human Development; в Грузии – IDP Women Association “Consent”, Human Rights Center (HRIDC), Multinational Georgia; в Молдове – PromoLex; в Беларуси – «Ла страда», Центр «Ее права»; в Украине – Харьковскую правозащитную группу; в Кыргызстане – Кылым Шамы, Бир Дуyno Кыргызстан; в Казахстане – Сана Сезим и Международную правовую инициативу; в Таджикистане – Центр прав человека; представителей миграционных структур, согласившихся поделиться информацией с экспертами АДЦ «Мемориал».

На первой странице обложки воспроизведена античная надпись, переводимая как «Работали, но ничего не получили». Современные жители Армении осмысливают ее в аспекте трудовой миграции, на интернет-форумах (<http://armen-hay.livejournal.com/69136.html>) обсуждается, кто были древние строители и кто им не заплатил. Каков бы ни был смысл древней надписи, звучит она актуально.

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ЗАВИСИМОСТЬ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ОТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЪЮНКТУРЫ	8
ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПОЛИТИЗАЦИЮ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ	8
МИГРАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ СТРАН — ДОНОРОВ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ	10
ОТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВ К ВЫЕЗЖАЮЩИМ В МИГРАЦИЮ	15
ИГНОРИРОВАНИЕ МИГРАНТОВ ДИПЛОМАТИЧЕСКИМИ СЛУЖБАМИ	17
МИГРАЦИОННЫЕ СЛУЖБЫ: РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ И НЕПРОФЕССИОНАЛИЗМ	20
МИГРАЦИЯ КАК ФОРМА ПРИВЫЧНОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ	22
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СТРАНАХ ПРОИСХОЖДЕНИЯ МИГРАНТОВ И НЕСПОСОБНОСТЬ К РЕИНТЕГРАЦИИ ТЕХ, КТО ВЕРНУЛСЯ	23
БИЗНЕС НА «ЛЕГАЛИЗАЦИИ» МИГРАНТОВ	27
ГЛАВА 2. ПОСТИМПЕРСКИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ	30
СОЮЗ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ . . .	30
ВОПРОС О ЧЛЕНСТВЕ В СНГ И ТЕКУЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА	30
НЕБЕССПОРНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ИНТЕГРАЦИИ В СНГ	31
ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД К ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СНГ	32
Репрессивная политика по отношению к мигрантам с неурегулированным статусом в рамках СНГ	32
Ограничение доступа к рынкам труда в странах СНГ	35
НЕДОСТАТОЧНОСТЬ ПРАВООЩИТНЫХ ГАРАНТИЙ В СНГ	38
Конвенция СНГ о статусе трудящихся мигрантов и членов их семей (избранные статьи)	40

ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: ЭКОНОМИКА И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ . . .	42
<i>ЧЛЕНСТВО В ЕАЭС: ПРОБЛЕМА НЕРАВЕНСТВА СТРАН-УЧАСТНИЦ</i>	42
<i>ДЕКЛАРАЦИИ «СВОБОДНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ РАБОЧЕЙ СИЛЫ»</i> <i>И ОГРАНИЧЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ПРАКТИКЕ ЕАЭС</i>	44
СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО РОССИИ И БЕЛАРУСИ	47
<i>МОДЕЛЬ ПСЕВДОГОСУДАРСТВА.</i>	47
«СОГЛАСОВАННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА», НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ТРУДА В СНРБ	49
ВОПРОС О ЗАЩИЩЕННОСТИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ВХОЖДЕНИЯ СТРАН В ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
ПРИЛОЖЕНИЕ. Ратификация странами СНГ ряда конвенций, касающихся трудовой миграции	55

ВСТУПЛЕНИЕ

Уже 25 лет прошло со дня распада СССР, на обломках которого сразу же стали возникать различные союзы ставших независимыми бывших советских республик, – сначала СНГ (Союз независимых государств), затем СГРБ (Союзное государство России и Беларуси), позже ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество), Таможенный Союз и самый недавний – ЕАЭС (Евразийский экономический союз). Эти процессы вызвали настоящее «переселение народов» – как эмиграцию, так и трудовую миграцию миллионов людей из одних стран бывшего СССР в другие и за пределы бывшего СССР.

В этом отчете на материалах полевых исследований (интервью с трудовыми мигрантами, экспертами и правозащитниками, представителями власти), проведенных АДЦ «Мемориал» в 2016 году, анализируется сложное и многогранное явление – трудовая миграция в постсоветском регионе, ставшая и важным фактором экономической и политической жизни, и неотъемлемой частью повседневности. Для исследования выбраны те страны, откуда в трудовую миграцию уезжают сотни тысяч и миллионы людей, – в Центральной Азии это Таджикистан (около 850 тыс. в России, до 50 тыс. в Казахстане), Кыргызстан (около 600 тыс. в России, до 120 тыс. в Казахстане) и Узбекистан (до 2 млн. в России, до 800 тыс. в Казахстане),¹ в Европе – Беларусь, Молдова, Украина, Армения, Грузия (в общей сложности и из этих стран с целью заработка мигрируют миллионы людей).

Миграционные службы разных стран ведут учет по-разному, данные разных ведомств одной и той же страны не всегда сходятся (например, ГУВМ МВД, Росстата, ФСБ РФ), информация о количестве мигрантов с трудом поддается сравнению и интерпретации. Иногда картину затемняет учетная политика тех или иных стран (например, из-за того, что граждане Армении нередко имеют и армянский, и российский паспорт и предъявляют их на границе попеременно, трудовые мигранты из Армении как таковые не регистрируются, в то же время в РФ постоянно живут до миллиона граждан Армении, имеющих одновременно российские и армянские паспорта и не учтенных Арменией как мигранты или эмигранты). Сказываются на ведении статистики и ее открытости реформы миграционных служб (так, ликвидация ФМС РФ в 2016 году привела к тому, что статистические данные за несколько лет, публиковавшиеся ранее на сайте ФМС, теперь недоступны).

Власти некоторых стран признают трудности в учете мигрантов – например, Министерство национальной экономики Казахстана сообщает, что «...имеющиеся в настоящее время у государства способы оценки количества трудовых мигрантов, не дают точного представления о трудовых мигрантах в стране».² В ноябре 2016 года начальник Социологического департамента аппарата правительства Армении Астгик Мирзаханян заявила о трудностях учета мигрантов и об отсутствии достоверного статистического анализа: специалисты основываются на подсчетах пересечений границы, что дает лишь приблизительные знания о миграции.³ Часто имеет место манипулирование статистическими данными по политическим причинам.

Массовая миграция в постсоветском регионе — неоднородное явление. Имеет место сезонная трудовая миграция (например, из Кыргызстана и Таджикистана в Казахстан в сфере сельского хозяйства); кратковременная — часто сезонная — миграция для выполнения сдельной работы; долгосрочная трудовая миграция, при которой мигранты годами остаются в стране найма,

¹ По данным ФМС РФ, ныне недоступным, в апреле 2016 года в РФ находились 1.755.781 граждан Узбекистана, 588.811 граждан Казахстана, 574.194 граждан Кыргызстана, 878.536 граждан Таджикистана, 24.363 граждан Туркменистана. В ноябре 2016 года на территории РФ легально находились около 10.2 млн. иностранцев.

² Приложение к письму Министерства национальной экономики РК, № исх: 14-3/2214//1593(п.4.33) от 08.04.2016.

³ <http://www.yerkramas.org/article/112785/armeniya-nuzhdaetsya-v-formirovanii-migracionnoj-politiki---ekspert>

хотя и сохраняют тесные связи со страной происхождения (даже при получении гражданства страны найма — как в случае с гражданами Кыргызстана, получающими в упрощенном порядке второе — российское — гражданство с целью облегчить жизнь в РФ, но не переехать туда навсегда); фактическая эмиграция, переезд и жизнь в стране найма, с намерением получить ее гражданство, перевезти туда семью и уже не уезжать (распространенная ситуация среди граждан Армении, переезжающих в РФ).

Что касается гендерного и семейного аспекта трудовой миграции, то для определенного вида работ используется только мужской труд (например, на стройках); существует независимая женская миграция, при которой дети остаются дома (работа в ЖКХ, сфере услуг); с либерализацией миграционного режима в рамках ЕАЭС возрастает семейная миграция; на рост семейной миграции повлиял также экономический кризис (получать приемлемый доход и оплачивать жилье и питание можно только в том случае, если в миграции работают оба супруга).

Существует и социальное измерение трудовой миграции, связанное, видимо, со стартовыми возможностями трудовых мигрантов: одни могут себе позволить открытие своего бизнеса в чужой стране и избежать тяжелого труда (нередко этот бизнес представляет собой инфраструктуру самой миграции — посредничество при трудоустройстве земляков или родственников, при оформлении разрешительных документов), другие — вынуждены сами тяжело работать в почти рабских условиях.

Нишей для трудовых мигрантов, не имеющих высокой квалификации и знания русского языка, стала в России сфера ЖКХ, клининга и подсобных работ в торговых организациях. Жилищно-коммунальное хозяйство в РФ крайне коррупционно, здесь легко осуществить приписки, незаконное трудоустройство нескольких мигрантов, выполняющих работу одного официально оформленного дворника и делящих между собой одну зарплату, дешевый труд мигрантов в ЖКХ востребован. При этом устроиться на квалифицированную работу по специальности мигрантам сложно, поэтому нередко дворниками, уборщиками и подсобными рабочими работают мигранты со средним и высшим образованием. В Европе востребованными оказались квалифицированные врачи и учителя, нашедшие работу сиделок, нянь и гувернанток (как правило, женщины), — гражданки Грузии, Украины, Молдовы.

Особой группой следует считать скрытых беженцев, которым не дают статус или временное убежище: они могут легализоваться в чужой стране только как трудовые мигранты (это, например, узбеки с юга Кыргызстана, страдающие от последствий межэтнического конфликта 2010 года. «Скрытые беженцы» тяготеют к семейной миграции).

События новейшей истории — военные конфликты России с Грузией (2008) и Украиной (с 2014 по настоящее время) изменили и картину постсоветской интеграции (Грузия вышла из СНГ в 2008 году, Украина обсуждает выход из СНГ), и привычные пути трудовой миграции населения. В одностороннем порядке Россия ввела визовый режим с Грузией, трудовая миграция из Грузии в РФ радикально сократилась. С 2014 года в России находятся миллионы граждан Украины — жителей зоны военного конфликта, которые, в силу сложности получения статуса, вынуждены легализовываться как трудовые мигранты и приобретать патент. Жители Южной Осетии и Абхазии, несмотря на лояльность этих непризнанных образований к России, вынуждены приобретать патенты и работать на тех же условиях, что и прочие «безвизовые» иностранцы из стран СНГ (отчасти, видимо, возможностями «привилегированного» положения в трудовой сфере обусловлено стремление лоббистов референдума в Южной Осетии войти в РФ — людей привлекают выгоды российского гражданства и «вдохновляет» пример Крыма, жители которого, объявленные гражданами РФ, уже работают без разрешительных документов).

Выбор рядом стран бывшего СССР европейского пути развития определили перенаправление миграционных потоков или, по крайней мере, готовность населения к осваиванию новых рынков труда. В то же время, несмотря на вероятную отмену виз ЕС для граждан Грузии, Украины (и, возможно, потом и Армении) и уже несколько лет безвизового въезда в ЕС граждан Молдовы, ориентация жителей этих стран на привычную миграцию в Россию остается актуальной — в силу знания русского языка и понимания общего устройства жизни в России.

Многочисленные бюрократические институты межгосударственных союзов, существующих на постсоветском пространстве (СНГ, ЕАЭС, СГРБ), как и документы и решения, принимаемые ими, непосредственно на жизнь, судьбу и права трудовых мигрантов прямого и позитивного влияния не оказывают. Перемещение миллионов людей, огромные финансовые потоки (как переводимые через банковские институты, так и перевозимые в наличной форме и не поддающиеся учету), превращение трудовой миграции в главную отрасль национальных экономик стран, из которых люди едут на заработки, значительные поступления в государственные бюджеты принимающих стран от отчислений с патентов и разрешений на работу трудовых мигрантов, коррупция и огромная коммерческая (часто мошенническая) инфраструктура, возникшие на теме трудовой миграции, — все это существует параллельно официальной риторике о защите прав мигрантов со стороны институтов СНГ, ЕАЭС, Союзного государства России и Беларуси.

Гораздо более важными для трудовых мигрантов оказываются другие факторы: собственная политика стран — доноров и реципиентов миграции, часто преследующая конъюнктурные цели, бизнес-интересы определенных групп (нередко аффилированных с государством), макропроцессы в мировой и региональной экономике (мировые кризисы, спады производства в тех или иных регионах), наконец, сформировавшаяся в последние десятилетия «привычка» населения к миграции (поддерживаемая многолетним упадком национальных экономик, отсутствием политической воли и гражданских свобод для того, чтобы инициировать экономическое и культурное возрождение в странах происхождения мигрантов).

ГЛАВА 1. ЗАВИСИМОСТЬ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ОТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЪЮНКТУРЫ

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПОЛИТИЗАЦИЮ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Большинство стран, откуда люди уезжают в трудовую миграцию, испытывают демографические трудности. В странах Центральной Азии на фоне массовой миграции регистрируется естественный прирост населения (рождений больше, чем смертей) — в Узбекистане наиболее устойчивый, власти там даже стремятся ограничить рождаемость.⁴ В европейских странах бывшего СССР за годы, прошедшие с момента распада Союза, произошло значительное сокращение населения: Грузия потеряла более 1 млн. граждан, Армения — более 1 млн., Молдова — видимо, миллионы (результаты последней переписи населения не раскрываются и, видимо, свидетельствуют о резком сокращении населения страны — даже глава Бюро по миграции Молдовы не могла добиться доступа к этой информации (интервью, 2016)).

В связи с демографическим спадом в многих странах формируются идеологические и политические представления о «непатриотичности» миграции. Так, власти Армении и Молдовы негативно оценивают эмиграцию в другие страны (в действительности распространенную среди граждан этих стран), предпочитая рассуждать о сезонной, «циркулярной» миграции, в результате которой мигранты, заработав достаточные средства за рубежом, должны вернуться и открыть свой бизнес на родине. Довольно лукавыми выглядят попытки Армении считать всех армян, уехавших из страны (даже тех, кто эмигрировал окончательно), гражданами и не лишать их армянского паспорта: Армения по требованию выдает справки об отсутствии армянского гражданства тем, кто отказывается от него, чтобы получить, например, гражданство РФ, но в армянской базе данных эти люди сохраняются как граждане Армении. Принимаются и меры по пропаганде возвращения в Армению: так, было даже специальное правительственное решение по созданию сайта «Back to Armenia», глава миграционной службы страны Гагик Егонян сам отбирал десятки красивых фотографий для этого сайта, «чтобы было эмоциональное впечатление у тех, кто посетит сайт, но, к сожалению, все еще очень мало посетителей» (интервью, 2016 г.).

По словам представителя ОБСЕ в Армении Овсанны Бабалян, «стоит кому-то заговорить о миграции — все кричат: «Мало вам, что уже полстраны выехало!» А на самом деле — миграция властям выгодна, ведь уезжают те, кому что-то не нравится в стране, — значит становится меньше недовольных. Кроме того, эти недовольные за границей не могут голосовать — не участвуют в выборах» (интервью, 2016 г.).

Отмечено, что у многих этнических армян — граждан Грузии — есть и армянский паспорт, хотя в Грузии двойное гражданство запрещено (нередко второй паспорт хранится при этом вне Грузии и используется только после пересечения грузинской границы), что позво-

⁴ Согласно официальным статистическим данным Таджикистана (2016, сборник «Продовольственная безопасность и бедность» №1, с.87-89 http://www.stat.tj/ru/img/b532c7646fd1fcf4c5b8633ee0ddb1af_1466844556.pdf), в РТ наблюдается незначительный естественный прирост населения; то же можно сказать и о Кыргызстане (данные Национального статистического комитета КР, 2014 http://cisstat.com/CIS_Labourstat/CIS_Labourstat_2_23-2%202015%20Bishkek%20Demographic%20and%20migration%20situation%20in%20Kyrgyzstan%20and%20their%20prognosis.pdf); о принудительных мерах ограничения рождаемости в Узбекистане сообщает независимый эксперт Г.Тураева <http://adcmemorial.org/www/12021.html>

ляет беспрепятственно въехать в Россию, поскольку с Арменией у РФ безвизовый режим (а гражданам Грузии нужно оформлять российскую визу для пересечения границы). Это касается и жителей некоторых районов компактного проживания армян.

Оценка трудовой миграции в Россию как проявления «непатриотичности» звучит все чаще в Украине (тогда как заработки в странах ЕС скорее одобряются — таких мигрантов называют «внутренними инвесторами») в силу острого политического и военного противостояния с РФ. Тем не менее, понятно, что русскоязычным жителям Восточной Украины ездить на заработки в Россию проще, чем в другие страны.

Трудовая миграция из Украины в РФ остается интенсивной, но ситуация осложнена военным конфликтом в Донбассе. Некоторые преференции, данные переселенцам из охваченных войной районов Украины, были отменены в РФ осенью 2015 года, поэтому граждане Украины, бежавшие в РФ, вынуждены принимать статус трудовых мигрантов и находятся сейчас в том же положении, что и граждане стран, не входящих в ЕАЭС (Таджикистан, Узбекистан). Отмечено противоречие между риторикой российских властей (преференции переселенцам из Украины, особенно призывного возраста, заявленные в выступлении Путина на встрече со студентами Горного университета⁵) и практикой выдворений приезжих из Украины, в том числе за «незаконную трудовую деятельность», без учета того, что выдворение в зону конфликта представляет опасность для их жизни. Как трудовые мигранты вынуждены легализовываться переселенцы из зоны военного конфликта на Востоке Украины, поскольку иные пути легализации (такие, как программа переселения соотечественников) занимают длительное время и бюрократически сложны.

В России неблагоприятная демографическая ситуация часто политизируется и объявляется причиной вынужденного приема трудовых мигрантов из стран СНГ. При этом безработица граждан России имеет место и даже растет, однако работодателям выгодно брать на вакантные места мигрантов (ради ухода от налогов, экономии на социальных выплатах, а иногда и ради преимуществ и возможностей эксплуатации бесправных людей).

Некоторые политики и лидеры открыто признают зависимость своей повестки от трудовой миграции. Так, в ходе предвыборной кампании новый президент Молдовы Игорь Додон заявил: *«Да, я выступаю за стратегическое партнерство и хорошие отношения с Российской Федерацией. Мы нуждаемся в российском рынке, необходимо решать проблемы наших мигрантов, которых в России сотни тысяч. Это не означает, что на Пруте должен появиться железный занавес. Этого мы не можем допустить, потому что и в Европейском союзе также работают сотни тысяч наших соотечественников, и потому, что часть нашего экспорта ориентирована на Евросоюз. Партнерство нужно продолжать»*.⁶

В ряде стран трудовая миграция служит средством «избавления» от «нежелательных» этнических и религиозных меньшинств, представляющим собой, с точки зрения правительства, фактор дестабилизации. Так, в Таджикистане власти хотели бы сохранить возможность выезда в трудовую миграцию памирцев — отвечая на вопрос эксперта АДЫ «Мемориал», чиновник Министерства труда РТ оценивал возвращение в Таджикистан в связи с кризисом 10% памирцев как проблему, решение которой он видел только в отправке этих людей обратно в РФ на заработки (2015 год).

Существуют вызывающие доверие экспертные заключения о том, что Кыргызстан поощряет трудовую миграцию в том числе как средство моноэтнизации страны (не препятствует выезду русского населения; реализует по крайней мере с 2001 года программы репатриации этнических кыргызов из других стран; препятствует переселению на постоянное место жительства в Кыргызстан этнических таджиков и узбеков на юге страны).⁷

⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/47519>, 26 января 2015 года.

⁶ <http://www.svoboda.org/a/28110509.html>

⁷ Сергей Градировский, Нели Есипова. Миграционная политика киргизского правительства: противостояние или приспособление к сильным человеческим течениям? <http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit05.php>

Трудовая миграция стала единственным способом легализации в других странах этнических узбеков — фактических беженцев и жертв межэтнического конфликта (2010) на юге Кыргызстана. Вот типичная история таких мигрантов:

Карима К. из г. Ош, рассказала, что вот уже 6 лет, как она вместе с мужем ездит на заработки в Нижневартовск. Первый выезд случился в июне 2010 года. Она жила в районе Мади, который стал одним из центров межэтнических столкновений. Ее вместе с семьей выгнали из дома кыргызы. Успев взять с собой лишь необходимые вещи, они убежали сначала к родственникам. Вместе с семьей они попытались вернуть свой дом и вещи, которые остались в нем после побега, но им не дали это сделать уже вселившиеся туда другие люди. По словам Каримы, за помощью они никуда не обращались, так как это было бесполезно. Они просто сняли квартиру, а потом, взяв троих детей, уехали в Нижневартовск, так как там жили знакомые мужа. Последние пять лет они большую часть времени проводили на заработках, возвращаясь в Кыргызстан лишь раз в год. В России они пытались подать документы на гражданство, но им отказали. Их дети не ходили в школу. Сама Карима в последнее время работала продавцом, получая 500-600 рублей за смену, а муж - таксистом. Вместе с мужем и детьми они жили в двухкомнатной квартире, где помимо них жило еще 10 человек. (Интервью, Ош, 2016).

МИГРАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ СТРАН — ДОНОРОВ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

В исследуемых странах отношение властей к трудовой миграции различное: от ставки на миграцию как на приоритетный источник национального дохода (Таджикистан, Кыргызстан) до отрицания необходимости миграции и преследования мигрантов (Узбекистан, при том, что в трудовой миграции находится значительная часть населения).

Из рассматриваемых стран Грузия, Украина и Молдова приоритизируют евроинтеграцию, однако многие информанты заявляли о желании работать в России. Эксперты объясняют это языковыми, культурными и личными связями, а также инерцией, недовольством действующим правительством, более легкой интеграцией в РФ по сравнению с Европейским Союзом. Прогнозируется, что с облегчением визового режима миграция из Грузии в ЕС увеличится; а если улучшатся отношения России и Грузии, вероятно, тысячи трудовых мигрантов вновь отправятся в РФ.

Принятый в ноябре 2015 года в Украине закон о внешней миграции⁸ входит в т.н. «безвизовый пакет», требующийся, наряду с другим, для полноценной евроинтеграции. В законе определено понятие трудовой миграции, оговорены государственные гарантии прав трудовых мигрантов. Кроме того, в рамках выполнения требований по изменению законодательства была несколько гуманизирована система центров содержания мигрантов, нарушивших миграционный режим (сообщение сотрудников НКО ХИАС, Киев, интервью, 2016).

В промежуточном положении оказалась Армения: эта страна вступила в ассоциацию с ЕС — входя и в ЕАЭС. Как объяснил один из экспертов из Армении, «положение очень сложное: из-за ассоциации с ЕС Россия вздыбилась — пришлось вступать в Евразийский Союз, мы это сделали не для улучшения, а чтобы не было хуже» (интервью, Ереван, 2016). К концу 2016 года в Армении планируют принять законы, требуемые для евроинтеграции (избирательный кодекс, закон о противодействии домашнему насилию, антидискриминационный закон), — какими они будут, пока неизвестно, т.к. их готовят без публичного обсуждения, мнение гражданского общества и экспертов при подготовке законопроектов не учитывается. С другой стороны, Армения находится в явной политической и экономической зависимости от РФ, что сказывается на всех сферах жизни страны, в том числе на огромном миграционном потоке из Армении в РФ.

Одна из причин вступления Армении в ЕАЭС — военное партнерство с РФ, в котором Армения заинтересована из-за Карабахского конфликта. В связи с тем, что этот вопрос — один из ключевых

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55975

в политической жизни Армении, ее курс на евроинтеграцию представляется не вполне твердым. При этом как представители гражданского общества, так и властей Армении отмечают низкую заинтересованность страны в использовании потенциала членства в ЕАЭС для облегчения трудовой миграции. Главной проблемой въезда в РФ для граждан Армении остаются «черные списки» — признание мигрантов «нежелательными» в РФ. Глава миграционной службы Армении Гагик Егоян пояснил: «Мы так понимали: раз мы входим в Евразийский Союз — то отменят нам черный список, но оказалось, что это не так, так что теперь кто оформляется там на работу — тем легче, а кто не оформляется официально — так же плохо, как и раньше» (интервью, январь 2016 г.).

В ряде стран существуют стратегические документы, посвященные миграции, иногда многочисленные — такие, как Концепция государственной миграционной политики РТ (1998); Концепция внешней трудовой миграции граждан РТ (2001); Программа внешней трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2006-2010 годы; Национальная Стратегия трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за границу на период 2011-2015 гг. (2011); Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения (2000, затем 2004 и 2010), План действий по реализации концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг. (2011).

В Кыргызстане последовательно действовали Концепция государственной демографической и миграционной политики Кыргызской Республики (2000), Концепция государственной миграционной политики до 2010 г. (2004), Государственная программа мер по регулированию миграционных процессов в КР на 2007—2010 гг. (2007 г.), Программа содействия занятости населения и регулирования трудовой миграции до 2020 г. (2013); кроме того, были разработаны, но не утверждены Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию трудовой миграции и содействию занятости в условиях кризиса (2010-2012 годы) и План мероприятий по регулированию миграции и занятости в условиях кризиса (2010-2012 гг.) (дорожная карта). Возникла и идея новой формы регуляции миграции — миграционного кодекса, были заявлены намерения о создании Агентства по внешней занятости, Фонда социальной поддержки мигрантов.

В большинстве случаев программные документы расходятся с реальностью. Так, опубликованные концепции миграционной политики Армении предполагали сближение этой страны ЕС и, соответственно, гармонизацию миграционного законодательства Армении с соответствующими законами Европейского Союза, в то время как Армения вступила и в ЕАЭС, а значительная часть населения находится в России в трудовой миграции (требования Европейского Союза и РФ, фактически доминирующей в ЕАЭС, часто противоположны).

Программные документы и подписанные и ратифицированные международные документы по правам трудящихся мигрантов не соответствуют и действующему миграционному законодательству стран постсоветского региона.

Так, стандарты ратифицированной Таджикистаном Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей практически не отражены в законе РТ «О миграции». Этот закон почти не содержит положений о трудовой миграции, в большей степени регулируя положение внутренних и экологических мигрантов, а также иммигрантов. Но даже те несколько статей, что касаются непосредственно трудовой миграции, напрямую не предусматривают никаких гарантий в вопросах защиты прав трудящихся мигрантов, хотя Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей закрепляет за страной, ратифицировавшей эту конвенцию, обязанность защищать трудящихся-мигрантов и членов их семей от насилия, телесных повреждений, угроз и запугивания, обеспечивать права, гарантированные в ходе содержания в закрытых учреждениях, доступ к справедливому суду (ст. 16-20), обеспечивать доступ трудящегося мигранта к консульской защите (ст. 23) и т.д. Вместо этих пунктов закон «О миграции» предусматривает лишь возможность содействия со стороны государства направлению трудящихся мигрантов из Республики Таджикистан только в те страны, где их права защищены (ст. 8 закона «О миграции»), а также что трудящиеся мигранты, выезжающие за границу для получения оплачиваемой работы, до выезда должны иметь трудовой договор, заключенный с работодателем (ст. 8.2 закона «О миграции»). Каких-либо конкретных механизмов, направленных на обеспечение этих положений, закон не предусматривает.

В 2010 году Международная организация по миграции выступила с инициативой создать новый закон о миграции, который регулировал бы положение именно трудовых мигрантов из Таджикистана. Эта идея была одобрена властями, но лишь через пять лет — в 2015 году в ежегодном послании президента парламенту было впервые заявлено о необходимости скорейшего принятия миграционного кодекса и адаптации миграционного законодательства и трудовой миграции к новым реалиям. Однако в течение последних лет рабочая группа экспертов, созданная при Министерстве труда РТ для его разработки, выработала лишь постоянно изменяющийся проект закона, который не одобряется то одним, то другим ведомством.

На одном из заседаний рабочей группы ее члены пытались ввести положение о разрешительной системе выезда трудовых мигрантов за рубеж,⁹ однако под давлением правозащитников от этой инициативы было решено отказаться. Другая инициатива, против которой выступали многие общественники, но которая все же была одобрена и внесена в существующий на данный момент законопроект, касается формирования миграционного фонда, целью которого будет социальная и правовая поддержка трудовых мигрантов и членов их семей в случае форс-мажорных обстоятельств. Однако по решению Министерства труда из финансирования фонда был полностью исключен государственный бюджет — его было предложено создавать за счет привлечения грантовых и донорских средств, добровольных взносов трудовых мигрантов, взносов банковских учреждений, таджикских диаспор и т.д. Таким решением Министерство труда показало полное отсутствие заинтересованности государственной власти поддерживать своих граждан, находящихся в трудовой миграции, а также фактически возложило свои обязанности по выполнению международных договоров на «третьи стороны».

Одним из нововведений, которые были приняты во время обсуждения нового миграционного закона, стало создание центров обучения мигрантов перед выездом за рубеж. Сейчас действует четыре таких центра (в Душанбе и в регионах). Их создание было пролоббировано ФМС РТ с целью подготовки мигрантов к выезду и «подтягивания» к требованиям российского законодательства: мигранты должны знать язык, законы и историю страны пребывания.

В ноябре 2015 года обновленный и дополненный законопроект был отправлен на межведомственное согласование.

«Первым, кто выступил против законопроекта, стало Министерство иностранных дел. Они заявили, что не согласны с постановкой многих вопросов в законопроекте и, в частности, с признанием того, что есть проблема именно трудовой миграции. Они призвали заострить внимание просто на миграции, а не на трудовой миграции. Многие главы и статьи законопроекта они перечеркнули и заявили, что не видят необходимости принятия нового закона. По их мнению, можно ограничиться внесением поправок в ныне действующий закон, но проблема в том, что ныне действующий закон регулирует, по большому счету, только проблемы внутренней миграции». (Советник по правам человека полевого офиса ОБСЕ в Таджикистане Мукарам Бурханова, интервью, 2016).

Не последнюю роль в формировании положений законодательства, в том числе нового миграционного закона, играл общественный совет — представители политических партий, общественных объединений и неправительственных организаций. Однако после того, как в 2013 году структуру миграционной службы передали в ведение Министерства труда, общественный совет был фактически упразднен. До этого он собирался каждые полгода и его заседания были местом открытой дискуссии, критики и споров между представителями разных ведомств. Так, на последнем общественном совете, который состоялся в 2013 году, как раз обсуждалась стратегия по трудовой миграции. Чиновники обсуждали, кем и что было сделано за последние полгода, очень активно звучало недовольство тем, что на проведение мероприятий, зафиксированных в стратегии, не был выделен бюджет. Впоследствии, так как заседания

⁹ Т.е. практически о введении выездных виз.

общественного совета носили открытый характер и на них приглашались сотрудники СМИ, об этом заседании писали многие газеты, что вызвало недовольство у представителей государственной власти. Эксперты предполагают, что такая открытая критика стала одной из причин, почему руководство больше не хочет давать слово общественному совету.

«На последнем общественном совете, например, когда обсуждалась реализация стратегии миграционной политики, некоторые чиновники открыто жаловались на то, что мероприятия по стратегии были расписаны на несколько месяцев вперед, а бюджета на их проведение выделено не было. После этого заседания совет больше не собирался. В 2014 году мы несколько раз отправляли запросы, когда общественный совет вновь начнет функционировать, но нам не отвечали ничего конкретного. Только в частной беседе с руководителем миграционной службы он нам сказал, что министр труда не хочет, чтобы он собирался.» (Сотрудник Центра прав человека (Душанбе), интервью, 2016).

В начале февраля 2016 года в Таджикистане был создан сайт национальной комиссии по реализации рекомендаций комитетов ООН. Однако эксперты и к этой инициативе относятся достаточно скептически, говоря, что информация, отраженная в государственных документах, довольно редко соответствует действительности:

«Если говорить о первом докладе по Конвенции ООН о мигрантах и членах их семей из Таджикистана, то те рекомендации, которые были заявлены, были приняты, как и сама государственная программа, однако эффективность реализации программы как была, так и остается на нуле.» (Анвар Бабаев, бывший глава миграционной службы РТ, интервью, 2016).

Миграционное законодательство Кыргызстана тоже не соответствует международным конвенциям, подписанным и ратифицированным КР. В частности, закон Республики Кыргызстан «О внешней трудовой миграции» определяет трудового мигранта как «лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является» (ст. 18). Однако такое определение противоречит Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, так как «охватывает только трудящихся мигрантов, имеющих документы или постоянный статус»¹⁰, в то время как, по оценкам экспертов, более 60% трудовых мигрантов из Кыргызстана не имеют необходимых разрешительных документов.

Закон КР «О внешней трудовой миграции» изобилует отсылочными, обобщенными и декларативными нормами и совершенно не содержит норм в сфере защиты прав трудящихся мигрантов на социальное страхование и пенсионное обеспечение. Есть лишь нормы, отсылающие регулирование вопросов социального страхования, возмещения ущерба вследствие получения увечья во время трудовой деятельности, к законодательству страны трудоустройства или к международным договорам. Кроме того, ст. 25 Закона, в которой говорится, что «выезд гражданину ограничивается, если он обладает сведениями, составляющими государственную или иную охраняемую законом тайну» противоречит ст.8 Конвенции, где гарантируется право трудящегося мигранта на свободу передвижения.¹¹

В ряде рассматриваемых стран миграционная стратегия если и выражена, то носит ограничительный или даже репрессивный характер — например, вопросы миграции включены в Национальную программу демографической безопасности Республики Беларусь на 2016—2020 годы (аспект противодействия «незаконной миграции»), широкой публике документ недоступен.

¹⁰ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/103/44/PDF/G1510344.pdf?OpenElement>

¹¹ Международные стандарты устанавливают, что «само по себе упоминание государственной тайны недостаточно для подобного ограничения свободы передвижения и такие ограничения должны иметь под собой четкие законные основания и соответствовать критериям абсолютной необходимости и требованиям соразмерности. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №27 «Свобода передвижения» (ст.12), 02\11\99.

Опубликованной миграционной стратегии в Узбекистане не существует, а риторика властей Узбекистана, при том что в миграции находятся миллионы граждан страны,¹² — стигматизирует мигрантов, объявляя их «предателями» и врагами государства. Характерны высказывания недавно умершего президента Узбекистана Каримова, называющего трудовых мигрантов «лентяями», унижающими нацию:

*«Этих лентяев сейчас в Узбекистане все меньше и меньше. Кого я считаю лентяями? Тех, кто едет в Москву подметать улицы, площади. Что там такого есть? Это вызывает отвращение. Узбекская нация так себя унижает, едет так далеко, за куском хлеба туда, оказывается, надо ехать. Да, в Узбекистане никто с голоду не умирает, слава Богу! Я их называю лентяями, потому что они, чтобы быстро заработать большие деньги, всех нас позорят».*¹³

Это высказывание авторитарного лидера имело большое влияние на трактовку темы миграции в публичном пространстве Узбекистана:

«Ни СМИ, ни тем более государственные деятели даже не используют слово «трудо-вой мигрант» после того, как в одной из своих речей президент Каримов сказал, что в Узбекистане нет трудовых мигрантов, а есть лентяи, которые никогда не работали и не хотят работать для своей страны». (Эксперт в области трудовой миграции, Узбекистан, интервью, 2016).

Один из информантов причину такого отношения со стороны государственной власти к трудовым мигрантам объяснил коррупцией на самом высоком уровне:

«Треть ВВП Узбекистана формируется за счет денег трудовых мигрантов. Это примерно 3-4 млрд. сум ежегодно. И не понимать, что миграция выгодна стране, просто невозможно. Однако из-за слов президента и заинтересованности тех чиновников, кто делает на миграции бизнес, признать ее тоже невозможно. Если миграция будет признана официально, все деньги пойдут в государственный бюджет, а не по карманам чиновников. Система отъема денег у мигрантов очень хорошо налажена, и в ней замешено огромное количество самых разных людей, которые никогда не откажутся от такого вида дохода». (Житель Самарканда, интервью, 2016).

Будучи главным донором трудовой миграции в Россию, Узбекистан, в отличие от Кыргызстана и Таджикистана, не подписал и не ратифицировал Международную конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В национальном законодательстве вопросы миграции регулируются законом РУ «О занятости населения», который гласит, что граждане Республики Узбекистан имеют право на профессиональную деятельность в период временного пребывания за границей¹⁴, а также многочисленными положениями и постановлениями Кабинета министров РУ. Так, в соответствии с Положением «О порядке трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом», граждане РУ «имеют право выезжать за рубеж для осуществления трудовой деятельности на основании межправительственных, межведомственных договоров и соглашений только при содействии Агентства по вопросам внешней трудовой миграции и региональных хозрасчетных Бюро по трудоустройству граждан за рубежом¹⁵ в порядке, устанавливаемом Министерством труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан»,¹⁶ — этот нормативный акт затрагивает лишь небольшую группу граждан, имеющих заранее подписанный трудовой контракт с иностранным работодателем, и, видимо, касается организованного набора трудовых мигрантов в такие страны, как Южная Корея или

¹² В России до 2 млн., в Казахстане до 800 тыс.

¹³ Частичный перевод, <https://www.youtube.com/watch?v=-EM1kc4-5Zs>, 2013 г.

¹⁴ Статья 12 Закона РУ «О занятости населения»

¹⁵ Агентство координирует деятельность региональных хозрасчетных бюро по трудоустройству граждан за рубежом, расположенных в Ташкенте, Бухаре, Фергане, Карши и Нукусе, п.2 Постановления Кабинета министров РУ «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом».

¹⁶ п. 1 Положения о порядке трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом.

Турция.¹⁷ Миллионы мигрантов, едущих с трудовой целью в Россию и Казахстан, тоже должны получить разрешение на выезд (фактически — выездную визу), но они определенно не заключают трудовые договоры заранее. По сообщениям информантов, разрешение получают либо за взятки по предъявлении приглашения от фиктивного работодателя, либо указывая целью поездки частный визит, а не работу (интервью, 2016).

С 4 января 2013 года вступили в силу поправки в УК Узбекистана, ужесточившие ответственность за незаконный выезд из страны, въезд в страну и переход границы с нарушением установленного порядка.¹⁸ Уменьшилось ли количество граждан Узбекистана, выезжающих в миграцию с наступлением кризиса в России — сказать сложно, так как те, кто раньше ездил в Россию, переориентировались на Казахстан. Однако для узбеков сдерживающим фактором стал не столько кризис и ужесточение миграционной политики России, сколько политические решения, которые были приняты властями Узбекистана в отношении желающих выехать на заработки за рубеж.

С 2014 года усилился контроль над возвращающимися трудовыми мигрантами и их семьями. Распространенная практика — задержание мигрантов сразу после возвращения на родину, допросы СНБ, связанные с религиозностью и симпатиями к радикальному исламу.¹⁹ Несколько опрошенных мигрантов также заявили, что возвращающиеся заносятся в список тех, кто в дальнейшем не будет иметь права занимать никакие государственные должности в Узбекистане. То же самое касается и их ближайших родственников. Подобный запрет распространяется и на тех, чьи родственники решили получить гражданство другой страны (интервью, 2016).

Узбекистан игнорирует и факты гибели мигрантов за границей — на рабочем месте или в результате насилия (несколько десятков смертей в год):

«Не так давно был случай, когда в России погиб мигрант из Узбекистана. Упал со строящегося дома. Все родственники знали, что он погиб на работе, но в правоохранительных органах о нем велели говорить, как о «просто погибшем». В документах значилось, что он погиб при невыясненных обстоятельствах. В одном из неофициальных заявлений МИД Узбекистана прокомментировал его гибель так: «Бездельник поехал в Россию и получил по заслугам». (Эксперт в области трудовой миграции, Узбекистан, интервью, 2016).

ОТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВ К ВЫЕЗЖАЮЩИМ В МИГРАЦИЮ

Независимо от того, признает та или иная страна трудовую миграцию или отрицает, отношение к мигрантам со стороны отправляющих государств определяется не стремлением защитить их права, а, скорее, конъюнктурными обстоятельствами, важнейшее из которых, конечно, — доходы от труда мигрантов. При этом действующие двусторонние соглашения стран-доноров со странами-реципиентами считают трудовыми мигрантами только тех, кто «законно находится» в стране найма, выводя за пределы действия этих соглашений миллионы людей, — что, в случае Таджикистана и Кыргызстана, противоречит подписанной этими странами Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей.

¹⁷ Для того, чтобы выехать за рубеж по частному трудовому контракту, гражданин Узбекистана должен обратиться в Агентство с заявлением, предоставить нотариально заверенную и переведенную на государственный язык копию контракта с иностранным работодателем, где должны быть указаны социальные гарантии и обязательство об обеспечении трудовой визой, краткие сведения о работодателе, справку-объективку и медицинскую справку, оплатить госпошлину. Агентство выносит документы на рассмотрение в межведомственную комиссию. В случае положительного решения гражданину выдается разрешение на осуществление трудовой деятельности за рубежом. После получения разрешения граждане обязаны подать заявление на оформление выезда в МВД РУ по месту жительства, которое решает вопрос разрешения их выезда. Разрешение, выдаваемое МВД, действует в течение срока действия трудового договора желающего выехать гражданина, который может быть пересмотрен в случае продления срока его действия. Информация из СМИ: <http://ru.sputniknews-uz.com/migration/20160210/1736517.html>

¹⁸ https://www.youtube.com/watch?v=enywg_5RoyA

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=QSkkgXlxRW4>, <http://www.currenttime.tv/a/28133539.html6>
<http://www.ozodlik.org/a/26733331.html>

Со стороны стран, ассоциированных с Европейским Союзом, звучит критика «устаревших соглашений с РФ». Так директор молдавского Бюро по миграции (которое входит в МВД) Ольга Поалелунги с неудовольствием говорила о том, что «система патентов в России не подразумевает социального пакета, вся ответственность за мигранта — на Молдове, а вот с Италией, Чехией, Австрией, Лихтенштейном заключены договоры по социальной защите мигрантов из Молдовы в этих странах» (интервью, 2016).

Чрезвычайно жесткую позицию занимают по отношению к мигрантам власти Беларуси: в этой стране был принят декрет, облагающий высокими штрафами тех, кто не работает (т.н. «закон о тунеядстве»)²⁰. В большей мере, по мнению экспертов, декрет этот направлен именно на трудовых мигрантов, скрывающих свои доходы от властей Беларуси. Эксперты из Минска объяснили положение мигранта так: «Есть два варианта: первый — пойти самому, заявить на себя, что тунеядец, и платить 11 миллионов в год штрафа. Другой вариант — доказывать, что постоянно живешь и работаешь за границей, тогда можно не платить налоги в РБ — но требуется особый паспорт, серии ПП» (эксперты организации «Ла Страда» (Минск), интервью, 2016).

За время проведения полевых миссий экспертами АДЦ «Мемориал» была выявлена низкая заинтересованность государственных органов центральноазиатских стран в обеспечении граждан, желающих выехать на заработки, необходимой информацией, касающейся их прав и правил пребывания за рубежом, — как до отъезда, так и при нахождении в другой стране в случае резких изменений миграционного законодательства и других правил.

Так, летом 2016 года на 10 дней был внезапно закрыт въезд в Узбекистан со стороны Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана, что было связано с проведением в Ташкенте юбилейного саммита Шанхайской организации сотрудничества и принимаемыми мерами безопасности²¹. Это неожиданное нововведение нарушило планы многих мигрантов, возвращающихся в это время на родину (интервью, 2016).

Яркий пример пренебрежительного отношения к мигрантам — внезапное объявление «недействительными» биометрических паспортов граждан Узбекистана в конце 2015 года, вследствие чего мигранты, имеющие такие паспорта, не могли вернуться на родину и подверглись преследованиям со стороны российской миграционной и пограничной службы, не говоря о материальных потерях. Для возвращения домой гражданам Узбекистана необходимо было обратиться в диппредставительства (которых на всю Россию только два — в Москве и в Новосибирске), заплатить 60 долларов и заполнить анкету на получение сертификата на возвращение, который оформляется в течение месяца. Это привело к панике, неразберихе и огромным очередям в посольствах и консульствах РУ в России и Казахстане. Власти Узбекистана не давали никаких разъяснений до середины февраля 2016 года, когда они все же разрешили мигрантам вернуться в страну по старым документам, которые, как выяснилось, внутри Узбекистана признаются действительными до 1 июля 2018 года (до этого времени предполагается закончить обмен старых паспортов на биометрические). По прибытии в страну оплатившие стоимость сертификата попали под запрет на выезд из Узбекистана, действующий в течение 6 месяцев со дня прибытия в страну. По данным республиканского управления ОВИР, общее число граждан с такими сертификатами на руках на сегодня в Узбекистане — 725 тысяч. И на момент написания отчета никто из этой категории так и не получил новые паспорта. Причиной, по словам сотрудников ОВИР, являются некие проверки со стороны СНБ на причастность граждан к различным запрещенным в Узбекистане группам и религиозным сектам. (Сообщение эксперта в области трудовой миграции, Узбекистан, интервью, 2016).

Замена паспортов старого образца на новые биометрические была объявлена уже давно (указом президента от 5 января 2011 года №УП-4262 «О дополнительных мерах по совершен-

²⁰ Декрет «О предупреждении социального иждивенчества» (подписан 2 апреля 2015 года) устанавливает обязанность граждан Беларуси, постоянно проживающих в республике иностранных граждан и лиц без гражданства, не участвовавших в финансировании государственных расходов или участвовавших в таком финансировании менее 183 календарных дней в истекшем году, по уплате сбора в размере 20 базовых величин, 3,6 миллиона белорусских рублей или около 14 тысяч российских рублей (цены после деноминации).

²¹ <http://www.interfax.ru/world/513489>

ствованию паспортной системы в Республике Узбекистан»), но началась она весной 2014 года, причем, как свидетельствует сайт консульства Узбекистана, выезд за границу по старым паспортам стал невозможен уже с 1 июля 2014 года.²²

Ряд экспертов считают, что власти Узбекистана пытаются таким образом сократить масштабы выезда мигрантов из страны, однако мотивы правительства РУ никому точно не известны.

ИГНОРИРОВАНИЕ МИГРАНТОВ ДИПЛОМАТИЧЕСКИМИ СЛУЖБАМИ

Показателем важности защиты прав мигрантов для властей той или иной страны служит доступность консульской помощи и других средств национальной защиты для трудовых мигрантов в России и Казахстане. Собранные данные показывают, что она крайне низкая как для стран, явно показывающих заинтересованность в миграции, так и стран, отрицающих необходимость трудовой миграции для национальной экономики. Число дипломатических учреждений и их сотрудников недостаточно, уровень оказания услуг не выдерживает критики, широко распространена коррупция. Участие дипломатических работников в судьбе соотечественников, попавших в трудное положение за рубежом, минимальное (например, отмечено, что СУВСИГи (закрытые учреждения для мигрантов, ждущих выдворения) в РФ посещают из всех вовлеченных диппредставительств только работники консульств Кыргызстана).

Представитель ОБСЕ в Армении Овсанна Бабаян, отмечая слабость гражданского общества в Армении, в особенности нехватку НКО, занимающихся проблемами миграции, связала активизацию работы с трудовыми мигрантами консульских отделов Кыргызстана и Таджикистана в РФ именно с деятельностью подобных НКО в Центральной Азии, «а у нас таких нет» (интервью, январь 2016 года). Следует отметить, что консулы Армении в РФ действительно проявляют удивительное равнодушие к судьбе граждан Армении, не посещают центры содержания иностранцев, отказывают в помощи адвокатам армян, нуждающихся в установлении личности.

Нарушения прав мигрантов не находят реакции в виде нот или других видов дипломатической коммуникации, поскольку отсутствие конфликтов со странами, доминирующими в миграционных отношениях, более приоритетны. Особенно циничным равнодушием дипломатических представительств оказывается в ситуациях, когда происходят вопиющие нарушения прав мигрантов, приводящие к их гибели или тяжелым увечьям.

14 октября 2015 года в Санкт-Петербурге умер 5-месячный младенец Умарали Назаров, разлученный с матерью — гражданкой Таджикистана, признанной нарушительницей миграционного режима. Утром 13 октября, во время рейда ФМС, она была задержана в съемной квартире с сыном Умарали и братом мужа и доставлена в отдел полиции, где у нее отобрали ребенка, затем ее отвезли в суд. Несколько часов Умарали провел в отделе полиции: в чужих руках, без еды и теплой одежды. Несмотря на то, что бабушка Умарали принесла в отделение полиции его документы, ребенка ей не отдали, не приняли и бутылочку с детским питанием. Потом младенца увезли в больницу, где той же ночью он умер. Истинную причину смерти выяснить до сих пор не удалось. Под давлением общественности Следственный комитет РФ возбудил уголовное дело, согласно которому в причинении смерти по неосторожности из-за ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей под подозрение попали сотрудники ФМС, полицейские и врачи. В октябре 2016 года уголовное дело было закрыто «за отсутствием события преступления».²³ Отца и мать Умарали — Рустама Назарова и Зарину Юнусову — пытались привлечь к уголовной ответственности за то, что они «не исполняли обязанности по воспитанию ребенка», однако эти обвинения удалось опровергнуть. Сама Зарина Юнусова по решению Городского суда была оштрафована на 5 тысяч рублей и выдворена из России за нарушение миграционного законодательства, тело ребенка тоже вывезли в РТ, где похоронили.

После выдворения Зарина рассказала, что представители посольства и консульства Таджикистана в России обещали проведение экспертизы на родине, обещали встретить ее в аэропорту

²² <http://uzbekconsulny.org/consulate/index.php/ru/ru-consular-services/ru-exchange-passports>

²³ <http://adcmemorial.org/www/12165.html>

Душанбе, — но ничего этого не было сделано. Родные и близкие младенца в течение шести часов дожидались представителей министерства здравоохранения, МИД и генеральной прокуратуры Таджикистана, однако никто из них не явился на встречу с семьей Назаровых, несмотря на многократные попытки связаться с этими органами по телефону.

*«Когда мы пытались связаться с таджикским консульством в Петербурге, они сказали, что ничего не могут сделать. ... Нам порекомендовали не общаться с журналистами и как можно скорее похоронить малыша. Мы прилетели в восемь утра, шесть часов прождали представителей таджикских властей, но никто не пришел. Никто не был в курсе того, чего мы хотим и кого ждем. Дело пытаются замять. Нас просто обманули. Отправили из Петербурга с глаз долой, чтобы нас там не было, и не было ни проблемы, ни дела. Вот так государство защищает своих граждан. Мы никому не нужны».*²⁴

Власти Таджикистана даже заявили, что дело о смерти ребенка пытаются политизировать «третьи силы для того, чтобы подорвать дружеские российско-таджикские отношения». Однако гражданский активист и правозащитник Алим Шерзамонов считает эти доводы несерьезными и полагает, что они были нужны для того, чтобы увести внимание общественности от этого дела, так как оно вызвало общественный резонанс и критику в адрес таджикских властей. По мнению наблюдателей, только с помощью кампаний в СМИ и интернете им удалось обратить внимание власти Таджикистана на случившееся.²⁵

Крайне циничным выглядит высказывание председателя Палаты Представителей Высшего Собрания РТ Шукурджона Зухурова, выразившего «безмерную благодарность» персонально спикеру Совета Федерации РФ Валентине Матвиенко за «уважение и благосклонное отношение к таджикскому народу» и за его пример — якобы участие в деле Умарали: «Данное происшествие разрешилось благодаря Вашему вмешательству, а виновные были наказаны по справедливости»²⁶ — хотя никто из причастных к смерти Умарали не понес никакой ответственности.

Дело Умарали Назарова удалось замять в том числе и потому, что лидеры т.н. «диаспоры» (т.е. связанные с государственными структурами Таджикистана и России, хорошо интегрированные люди) оказали давление на тех находящиеся в России таджиков, кто был готов протестовать:

«Проблема в том, что эта ситуация переросла из семейного горя в политический скандал, которого мы не хотели. Когда местные таджики узнали, что произошло, они хотели выйти на улицу с требованием привлечь к ответственности виновных. Здесь было очень неспокойно в те дни. Мы встретились со всеми «старшими» с Апрашки, Сенной²⁷ и дальних районов и решили, что никто ничего не будет предпринимать, так как был высокий риск провокаций, после которых бы началась новая волна мигрантофобии». (Б., член координационного совета таджикской диаспоры в Санкт-Петербурге, интервью, 2016).

Во время встречи с экспертом АДЦ «Мемориал» бывший сотрудник миграционной службы РТ Анвар Бабаев указал на расхождение общих положений закона РТ «О дипломатической службе» и практики: ни в законе, ни в каких-либо подзаконных актах не указано, что конкретно должны делать дипломатические службы для защиты прав своих граждан. Так, например, у них нет четко оговоренной обязанности решать проблемы нарушителей миграционного режима, в частности, тех, кто находится в СУВСИГах и у кого нет средств, чтобы вернуться на родину самостоятельно, хотя иностранные граждане, находясь в закрытых учреждениях, в основном сталкиваются с такими нарушениями прав, как содержание в бесчеловечных условиях и физи-

²⁴ http://www.bbc.com/russian/russia/2015/11/151117_umarali_in_tajikistan

²⁵ Там же.

²⁶ <http://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20161013/zuhurov-tadzhikistan-nuzhdaetsya-v-pomotsi-rossii-dlya-borbi-s-ugrozami>

²⁷ Апрашка (Апраксин Двор), Сенной — названия рынков в Санкт-Петербурге, где находятся неформальные центры мигрантских диаспор.

ческое насилие, и нуждаются в консульской защите более других. Ничего подобного нет ни в Консульском уставе, ни в Положении о почетных консулах. В частности, они не содержат норм, как часто работники консульских учреждений и почетные консулы должны посещать закрытые учреждения иностранных государств, где содержатся таджикские граждане. Низкая скорость и качество реагирования властей РТ на проблемы, которые случаются у мигрантов в России, не в последнюю очередь связаны с тем, что в России работают всего 16 человек — представителей Министерства труда и занятости РТ.

«Штат представительства Министерства труда и занятости РТ в РФ в 2014 году был увеличен с 13 до 16 штатных единиц, а бюджет увеличился с 515360 долларов США до 798984 долларов США, однако очевидно, что в такой огромной стране, как Россия, и с таким потоком мигрантов эти 16 человек просто не в силах охватить все регионы». (Анвар Бабаев, бывший глава миграционной службы РТ, интервью, 2016).

При осуществлении мониторинга услуг, предоставляемых консульскими учреждениями Таджикистана в России (2014), правозащитники столкнулись с нежеланием дипломатических служб общаться с представителями гражданского общества:

«В 2014 году мы и наши коллеги из Кыргызстана делали мониторинг по оказанию консульской помощи нашим трудовым мигрантам в России. У них не было никаких проблем с организацией интервью, с ознакомлением с работой консульств, что в Екатеринбурге, что в Москве. У нас же была глухая стена. Мы целый год пытались получить разрешение хотя бы на интервью с консулом, но нам не разрешили. Только через несколько месяцев нашим консультантам дали возможность прийти на прием, но заранее предупредили, что встреча будет только с пресс-секретарем посольства и больше ни с кем». (Сотрудник Центра прав человека (Душанбе), интервью, 2016).

Отношение дипломатических представительств Республики Таджикистан к своим гражданам красочно иллюстрирует случай, описанный трудовым мигрантом из Москвы:

*«Если в консульствах других стран в Москве есть хотя бы место, где граждане могут посидеть, посмотреть телевизор, дожидаясь своей очереди, то наше консульство до такой степени нас не любит, что у них на двери даже нет дверной ручки, чтобы мы лишний раз не смогли туда зайти. Из-за этого всем желающим попасть на прием приходится ждать своей очереди на улице в любую погоду. Однажды я ждал своей очереди, как и все. Когда из здания вышел сотрудник с документами, я спросил, почему у них на двери нет ручки, на что он с неприязнью ответил: чтобы такие, как я, поменьше ее открывали».*²⁸

В 2013 году распоряжением Президента Республики Таджикистан был утвержден Национальный план по реализации рекомендаций государств — членов Совета ООН по правам человека в рамках процедуры Универсального периодического обзора на 2013-2015 годы. Этот План действий, в том числе, предусматривал расширение полномочий сотрудников миграционных органов РТ миграции по защите прав трудящихся мигрантов. По данным Бюро по правам человека, отраженным в отчете «Правовая защита трудящихся мигрантов из Таджикистана в Российской Федерации», на момент его публикации (июнь 2014 года) из 10 мероприятий, запланированных для реализации рекомендаций Совета ООН по правам человека по вопросам соблюдения прав трудящихся мигрантов, выполнено только одно.²⁹

Несмотря на то, что еще в 2012 году Комитет ООН по правам трудящихся мигрантов в своих заключительных замечаниях Таджикистану выразил обеспокоенность низким числом расследований причин смерти таджикских трудящихся мигрантов и информации о преследовании и наказании виновных лиц и рекомендовал РТ принимать меры по расследованию причин смерти своих граждан, преследованию и наказанию виновных лиц, пока дипломатические службы проявляют индифферентность даже в самых вопиющих случаях. Проект закона РТ о трудовой миграции устанавливает обязанность уполномоченных в сфе-

²⁸ Сообщение трудового мигранта из Таджикистана, размещенное в сети Facebook

²⁹ <http://www.bhr.tj/ru/index/index/pageId/17/>

ре трудовой миграции органов, совместно с консульскими учреждениями, оказывать содействие в проведении уголовных, судебных расследований по фактам смерти или возмещения вреда, причиненного здоровью трудовым мигрантам из Таджикистана (ст. 20).

Наиболее открытыми к диалогу и предоставлению информации, по словам опрошенных нами правозащитников, оказываются дипломатические представительства Кыргызской Республики, хотя и в их работе прослеживается пассивность и низкая эффективность.

Право на получение защиты и помощи в дипломатических учреждениях Кыргызстана гарантируется трудовым мигрантам статьей 23 Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, п.5 ст. 50 Конституции Кыргызской Республики. В то же время Закон КР «О внешней трудовой миграции» считает трудящимися-мигрантами только тех, кто имеет урегулированный статус, и устанавливает лишь отдельные случаи защиты трудящихся-мигрантов дипломатическими или консульскими учреждениями (ст. 17 Закона гласит: «В случае нарушения иностранным работодателем условий трудового договора с трудящимся-мигрантом, являющимся гражданином КР, выехавшим для осуществления трудовой деятельности за границу, трудящийся-мигрант вправе обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение КР, которое принимает меры по защите его прав, в том числе на получение причитающихся льгот и компенсаций, расторжению трудового договора (контракта) и возвращению трудящегося-мигранта (и членов его семьи) в КР», ст. 22 Закона гласит: «Дипломатическое представительство, консульское учреждение или представительство государственного органа в области миграции государства выезда содействует в проведении уголовных, судебных расследований по факту смерти или возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта»). Таким образом, Закон КР «О внешней трудовой миграции» сужает круг обязанностей дипломатических и консульских должностных лиц, что противоречит не только Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, но и Венской конвенции о дипломатических сношениях и Венской конвенции о консульских сношениях, ратифицированным Кыргызстаном.

Наиболее напряженные отношения с консульскими учреждениями, по нашему впечатлению, складываются у трудовых мигрантов из Узбекистана. По прибытии в страну назначения, в соответствии с п.6 Положения о порядке трудовой деятельности граждан РУ за рубежом, «Граждане Республики Узбекистан, выехавшие за рубеж с разрешения Агентства по вопросам внешней трудовой миграции на основе трудового контракта, обязаны встать на учет в консульском учреждении Республики Узбекистан в стране трудоустройства. В случае отсутствия представительских органов республики, узбекские граждане должны регистрироваться в консульских органах СНГ, уполномоченных Правительством Республики Узбекистан». Однако, чтобы встать на временный консульский учет, граждане Узбекистана в обязательном порядке должны платить ежегодный взнос в размере 30 долларов. В случае неуплаты гражданин не будет зарегистрирован в консульском учреждении, а значит, не сможет пользоваться своим правом на получение консульской помощи, не сможет поменять документы, получить свидетельство на возвращение и т.д.

«Когда я обратилась в наше консульство, чтобы поменять паспорт, узнала, что сначала мне надо встать на консульский учет и заплатить взнос 30 долларов, купить справку, временно удостоверяющую личность, тоже за 30 долларов, а также заплатить за изготовление нового паспорта 60 долларов. Так как до этого я не вставала на консульский учет и не платила никаких взносов, мне пришлось платить его за последние два года, так как последний въездной штамп в моем паспорте двухгодичной давности. Они мне сказали, что я должна платить за все время моего пребывания в России». (А.К., трудовая мигрантка из Узбекистана, интервью, 2016).

МИГРАЦИОННЫЕ СЛУЖБЫ: РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ И НЕПРОФЕССИОНАЛИЗМ

Произвол миграционных служб, с которым трудовые мигранты сталкиваются как в своих странах, так и в странах приема, во многом обусловлен частой реструктуризацией этих ведомств, за которой следуют увольнения и набор нового, не имеющего опыта работы в миграционной сфе-

ре, персонала. Низкая зарплата и частая смена руководства, затрудняющая карьерный рост, не способствует ни приходу мотивированных профессиональных сотрудников, ни уменьшению коррупции. Об этом говорит бывший руководитель МС Таджикистана:

«За последние десять лет структура нашей миграционной службы и состав служащих менялась четыре раза! Почему-то в Таджикистане не держатся за кадры, не понимают, что чем больше человек работает, тем больше у него опыта и знаний. У нас же, помимо большой текучки, проблемы и с реорганизацией. Как только меняется начальство, за ним приходят новые, неопытные работники, а старых уходят. Сотрудникам миграционной службы, как и других государственных служб, очень мало платят. Например, зарплата старшего сотрудника по миграции составляет на данный момент 500 сомони. При этом цены на продукты питания не сельскохозяйственного назначения ничем не отличаются московских. Из-за этого и нет большого энтузиазма. Большинство работников районных отделов крайне поверхностно разбираются в трудовом и миграционном законодательстве Таджикистана и тем более России, не знают русского языка, не знают культуры». (Анвар Бабаев, бывший глава миграционной службы РТ, интервью, 2016).

В 2013 году структуру миграционной службы Республики Таджикистан передали в ведение Министерства труда. По словам экспертов, в стране были ожидания того, что ситуация с защитой прав мигрантов улучшится, так как у Министерства труда есть представительство во всех регионах страны. Однако деятельность, которая только начинала развиваться, угасла.

«С прошлого года в каждом районе Таджикистана были открыты районные отделения Миграционной службы. Это позволяет мигрантам не обращаться к посредникам для приведения в порядок документов перед выездом. Сделать свидетельство о рождении, свидетельство о браке, паспорт, метрику и т.д. — теперь все это стало доступно в каждом районе. Однако, отделения были созданы, но уже больше года они не могут решить вопрос с кадрами, с помещениями. Некоторые существуют только на бумаге. Иногда бывает так, что помещение есть, и висит даже вывеска на двери, но внутри, кроме лесов и ведра с краской, ничего больше не стоит. При этом этот отдел официально работает и за ним закреплен штат сотрудников». (Независимый эксперт по миграции Маргарита Хегай, Душанбе, интервью, 2016).

Общественный совет, который активно работал до реорганизации миграционной службы РТ и активно поддерживался прежним руководством, был упразднен. До 2013 года МОМ вела проект по созданию центров содействия мигрантов, благодаря которому в Таджикистане при миграционных службах во всех регионах работали 14 таких центров. В их задачу входила проверка статуса мигранта по базам данных ФСБ РФ и ФМС РФ, выяснение причин запрета на въезд и обжалование запретов в случае, если это возможно. Предполагалось, что за счет таких центров и финансирования МОМ удастся повысить потенциал миграционных служб и после прекращения финансирования МОМ сотрудники миграционных служб будут продолжать работать по той же программе сами с учетом полученного опыта, однако после прекращения финансирования и реструктуризации миграционной службы из 14 таких центров функционируют всего 2, но и они не оказывают никаких услуг, а перенаправляют обращающихся граждан в правозащитные организации или коммерческие фирмы, иногда с довольно сомнительной репутацией.

«В Согдийской области в ФМС даже работают кабинеты по информированию и консультированию населения, и они принимают там всех, кто к ним обращается, но, как правило, с простыми вопросами. Если дело касается сложных юридических моментов, они перенаправляют людей в Центр прав человека или в коммерческие фирмы. Здесь проблема потенциала и профпригодности сотрудников наших государственных органов выявляется довольно ярко». (Советник по правам человека полевого офиса ОБСЕ в Таджикистане Мукарам Бурханова, интервью, 2016).

Негативно сказалась реструктуризация и на ситуации в Кыргызстане, где за миграцию отвечало Управление по миграции населения (1993-1999), Государственное агентство по миграции и демографии (1999-2001), Департамент миграционной службы (2001-2005), Государственный комитет

миграции и занятости (2005-2009), Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики (октябрь 2009 г. — февраль 2012 г.), преобразованное с начала в Министерство молодежи, труда и занятости (февраль 2012 — март 2013 года), при этом вопросы внешней миграции были в этот период переданы МИДу; затем сфера миграции опять вернулась в очередной раз преобразованное Министерство труда, миграции и молодежи (с марта 2013 г. по настоящее время).

Реорганизация миграционной службы РФ в 2016 году (далеко не первая в истории этого ведомства) и переход ее вновь из самостоятельной структуры в подчинение МВД не только привела к типичным «трудностям переходного периода», но и, по мнению многих экспертов, резко изменила к худшему и без того негуманный подход к трудовым мигрантам.

«Я скептически отношусь к упразднению Миграционной службы. Другой вопрос — как она работала, но важен сам принцип: вопросами миграции должно заниматься не силовое ведомство, а именно отдельная служба, которая могла бы, помимо контролирующей функций, выполнять, прежде всего, функции развития, создания благоприятных условий и понятных правил для мигрантов. Поэтому некоторые эксперты в этой области высказывают оправданные опасения по поводу того, как это все будет работать, не является ли это просто признанием того, что никаких правил игры создать не удалось, благоприятных условий — тоже, и государство пошло по пути жесткого контроля мигрантов». (Эксперт организации «Гражданское содействие» Константин Троицкий (Москва), интервью радио «Свобода», 23.11.2016).³⁰

Отметим, что в Казахстане тоже наблюдается маятникообразное перемещение полномочий миграционных органов от силовых ведомств к гражданским, однако неудачный опыт передачи в 2010 году миграционной службы в МВД был оценен адекватно: «Создание органа под эгидой МВД РК по типу Российской Федеральной миграционной службы, формально самостоятельной, а реально — при МВД РФ, привело не к успешному регулированию миграции, а, напротив, к росту коррупции».³¹ В 2013 году ФМС отделили от МВД, вновь был образован Комитет по миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК, а функции и полномочия по формированию государственной политики в сфере миграции были переданы в Министерство экономики и бюджетного планирования РК.³²

МИГРАЦИЯ КАК ФОРМА ПРИВЫЧНОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ

Экономический кризис и резкая инфляция в странах-реципиентах — России, Казахстане — повлияли на миграционные потоки в регионе, однако кардинально количество трудовых мигрантов не уменьшилось. По характерному высказыванию мигранта из Армении, «раньше я зарабатывал в долларах в РФ в два раза больше, чем теперь, но даже если буду получать еще в два раза меньше — буду ездить в Россию, другого выхода нет» (интервью, Ереван, 2016). «Нет выхода», «привыкли» — это слова часто звучат в рассказах о трудовой миграции:

«Мой брат работает бригадиром в Санкт-Петербурге. У него 22 рабочих таджиков. Он всегда был доволен и работой и заработком, но с прошлого года стало очень тяжело. Меньше стало работы и понизились зарплаты. Теперь он помимо основной работы по выходным собирает и сдает металлолом. На эти деньги он живет, а зарплату отправляет домой. Однако даже при таких условиях он не хочет возвращаться, так как там он в любом случае заработает больше и уже привык». (Б., журналист (Худжанд, Таджикистан), интервью, 2016).

³⁰ <http://www.svoboda.org/a/28133442.html>

³¹ Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан. Специальный доклад «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан». Астана, 2013. <http://sanasezim.org/sites/all/img/%D0%A1%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%20%D0%9A%D0%9F%D0%A7-2013%20%D1%80%D1%83%D1%81.pdf>

³² Указ президента РК «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» от 16 января 2013 года №466.

Причиной того, что многие мигранты не мыслят никакого иного способа заработка, служит не только инерция, не только экономическая стагнация и — в некоторых странах — жесткий политический режим на родине, но и огромный экономический интерес на разных уровнях (от властей и аффилированного с ними бизнеса в странах — донорах миграции до миграционных служб и их инфраструктуры в странах приема, криминальных структур, коррумпированных с правоохранительными органами во всех странах). Эти факторы складываются в систему ловушек, вынуждающую трудоспособное население искать работу только вне страны происхождения, годами жить за границей и вновь и вновь туда возвращаться после коротких визитов домой.

Эксперты сделали интересные наблюдения о схемах «отложенной» оплаты труда в сфере строительства, зависимой от доходов от нефтяной промышленности: они построены таким образом, что мигранты-строители могут получить деньги за уже выполненную работу только при условии устройства на следующем строительном объекте в следующий временной период.

«Армения — нефтяная страна: хоть нефти у нас и нет, но деньги — нефтяные. Когда нефть дорогая, а доходы — государственные, как лучше всего деньги оприходовать? Конечно, через большие проекты по государственному строительству! Тогда и мигранты могут заработать, а значит, и послать в Армению деньги. До 2008 года в РФ было самое дорогое строительство в мире. Но сложность в том, что для строительства нужно выиграть тендер, а для этого нужны деньги. Чтобы получить эти деньги, рабочим не платили несколько месяцев зарплату, а предлагали приехать опять на следующий год на новую стройку — и тогда получить деньги. А вот если кризис — строительства больше нет, тогда рабочие свои деньги никогда не получают». (Эксперты International Center for Human Development (Ереван), интервью, январь 2016).

Слова экспертов получили подтверждение в рассказе пострадавшего от подобной ситуации мигранта:

«Когда работодатель знает, что, если человеку негде жить, нечего кушать, — он вынужден вернуться домой. Так и со мной получилось: я участвовал в строительстве олимпийских объектов, строили ледовый дворец — 20 тысяч армян там работали. Всех их обманули. Мне, вот, должны были 3 тысячи долларов, а сами просили еще раз приехать, обещали, что постепенно мне долг отдадут. Но я не ехал — думал, опять обманут. Работодателями были армяне — но уже граждане РФ. Иногда они, видя, что человек больше не может без денег работать, собирается уезжать, платили немного, обещая, что «завтра еще дадим», но это — «русский завтра», не дадут они... Каждый день так — «подожди, подожди, завтра деньги будут». Мы и на новый год как-то не поехали домой — сидели прямо на объекте один раз, ждали денег. Но не может человек 20 дней без еды — и люди не выдержали, уехали. А когда хозяева вернулись через 20 дней — нет уже проблемы, почти все без денег уехали, а кто остался — тех они опять берут на работу, опять задерживают зарплату». (Трудовой мигрант С., Ереван, интервью, 2016).

Миграция из центральноазиатского региона часто приобретает семейный характер. Трудовой мигрант — это уже целая каста, прослойка, класс населения таких городов, как Бухара, Самарканд, Ош, Худжанд и т.д. Часто дети уже заранее знают, что, так как их отец мигрант, они тоже будут мигрантами. Для этого они целенаправленно идут учиться в русские школы, осваивают востребованные в миграции профессии.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СТРАНАХ ПРОИСХОЖДЕНИЯ МИГРАНТОВ И НЕСПОСОБНОСТЬ К РЕИНТЕГРАЦИИ ТЕХ, КТО ВЕРНУЛСЯ

К числу экономических факторов, провоцирующих миграцию, относится отсутствие государственной поддержки предпринимателей в странах происхождения мигрантов, а нередко — грабительская политика по отношению к малому бизнесу.

С марта 2016 года в Узбекистане стали действовать агрохолдинги, которым дехгане должны в обязательном порядке сдавать часть выращенной ими сельскохозяйственной продукции по фиксированной и крайне низкой цене (агрохолдинги затем перепродают эту продукцию по гораздо более высокой цене). Отказаться от сдачи продукции нельзя, заключить договор напрямую с государством нельзя, часто главы агрохолдингов — одновременно представители местной власти или их родственники. В Бухаре фермеры должны сдать 10% продукции, что при малом размере фермерского участка и низкой плодородности земли приводит хозяйства к разорению. В случае отказа или невыполнения «плана» фермерам угрожают (сообщение эксперта в области трудовой миграции, Узбекистан, интервью, 2016).

Кроме общеизвестного «хлопкового рабства», когда население массово заставляют бесплатно трудиться на хлопковых полях, в Узбекистане распространено принуждение фермеров фактически себе в убыток выращивать шелковичных червей и сдавать коконы в объемах, «спускаемых» по нормативам местными властями и агрохолдингами. При отказе или недостатке фермеров мучают проверками прокуратуры и милиции, штрафуют за устройство огородов (огороды на арендованных для фермерства землях запрещены).³³

В долги население Узбекистана загоняют и с помощью кабальных схем в сфере недвижимости — продажа так называемых президентских коттеджей и принудительное заключение с горожанами коллективных договоров на их постройку.

«Строительные фирмы, которые как правило имеют прямую связь с администрациями областей, выбирают наименее благополучные в плане жилья районы и начинают застраивать их коттеджами. Так как первый взнос на из покупку очень большой (от 25%), а на выплату остальных 75% среднестатистическому узбеку придется брать кредит на 10-15 лет, который могут и не дать, мало кто их покупает. Кроме того, за сумму, равную первому взносу, в Узбекистане можно найти более скромное, но просторное и обустроенное жилье.

В случае, если коттеджи не продаются, администрация области начинает распределять часть коттеджей среди государственных ведомств (министерство здравоохранения, администрация города, банки, министерство образования и т. д.) для реализации среди своих служащих. Так как в таких ведомствах зарплаты очень низкие, желающих найти тоже достаточно сложно, но под давлением администрации руководители ведомств начинают давить на служащих, уговаривать их, шантажировать и т.д. Был случай, когда ради согласившегося на покупку сотрудника администрация учреждения вынуждена была сократить зарплаты всему персоналу, чтобы добавить не хватающую сумму ему на выкуп. Главам ведомств, которые не могут сбыть коттеджи, часто угрожают увольнением и всевозможными проверками.

Оставшуюся часть коттеджей распределяют среди жителей ближайшего района. Всех жителей, как правило, собирают в районном управлении и обязывают их покупать коттеджи. Среди них чаще всего находят тех, у кого доход больше, чем у остальных, и чаще ими оказываются семьи трудовых мигрантов. Их заставляют заключать договоры, часть первого взноса банк покрывает за счет уже существующей на банковском счету семьи суммы или за счет кредита, а часть мигрант должен выплатить сам наличными». (Эксперт в области трудовой миграции, Узбекистан, интервью, 2016).

К массовому возвращению бывших трудовых мигрантов власти Узбекистана оказались не готовы. Несмотря на то, что еще в ноябре 2015 года Законодательная палата парламента Узбекистана утвердила правительственную программу по созданию в 2016 году около одного миллиона рабочих мест, 20% от которых будут предназначены для трудовых мигрантов, «которые, в связи с кризисом в России возвращаются домой», наши респонденты скептически отнеслись к этой цифре: по их мнению, большинство «запретников» даже не думали устраиваться на работу в

³³ Узбекско-германский форум по правам человека, доклад «Шелковая петля для узбекского фермера». <http://www.fergananews.com/articles/8690>

Узбекистане, так как заранее знали, что рабочих мест нет. В связи с этим часть бывших трудовых мигрантов стала переориентироваться прежде всего на Казахстан (в силу того, что нет языкового барьера, не нужна виза и есть потребность в рабочей силе), при этом до 60% тех, кто едет туда работать, — женщины. Те же, кто смог заработать хоть какие-то деньги еще в миграции, пытаются открывать свой бизнес (автомойки, ремонтные станции, небольшие деревоперерабатывающие цеха и т.д.). По словам одного из респондентов, у вернувшихся мигрантов есть вариант пойти в Агентство занятости, где, дав взятку, можно поехать работать в ОАЭ или Турцию, но для этого нужны большие деньги. Те, кто не смог заработать в миграции и по возвращении не смог трудоустроиться в Узбекистане, идет на рынок мардикоров — поденщиков:

«На колхозном рынке Бухары вдоль дороги стоит длинная цепочка людей, которые ждут, пока их «купят». Обычно покупатели подъезжают на машинах и предлагают работу на земельном участке, или на строительстве их дома, или где-то еще. Работа может быть вообще любого рода. Их могут нанимать как на день, так и на какой-то длительный срок. Платят за их работу, как правило, ниже, чем при официальном трудоустройстве, но из-за отсутствия возможности устроиться на работу попавшие в «черный список» бывшие мигранты вынуждены искать любые возможности заработка, вплоть до самых малооплачиваемых и маргинальных». (Житель Бухары, интервью, 2016).

В Таджикистане ситуация с безработицей описывается экспертами не иначе как катастрофическая. Каждый год из образовательных учреждений выпускается примерно 120-170 тыс. человек. Хотя государственных СМИ говорят о том, что рабочих мест в этом году было создано порядка 200 000³⁴, однако в реальности рабочих мест было создано от силы 100 000 — 120 000.

«Власти не могут даже поддержать малый бизнес, и с февраля 2016 года, например, увеличили и без того высокую оплату патентов для индивидуальных предпринимателей. Они не понимают, что решения надо принимать на перспективу экономического роста, а не сиюминутно реагировать на кризис увеличением налогов и пошлин для тех же индивидуальных предпринимателей. Даже при условии, что сейчас они увеличивают налоги, это не гарантирует, что ситуация стабилизируется. Только в прошлом году из-за высоких налогов и коррупции тысячи ИП сдали свои лицензии и перестали работать вообще». (Бывший сотрудник ФМС РТ Улугбек Авезов, интервью, 2016).

Страны-доноры вынуждены реагировать на массовое возвращение трудовых мигрантов на родину (в силу «черных списков» или общей невыгоды трудиться за рубежом). Часто, даже если им удастся найти работу в стране, они бросают ее, так как в миграции уже привыкли зарабатывать гораздо больше.

«Мужчины, которые долгое время проработали в России, попав в «черные списки» отказываются работать на внутреннем рынке из-за низкой заработной платы. У одной нашей клиентки свекор работал в России поваром и получал приличную зарплату, но был выдворен. Он попытался устроиться здесь на такую же работу, но ему платили 30 сомони в день, а это даже меньше 5 долларов, и он уволился. На такую зарплату не прожить». (Сотрудник Центра прав человека (Душанбе), интервью, 2016).

В связи с этим в концепции миграционной политики Республики Таджикистан был поставлен вопрос об реинтеграции таджикских граждан. В частности, в ней говорится, что «создание механизма реинтеграции мигрантов в экономику страны, повышение экономической активности членов семей трудящихся мигрантов посредством их профессионального обучения, обучения бизнесу, их микрокредитования, привлечения к легальной самозанятости, разработка и реализация соцпроектов в целях повышения уровня их жизни и снижения уровня бедности трудовых мигрантов, являются проблемами, решение которых должно быть поставлено в приоритет». К сожалению, на практике механизмы реинтеграции не созданы.

³⁴ <http://www.news.tj/ru/node/208890>

«Сейчас в городе Истиклол китайской фирмой строится огромный цементный завод, который будет самым крупным заводом в Согдийской области. На время строительства там трудоустроено более 1000 таджикских рабочих, часть из которых как раз являются «запретниками» или просто бывшими мигрантами. Скорее всего, когда строительство закончится, таджики получают там множество рабочих мест, но заработок все равно не сможет конкурировать с тем, который они получали или будут получать в России, поэтому все равно рабочие скорее предпочтут уехать, чем остаться работать на этом заводе». (Директор филиала Центра прав человека Татьяна Хатюхина (Худжанд, Таджикистан), интервью, 2016).

Альтернативой трудоустройства в городах могли бы стать частные фермерские хозяйства, которые, по плану земельной реформы, стартовавшей в 2014 году, было решено задействовать для трудоустройства местного населения и повысить тем самым интерес бывших трудовых мигрантов оставаться в Таджикистане.

В 2015 году в Таджикистане было проведено множество мероприятий, поддерживающих земельную реформу и, по умолчанию, направленных на повышение интереса бывших мигрантов оставаться дома в Таджикистане. В частности, губернатор Согдийской области Абдурахмон Кодири неоднократно заявлял о необходимости предоставления большей возможности аграрникам развивать свои хозяйства и вывозить свои продукты на рынки городов. Также в прошлом году власти Таджикистана заявили об создании новых и открытии реорганизованных сельских хозяйств, которые могут быть предоставлены возвратившимся трудовым мигрантам для реализации себя в Таджикистане, а не в миграции. Однако у многих уже нет навыков работы на земле, нет знаний налогового, предпринимательского законодательства, и сложности, с которыми приходится сталкиваться земледельцам уже на стадии регистрации формы предпринимательской деятельности, не дают им возможности даже начать зарабатывать деньги.

Заместитель председателя Согдийской области по экономическим вопросам Анвар Екубов на последней трехсторонней встрече между представителями частного сектора, международно-го сельскохозяйственного сообщества и государственных органов, поднимал вопрос об упрощении порядка регистрации и налогообложения аграриев, ускорения процессов предоставления таджикских товаров (в первую очередь урюка и абрикосов) на внешний рынок и создания большего количества рабочих мест для потенциальных трудовых мигрантов однако, слова эти, кажется, не были услышаны другими чиновниками.

«Сложности, которые возникают у фермеров-новичков, начинаются с самого первого шага, то есть с получения сертификата на использование земли. Он выдается через 25 дней после проверок кадастровой и других служб. Сотруднику каждой службы надо что-то дать, как правило. Дальше он должен зарегистрироваться как ИП, после чего может начинать работу. Налог (НДФЛ) — 10% от заработка. Помимо этого с каждого фермера в «добровольно-принудительном порядке» каждый месяц собираются различные взносы. В этом году фермеры жаловались, что с них собирают по 5 долларов на развитие футбола или строительство спортивных комплексов.

Кроме того, 15 января 2015 года государство разморозило долги фермеров, которые были заморожены в 2009 году. По своей необразованности многие подумали, что долги им простили, и, когда сообщили, что за кем-то есть долг 50 000 или 100 000 сомони, многие попали в совершенно безвыходную ситуацию. По наследству от своих родителей эти долги получили и те, кто только что занялся сельским хозяйством». (Сотрудник организации «Нексиигол Мушовир», интервью, 2016).

Но даже если бы порядок регистрации и был упрощен, а рабочие места созданы, по словам экспертов, зарплаты не стали бы выше, а тех, которые люди получают в Таджикистане сейчас, едва хватает, чтобы покрыть необходимые расходы (квартплата, коммунальные услуги, питание, одежда и т. д.).

Миграционная политика Кыргызстана в последние десятилетия до такой степени концентрировалась на вопросах внешней трудовой миграции (иными словами, была ориентирована на

«выталкивание» населения с целью трудоустройства за границей), что национальное законодательство практически не содержит положений о реинтеграции возвращающихся мигрантов. На вызовы экономического кризиса страна отвечает «миграционными» методами — то есть вступлением в ЕАЭС и использованием его инструментов для облегчения положения трудовых мигрантов.

Вопросы реинтеграции не вошли в список приоритетов Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг. В Плане правительства по реализации указанной программы в разделе «Рынок труда и занятость» указана лишь одна задача по государственной поддержке граждан КР, занятых на внешних рынках труда: это «расширение возможности и обеспечение стандартизации процедур трудоустройства за рубежом через внедрение организованного найма».

Отсутствие государственных мер по повышению привлекательности трудоустройства на родине, по преодолению уже сложившейся «иждивенческой культуры»,³⁵ восприятие местной жизни как убогой по сравнению с тем, что мигранты повидали за рубежом — все это вынуждает кыргызстанцев опять уезжать в миграцию даже под угрозой вторичного выдворения и помещения в депортационные центры:

Трудовая мигрантка из г. Ош пожаловалась на отсутствие возможности трудоустроиться в родном городе. В 2015 году за нарушение миграционного законодательства ей был закрыт въезд в Россию на один год. Сейчас она, не дожидаясь истечения срока запрета, хочет вернуться в Москву на заработки, так как ее сын тоже находится в «черном списке» и оба они вот уже год не могут трудоустроиться у себя на родине. Для этого она сменила паспорт, вернула девичью фамилию и взяла другое имя. С этим паспортом она хочет попытаться пересечь границу и найти в России работу. (Ош (Кыргызстан), интервью, 2016).

БИЗНЕС НА «ЛЕГАЛИЗАЦИИ» МИГРАНТОВ

Объем поступлений НДФЛ в бюджет Москвы от трудовых мигрантов (отчисления с патентов) в первом полугодии 2016 года составил 6,8 млрд рублей, что в 2,3 раза выше поступлений налога на прибыль от нефтяных компаний, зарегистрированных в Москве. — 6 августа 2016 года, глава департамента экономической политики Москвы Максим Решетников.³⁶

На трудовой миграции паразитирует огромный инфраструктурный бизнес с фантастическими доходами. В России это сама миграционная служба, ее весьма недешевые «бесплатные» отделы и очень дорогие коммерческие отделы, медицинские центры, оформляющие необходимые справки, центры сдачи экзаменов по русскому языку и истории России, посреднические фирмы по оформлению разрешительных документов — несомненно, аффилированные с самой миграционной службой. И в странах исхода, и в странах приема расцвели многочисленные юридические фирмы, ориентированные на нужды мигрантов, причем в последнее время клиентами таких контор, кроме оформляющих «полный пакет документов» мигрантов, становятся посредники. Например, в качестве типичного вопроса, который может быть задан специалисту или послан он-лайн, на одном из сайтов подобной российской конторы предлагался такой: «Я оказал посредническую услугу как частное лицо, но мне не заплатили. Как мне вернуть свои деньги?». Широко рекламируются услуги по организованному выезду в Украину за «свежей» миграционной картой (на деле это часто означает передача паспорта человеку, который отправляется на пограничный пункт, а печати о выезде-въезде в паспорт проставляются коррумпированными

³⁵ Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. Рабочая тетрадь №26/2015. М.: Спецкнига, 2015. Подготовлена Российским советом по международным делам и Национальным институтом стратегических исследований КР, https://www.hse.ru/pubs/share/direct/demo_document/163477462 или russiancouncil.ru/paper26

³⁶ <http://www.interfax.ru/moscow/522333>

пограничниками), выдаче удостоверения «любой рабочей специальности — стропальщик, монтажник слаботочных систем и т.д.» (подобными объявлениями, в частности, увешаны салоны маршруток, следующих от метро до Единого миграционного центра в Санкт-Петербурге, где мигранты оформляют разрешительные документы).

Кроме юридических фирм, вокруг миграции возникла целая система микрофинансовых организаций, предлагающих в своих рекламных объявлениях, переведенных и на национальные языки, кредиты с характерными названиями: «Деньги на свадьбу», «Деньги на оформление патента», «Деньги на родину».

В вопросах трудоустройства традиционному пути найти работу через «земляков» и аутсорсинговым конторам конкуренцию составляют прямые предложения от работодателей, ориентированных на мигрантов из стран СНГ (в их рекламных объявлениях, украшенных фотографиями счастливых официанток, грузчиков, уборщиц не вполне «славянской» наружности, указываются условия, могущие заинтересовать работников, — например, оплата патента работодателем).

В трафик трудовых мигрантов вовлечены правоохранительные органы, органы местного самоуправления, криминальные структуры, спецслужбы, диаспоральные общественные организации. По сообщениям информантов из Узбекистана, в рекрутировании потенциальных мигрантов и организации их трафика в Россию участвуют старейшины махаллей, выдающие справки и характеристики молодым людям, необходимые для выезда за границу; участковые милиционеры; сотрудники паспортно-визовых служб, оформляющие разрешения на выезд; «бригадиры», связанные с диаспорными организациями, осуществляющие сопровождение групп мигрантов и способствующие их беспрепятственному прохождению через границы, — за определенный процент с заработка группы мигрантов; пограничники разных стран; сотрудники миграционной службы РФ, оформляющие патенты и другие документы; фирмы, где работают мигранты, — сообщается, что таким бизнесом — например, маршрутными такси — владеют руководители «диаспор»; они же имеют связи с российскими строительными организациями и поставляют туда рабочую силу (интервью, 2016).

Одна из узбекских диаспорных организаций, «Умид», была в 2013 году ликвидирована решением суда по представлению Министерства юстиции РФ по формальным причинам;³⁷ в 2011 году она получила предостережение прокуратуры за намерение выдавать членам диаспоры «единую карту мигранта» с индивидуальным номером, свидетельствующую о том, что мигрант официально зарегистрирован и обладает личными качествами — порядочностью, ответственностью, честностью.³⁸ Руководители организации в СМИ заявляли о том, что контролируют мигрантов из Узбекистана, «несут за них ответственность». Есть сообщения о том, что именно через «Умид» осуществлялось трудоустройство прибывающих в Санкт-Петербург мигрантов:

«Тех, кто приезжал в Петербург самостоятельно, сразу на выходе из зоны досмотра в аэропорту встречал человек с табличкой «Умид». Кто-то, видя своих и не имея никаких связей, идет сам, кто-то идет вместе с другими, которые уверяют, что свои не обманут». (Житель Бухары, Узбекистан, интервью, 2016).

Огромный бизнес расцвел во всех странах, вовлеченных в трудовую миграцию, на проблеме «черных списков» — множество фирм предлагает «снять запрет на въезд» в РФ (что почти невозможно, поэтому на деле это обещание оборачивается дорогостоящим и безрезультатным обжалованием запрета) или по крайней мере проверить, находится ли мигрант в «черном списке».

По сообщениям экспертов, в Таджикистане персонал таких фирм состоит из бывших сотрудников организаций, имеющих доступ к базам данных «запретников».

«Когда старые базы данных потеряли свою актуальность, они стали доставать новые, но каким путем — неизвестно. Мы знаем, что напрямую у российских государственных органов получить их невозможно. Значит, у них где-то есть свои люди, кому-то они что-то платят за это» (сотрудник Центра прав человека (Душанбе), интервью, 2016).

³⁷ <http://www.ozodlik.org/a/25162685.html>

³⁸ http://www.fontanka.ru/2011/05/12/133/?utm_source=rnew; <http://www.fontanka.ru/2011/03/28/038/>

По словам одного из экспертов, наилучший способ проверить, нет ли у человека запрета на въезд в РФ, — это обратиться с одну из авиакомпаний (она рекомендовала «Сибирь», предполагалось, что и у «Аэрофлота» может быть доступ к информации по «черным спискам»):

«Миграционная служба Армении знает только о запретах ФМС РФ, но интернет-база даже ФМС неточна, да и есть много других списков, а авиакомпания «Сибирь» точно знает: там за сутки наводят справки, и если человеку запрещен въезд (а у них данные от пограничников, значит — по всем спискам, не только от миграционной службы), то авиакомпания не продает билет или даже возвращает деньги, если билет уже куплен. Мы наших клиентов прямо в офис «Сибири» посылали, чтобы точно знать, стоит ли ехать в РФ». (Юрист, занимающийся помощью мигрантам в Армении, Ереван, интервью, 2016).

В Душанбе проверка статуса гражданина по базе УФМС РФ и базе ФСБ РФ в таких фирмах может стоить до 20\$, обжалование запрета на въезд — от 500\$. И это при том, что сотрудники правозащитных организаций оказывают те же самые услуги бесплатно.

В ходе полевых поездок мы могли убедиться, что в городах Центральной Азии на каждом шагу в наскоро оборудованных одним компьютером конторах трудовым мигрантам предлагается за деньги проверить данные паспорта через официальный сайт УФМС РФ. К сожалению, многие мигранты, не зная, что помимо базы данных УФМС в России существует ещё немало структур, которые имеют право ограничить въезд иностранному гражданину на территорию страны (МВД, ФСБ, Минобороны, Росфинмониторинг, Служба внешней разведки, Минюст, МИД, ФСКН и другие), с доверием относятся к предоставляемой в таких фирмах информации и платят столько, сколько требуют от них консультанты, получая при этом зачастую неполную информацию, рискуя потерять большие деньги на билеты и быть не впущенным в РФ. Кроме того, имеют место многочисленные случаи мошенничества, когда подобные фирмы-однодневки подписывают с клиентами фиктивные договоры, берут оплату за еще не предоставленные услуги, после чего исчезают.

ГЛАВА 2. ПОСТИМПЕРСКИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ

Вопросы трудовой миграции входят — хоть и не первым номером — в повестку всех межгосударственных образований, существующих на постсоветском пространстве. И Содружество независимых государств, и Союзное государство России и Беларуси, и Евразийский экономический союз (ставший продолжением Таможенного союза, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана (ЕЭП)) декларируют намерение облегчить таможенный и инвестиционный режим, снять торговые ограничения, сделать свободным перемещение товаров, капиталов, рабочей силы.

СОЮЗ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ

ВОПРОС О ЧЛЕНСТВЕ В СНГ И ТЕКУЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА

СНГ — хронологически первое интеграционное объединение, возникшее непосредственно после распада Советского Союза (1991 — Алма-Атинская декларация; 1993 — принятие Устава) и наиболее многочисленное по членству. В СНГ с начала 1990-х входили все бывшие республики СССР, кроме стран Балтии — Латвии, Литвы и Эстонии; в 2005 году Туркменистан стал «ассоциированным членом» СНГ; о выходе из СНГ в результате военного конфликта с Россией заявила Грузия (2008, официальное прекращение членства — 2009). Что касается Украины, то, хотя в 2014 году, после начала военного конфликта с Россией, государственные лидеры Украины стали заявлять о выходе страны из СНГ, а в ноябре 2016 года в Верховную Раду был подан законопроект об этом, до сих пор решение не принято: по заявлениям официальных лиц, соглашения в рамках СНГ (такие, как о взаимном признании дипломов о высшем образовании или пенсионном обеспечении) настолько важны, что не позволяют Украине резко оборвать связи внутри Содружества.³⁹

Любопытен формально-юридический статус Украины в СНГ: при том, что роль Украины в Беловежских соглашениях и учреждении СНГ была определяющей, страна не ратифицировала протокол к Соглашению о создании СНГ и не подписала Устав СНГ, поэтому формально Украина считается «государством-учредителем» и «государством-участником», но не «государством-членом», что не мешало Украине участвовать в разнообразных соглашениях, рабочих группах и других институтах в рамках СНГ. С недавнего времени своеобразное положение Украины в СНГ неожиданно стало аргументом в политических спорах, связанных с военным противостоянием Украины и РФ. Площадка СНГ используется Украиной для критики политики России: так, посол Украины в Кыргызстане, представлявший официальную позицию Киева на саммите СНГ в Бишкеке (сентябрь 2016 года), заявил протест против перехода председательства в СНГ к Российской Федерации, обвинив РФ в противоправной аннексии Крыма и эскалации военного конфликта на Востоке Украины. Отвечая на этот протест, президент РФ припомнил Украине проблемы Устава СНГ: «По поводу председа-

³⁹ Выступление главы МИД Украины Павла Климкина 9.10.2016, <http://tv.112.ua/hard-talk-live/ministr-inostrannyh-del-ukrainy-pavel-klimkin-gost-tok-shou-lyudi-hard-talk-live-vypusk-ot-09102016-344654.html>

тельствования России в СНГ. Как известно, Украина, к сожалению, не подписала и не ратифицировала Устав СНГ. И поэтому вряд ли может претендовать на то, чтобы вносить свои предложения по поводу организации работы этой организации, этой структуры».⁴⁰

Примечательно, что Украина, несмотря на вероятный выход из СНГ, стремится к соблюдению конвенций и соглашений, принятых в рамках СНГ: глава отдела по гендеру, правам детей и недискриминации аппарата Уполномоченной по правам человека в Украине Оксана Филипишина рассказала (интервью, 2016), что в целях защиты прав детей, находящихся в миграции и выдворяемых из стран СНГ на родину, Украина следует соответствующим соглашениям СНГ (видимо, речь шла о Соглашении о сотрудничестве государств — участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (Кишинев, 2002))⁴¹.

Эффективность СНГ и его органов критикуется даже изнутри (Исполнительным комитетом СНГ) — главным образом, из-за недостаточного представительства, низкого уровня участия.⁴² Однако СНГ продолжает функционировать, имея значительный бюджет,⁴³ который тратится на проводимые в разных странах СНГ многочисленные встречи, работу Исполнительного комитета, постоянных представительств и 85 органов, в их числе 70 «органов отраслевого сотрудничества».

СНГ остается территорией политического манипулирования со стороны России. Так, весьма политизированная тема «защиты прав русскоязычного населения балтийских стран», «защита прав русских в Украине» находит выражение в заявлениях дипломатов, касающихся и других постсоветских стран, — тех, где есть инструменты давления. Посол по особым поручениям МИД РФ Элеонора Митрофанова, выступая в ТАСС на круглом столе, посвященном языковой политике России и положению русского языка в мире, заявила: «Необходимо поставить вопрос на высоком уровне в отношении придания русскому языку законодательного статуса в странах бывшего СССР. Этот вопрос должен также быть во внешнеполитической повестке дня».⁴⁴

НЕБЕССПОРНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ИНТЕГРАЦИИ В СНГ

Среди благ, имеющих у всех граждан стран, интегрированных в СНГ, — самое крупное постсоветское интеграционное объединение — официальная риторика называет гарантии правовой защиты и возможность обратиться в правоохранительные органы в других странах-участниках; возможность учиться в России; общий язык коммуникации (русский); возможность пенсионного обеспечения при переселении в другую страну СНГ; сохранение льгот инвалидам и участникам ВОВ и боевых действий, а также семьям погибших военнослужащих; возможность безвизовых перемещений; возможность работы в странах СНГ; равные права на охрану здоровья.⁴⁵

При ближайшем рассмотрении эти преимущества — кроме безвизового перемещения — оказываются небесспорными: так, под «равными правами на охрану здоровья» имеется в виду бесплатный и беспрепятственный доступ только к скорой и неотложной помощи; возможность обратиться в правоохранительные органы и право жаловаться в суд и прокуратуру наравне с гражданами страны теоретически имеется у любого иностранца, независимо от его связи с СНГ; возможность учиться в российских вузах на бюджетных отделениях для граждан стран СНГ

⁴⁰ <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2799859>

⁴¹ <http://www.e-cis.info/page.php?id=21195>

⁴² Так, в 2015 году не участвовали в заседаниях органов отраслевого сотрудничества СНГ представители: Азербайджанской Республики — в 9 из 40 (22%); Республики Армения — в 7 из 83 (8%); Республики Беларусь — в 1 из 83 (1%); Республики Казахстан — в 4 из 78 (5%); Кыргызской Республики — в 8 из 82 (10%); Республики Молдова — в 21 из 61 (34%); Республики Таджикистан — в 16 из 83 (19%); Туркменистана — в 6 из 9 (67%); Республики Узбекистан — в 17 из 33 (51%); Украины — в 47 из 57 (82%). <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=19214>

⁴³ Последние опубликованные данные — за 2013 год, бюджет СНГ составил 673 387,7 тыс. руб., <http://e-cis.info/page.php?id=22930>

⁴⁴ <http://tass.ru/politika/3791361>

⁴⁵ <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=19147&fw=1>

небезусловна (при том, что существует ежегодная 15 000-ная квота на обучение иностранцев за счет бюджета РФ,⁴⁶ граждане СНГ испытывают значительные трудности при попытке участия в подобных программах — ограничения при выборе вузов, преодолеваемые только получением аттестата российской школы, необходимость сдавать российские ЕГЭ, возможность обучения в желаемом вузе только на контрактной основе и т.д.).

Что касается декларируемых преимуществ, которые имеют именно трудовые мигранты из стран СНГ, то они или вовсе расходятся с реальностью, или сомнительны (провозглашены «безопасные условия труда, равное вознаграждение за равнозначную работу, пользование жильем, социальное обеспечение (кроме пенсионного) и обязательное социальное страхование от несчастных случаев»⁴⁷).

Из документов СНГ о трудовой миграции следует упомянуть довольно конструктивную Концепцию поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств — участников СНГ (2000)⁴⁸, предполагающую, в числе прочего, обеспечение гарантий в области труда и занятости трудящимся-мигрантам и членам их семей на условиях не менее благоприятных, чем для граждан страны пребывания; реализацию согласованной системы мер в области условий и охраны труда; принятие национальных программ по обучению трудящихся-мигрантов языку страны пребывания; создание на основе межгосударственных соглашений общих механизмов осуществления контроля за использованием труда трудящихся-мигрантов и защиты их прав в области социально-трудовых отношений; присоединение государств СНГ к международным конвенциям по вопросам трудовой миграции.

Однако подавляющее число документов СНГ, касающихся трудовой миграции, носят формально-рекомендательный характер. Они называются «законодательными актами», хотя прямого действия не имеют, а лишь «способствуют поэтапному сближению нормативно-правовой базы государств-участников СНГ в социально-трудовой сфере».⁴⁹ Органы СНГ непрерывно занимаются модельным законодательством: в рамках Межпарламентской ассамблеи СНГ разрабатывались проекты Рекомендаций по развитию миграции, осуществляемой с целью обучения и стажировки граждан государств — участников СНГ; Модельного закона «О миграции»; Модельного закона «О миграции трудовых ресурсов» (новая редакция); Модельного соглашения «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ»; Модельного соглашения «Об информационном взаимодействии в сфере миграции» и др.⁵⁰

ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД К ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В СНГ

Репрессивная политика по отношению к мигрантам с неурегулированным статусом в рамках СНГ

Вопреки декларациям, общее понимание трудовой миграции в рамках СНГ — ограничительное, а не правозащитное. В первую очередь, ограничения касаются урегулированности статуса

⁴⁶ http://fulledu.ru/news/vuzi/news/2792_obyavlen-otkrytyy-nabor-inostrannyh-grazhdan-dlya-.html

⁴⁷ <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=19147&fw=1>

⁴⁸ Одобрена Решением Экономического совета СНГ 15 декабря 2000 года. <http://www.e-cis.info/page.php?id=14686>

⁴⁹ Это, например, Рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» (1995) <http://iacis.ru/upload/iblock/ef8/013.pdf>; Постановление МПА СНГ «О правовом регулировании миграционных процессов на территории СНГ» (9.12.2000), Декларация о согласованной миграционной политике государств — участников СНГ (05.10.2007), Рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах — участниках СНГ (31.10.2007), Рекомендательный глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов в государствах — участниках СНГ (31.10.2007), Постановление МПА СНГ «О правовом обеспечении согласованной миграционной политики государств — участников СНГ» (31.10.2007) <http://www.e-cis.info/page.php?id=14700>; Комплексный план первоочередных мер, направленных на практическую реализацию принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств — участников Содружества Независимых Государств (2009) <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2734>; Концепция общего миграционного пространства государств — участников СНГ (2012) http://iacis.ru/upload/iblock/a94/8_a_2012.pdf.

⁵⁰ <http://cis.minsk.by/news.php?id=5478>

мигрантов — подход к тем, кто даже незначительно нарушил миграционный режим, очень жесткий. Большинство двусторонних соглашений в рамках СНГ, а также национальные законодательства стран-участниц признают трудовыми мигрантами только тех, кто законно находится на территории страны трудоустройства.⁵¹ Это касается даже стран, ратифицировавших Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей: законы, регулирующие трудовую миграцию (например, закон КР «О внешней трудовой миграции»), считают трудовыми мигрантами только «законно находящихся» на территории стран найма, в то время как в Конвенции ООН речь идет о всех трудящихся мигрантах.

Сама тема трудовой миграции относится в СНГ к «сфере безопасности», рассматривается чаще в контексте «противодействия незаконной миграции». Наиболее чувствительные для мигрантов вопросы — внезапные ужесточения миграционных правил, задержания, выдворения, «черные списки» и запреты на въезд, специальные учреждения для ожидающих выдворения — входят в повестку Совместной комиссии государств — участников Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998); Совета миграционных органов стран — участников СНГ (начал работу в 2007 г.), Консультативного совета по миграции, труду и социальной защите. На саммите СНГ в сентябре 2016 года обсуждался вопрос о создании отдельной миграционной службы СНГ, фокусирующейся на защите «национальных интересов», борьбе с «притоком нежелательных элементов» из третьих стран, с «незаконной миграцией» в целом.⁵²

Яркий пример ограничительной миграционной политики со стороны России — так называемые «черные списки», т.е. многолетний запрет на въезд в РФ за административные правонарушения (часто вынесенный неизвестно каким органом), о котором граждане СНГ обычно узнают на границе, при попытке въехать в РФ с целью трудовой миграции. С 2013 года, когда миграционное законодательство РФ стало постепенно ужесточаться, «черные списки» превратились в огромную проблему для трудовых мигрантов из всех рассматриваемых стран-доноров (кроме Беларуси). Так, только за 2015 год, по официальным данным, въезд в Россию был запрещен около 333 000 гражданам Таджикистана, за первое полугодие 2016 года «запретниками» стали около 330 000 человек.⁵³ Граждан Кыргызстана, которым был запрещен въезд в Россию, в конце 2015 года насчитывалось около 110 000 человек⁵⁴, в конце 2016 года — около 116 000 человек.⁵⁵ Опубликованные данные по гражданам Украины (начало 2014 года) — более 25 000 человек,⁵⁶ по гражданам Молдовы (октябрь 2013 года) — около 7 000 человек, при том что нарушение мигра-

⁵¹ Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан РФ, работающих на территории РА, и граждан РА, работающих на территории РФ (1994); Соглашение между правительством РФ и правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (1996); Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан РФ в РТ и граждан РТ в РФ (2004); Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами РФ, в РУ и трудящихся мигрантов, являющихся гражданами РУ, в РФ (2007); Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Молдова о защите граждан РФ и РМ за пределами своих государств (1993); Соглашение между правительством Республики Таджикистан и правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (1998); Соглашение между правительством Республики Таджикистан и правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и защите прав граждан РТ, временно работающих на территории РК и граждан РК, временно работающих на территории РТ (2006); Соглашение между правительством Республики Казахстан и правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях (2003); Соглашение между правительством Республики Казахстан и правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан РК, временно работающих на территории КР, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан КР, временно работающих на территории РК (2007).

⁵² Интервью замглавы Госслужбы по миграции Кыргызстана Алмаза Асанбаева, 30.09.2016 http://www.vb.kg/doc/347935_v_sng_hotiat_sozdat_otdelnyu_slyjby_po_migracii.html

⁵³ <http://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20160721/s-nachala-goda-bolee-3015-tysyach-grazhdan-tadzhikistana-vyekhali-v-rossiyu-infografika>

⁵⁴ Данные Государственной службы миграции Кыргызстана, <http://ssm.gov.kg/reports/view/2>

⁵⁵ Ссылка на Госслужбу миграции КР, <https://rg.ru/2016/12/02/chislo-grazhdan-kirgizii-kotorym-zapreshchen-vezd-v-rossiiu-sokrashchaetsia.html>

⁵⁶ <http://www.unian.net/politics/868715-ukrainsyi-smogut-nahoditsya-v-rossii-tolko-90-sutok-v-techenie-polugoda-zakon.html>

ционного режима РФ к тому моменту совершили более 190 000 граждан Молдовы;⁵⁷ по гражданам Армении (июнь 2015 года) — около 60 000 человек.⁵⁸ Наименее ясна ситуация с гражданами Узбекистана, однако, по неподтвержденным данным, число «запретников» может составлять до 500 000 человек.

Административные правонарушения, за которых мигрантов выдворяют из России с последующим запретом на въезд, касаются не только миграционного режима, — это могут быть нарушения правил дорожного движения, отсутствие при себе документов во время рейда полиции или миграционной службы (при том, что все документы в порядке), проживание и работа не по месту регистрации — иногда трактуемые совершенно произвольно:

«Система попадания в эти «черные списки» просто абсурдна. У нас были случаи, когда, прилетев в Домодедово, мигранты были зафиксированы там пограничной службой, но зарегистрировались и работали они в Москве. При выезде обратно через Домодедово, мигрантов штрафовали и заносили в «черный список» за то, что они не были зарегистрированы в Московской области». [Международный аэропорт Домодедово формально относится не к Москве, а к Московской области] (Юрист-консультант офиса Центра прав человека Тахмина Хайдарова, Худжанд (Таджикистан), интервью, 2016).

Как отмечают эксперты, репрессивная политика России по отношению к трудовым мигрантам противоречит как провозглашенной Договором ЕАЭС «свободе перемещения рабочей силы», так и гораздо более ранним соглашениям в рамках СНГ:

«За выдворения, которых, надо сказать, огромное количество вынесено безосновательно, не несет ответственности ни один орган. Но если смотреть глубже, то само это ужесточение закона, после которого мигрантов стали за любое нарушение стали штрафовать и выдворять, привело к коллизии в законодательных нормах: оно противоречит политике интеграции и безвизового режима между нашими странами, противоречит духу этих двухсторонних соглашений. Если, вдобавок к этим соглашениям, правительству Кыргызстана приходится просить Россию уменьшить количество «запретников», то в чем же был смысл соглашений? Я считаю, что все они — просто фикция. И даже вступление Кыргызстана в ЕАЭС не изменило ситуации с правами их трудовых мигрантов в России.

«Черные списки» и выдворения мигрантов, безусловно, являются рычагом давления на Таджикистан. При выдворении суды РФ руководствуются Законом 1996 года, с изменениями 2000 года «О порядке въезда в РФ и выезда из РФ» — именно в нем был зафиксирован запрет на въезд. Если мы посмотрим судебную практику, то этот закон почему-то не работал до 2013 года. То есть он стал «дамокловым мечом», который висит над каждой из республик — поставщиков трудовых мигрантов в Россию. Когда нужно — этим мечом будут бить. Я думаю, эта практика сейчас нужна для продвижения Россией своих интересов, поэтому от нее не отказываются. Все эти республики очень зависимы от мигрантов и денежных переводов. И если Кыргызстан может как-то скорректировать свою политику в зависимости от настроения трудовых мигрантов, то в Таджикистане это не так, потому что нашему правительству на своих мигрантов наплевать». (И.А., юрист адвокатского бюро, Таджикистан, интервью, 2016).

Спасаясь от безработицы на родине, «запретники» ищут альтернативные варианты заработка в других странах, но многие из них идут на разнообразные ухищрения, чтобы правдами и неправдами въехать в РФ вновь: меняют имя, фамилию, адрес и оформляют новые паспорта, не думая о том, что их идентифицируют по отпечаткам пальцев (с 2017 года планируется введение обязательного дактилоскопирования всех въезжающих в РФ иностранцев,⁵⁹ а с 2014 года в

⁵⁷ http://www.noi.md/ru/news_id/29438

⁵⁸ Ссылки на данные Государственной миграционной службы Армении, <http://armenia-news.ru/06/fms-snyala-zapret-na-vezd-v-rossiyu-2-215-grazhdanam-armenii/>

⁵⁹ <http://www.interfax.ru/russia/538389>

«экспериментальном порядке» в аэропорту Пулково Санкт-Петербурга уже действует пункт по дактилоскопии мигрантов из «безвизовых» стран⁶⁰), пытаются перейти границу пешком в обход пограничных пунктов⁶¹ — что, согласно российскому законодательству, чревато уголовным преследованием.

«Люди не хотят работать здесь. Сейчас среди «запретников» даже распространилась практика переделывания паспортов. Они меняют имена и фамилии, адреса прописки. Но так как за такие действия российским законодательством предусмотрена уголовная статья, идут по такому пути не многие. Тем не менее случаев, когда граждан с переоформленным паспортом ловили на границе, стало достаточно много. Не понимая, что фотографии и отпечатки пальцев мигрантов зафиксированы в базах данных пограничников, и по ним легко определить человека даже без паспорта, мигранты въезжали в Россию и сразу же задерживались». (Юрист-консультант офиса Центра прав человека Тахмина Хайдарова, Худжанд (Таджикистан), интервью, 2016).

«Черные списки» стали дополнительным фактором, выталкивающим в трудовую миграцию женщин.⁶²

«В некоторых семьях с ужесточением требований российского миграционного законодательства сложилась такая ситуация, что ездить в миграцию стало некому, так как отец, будучи в миграции, попал под запрет, а после него и сыновья. На родине работы нет, поэтому кормить семью приходится женщине». (И.Г., независимый эксперт, Таджикистан, интервью, 2016).

Наряду с экономическим кризисом, выдворения и «черные списки» стали причиной массового возвращения бывших мигрантов в страны происхождения, что усугубило там безработицу и повлияло на «демографическую структуру населения, рынок труда, социальную и политическую стабильность, ... криминогенную обстановку...», что является крайне нежелательным для общества»⁶³.

«В Бухаре из 300 тысяч жителей в миграции находятся в среднем 25-30%. Большая их часть уезжает в возрасте от 18 до 25 лет. В ближайших селах и маленьких городах процент уезжающих больше — от 50 до 65%. Соответственно, можно себе представить, что происходит, когда эти люди попадают в «черные списки» и в ближайшее время никуда выехать не смогут. Здесь работы нет». (Житель Бухары, интервью, 2016).

Ограничение доступа к рынкам труда в странах СНГ

Второй аспект ограничительного подхода к трудовой миграции в СНГ заключается в том, что в национальных законодательствах и в многосторонних соглашениях стран СНГ декларируется защита национального рынка труда от «чужаков», что противоречит международным документам, провозглашающим равенство трудовых мигрантов и граждан — постоянных жителей тех или иных стран.

Таким образом, с одной стороны находятся Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (2003), Конвенция МОТ №97 «О трудящихся-мигрантах» (1949),

⁶⁰ <http://izvestia.ru/news/594993>

⁶¹ <http://www.centralasian.org/a/27992482.html?ltflags=mailer>

⁶² По данным Министерства труда, миграции и занятости Таджикистана, в 1-м полугодии 2016 года в трудовую миграцию в РФ выехали ок.268 тыс. мужчин (что на 11% меньше, чем за такой же период 2015 года) и ок.40,5 тыс. женщин (что на 13% больше, чем за такой же период 2015 года). Число женщин, ставших трудовыми мигрантками в 1-й половине 2016 года, составляет 13% от общего числа (ок.308,5 тыс. чел.) уехавших в трудовую миграцию. Большинство из них (ок. 301,5 тыс.чел.) уехали в Россию. <http://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20160721/s-nachala-goda-bole-3015-tysyach-grazhdan-tadzhikistana-vyekhali-v-rossiyu-infografika>

⁶³ Анвар Бабаев, Миграционная ситуация в Таджикистане: проблемы и пути решения, 23.ноября 2016 года <http://cabar.asia/ru/anvar-babaev-migratsionnaya-situatsiya-v-tadzhikistane-problemy-i-puti-resheniya/>

Конвенция МОТ №143 «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975), Европейская социальная хартия, Европейская конвенция о статусе трудящихся-мигрантов (в странах Совета Европы) — в них предполагаются серьезные гарантии прав трудящихся мигрантов и членов их семей. Наиболее продвинута в этом смысле Конвенция ООН, которая, в отличие даже от Европейской конвенции, где трудящимися мигрантами признаются те, кому **разрешено** въехать в страну с трудовой целью, говорит о **всех** трудящихся мигрантах.

С другой стороны, в законодательстве России, основной страны — реципиента трудовой миграции в СНГ, Трудовой кодекс регламентирует права **граждан** (т.е. граждан РФ, — в отличие от ТК Казахстана, где говорится о трудовых правах **каждого**),⁶⁴ законах о статусе иностранцев в странах-реципиентах (например, в законе «О правовом положении иностранных граждан в РФ», ст.18), многосторонних и двусторонних соглашениях между странами СНГ заявлен приоритет национальных трудовых ресурсов, из которого следует возможность квотирования иностранных работников, ограничение видов деятельности, в которых они могут быть заняты.⁶⁵ Продвижение идеи организованного набора трудовых мигрантов, столь популярной в странах СНГ, — тоже следствие приоритета «своих» работников, т.к. в этом случае предполагается допуск в страну только «нужных» мигрантов на те виды работ, которые отказываются выполнять «коренные жители».

Российская Федерация не ратифицировала не только наиболее правозащитный из перечисленных международных документов о трудовой миграции — Конвенцию ООН, но даже Конвенцию СНГ о статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, где сохраняется приоритет трудовых прав граждан РФ. Между тем, еще в начале 2000-х гг. Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ, озабоченная, как сказано, «переливом» рабочей силы в постсоветских странах и выражающая намерение законодательного обеспечения «коллективной миграционной политики», предложила парламентам ратифицировать Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, Конвенцию МОТ №97 «О трудящихся мигрантах» и рекомендацию МОТ №86 «О рабочих-мигрантах».⁶⁶ В более позднем документе — Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2014-2016 гг. рассматривается возможность ратификации ряда Конвенций МОТ, в том числе касающихся трудовой миграции №97 и №143, однако этого пока не произошло.⁶⁷

На практике «приоритет национальных кадров» означает возможность внезапных и произвольных решений местной власти об ограничениях труда мигрантов, которые сказываются на жизни конкретных людей весьма пагубным образом. Так, мигрантам из стран СНГ, не входящих в ЕАЭС, оказывается «легитимным» запретить работать в сферах, на которые они уже оформили патенты: это позволяют сделать не только закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и базирующиеся на нем постановления правительства РФ и отдельных регионов, но и статья 4 Конвенции СНГ о правовом положении трудящихся-мигрантов, которая гласит:

1. Каждая из Сторон в соответствии со своим законодательством может устанавливать для трудящихся-мигрантов ограничения в отношении:

категорий работ по найму, рода занятий или деятельности в интересах этой Стороны; доступа к оплачиваемой трудовой деятельности в целях осуществления защиты национального рынка труда и обеспечения приоритетного права своих граждан на занятие вакантных мест.

⁶⁴ Ст.3 ТК РФ не считает дискриминацией ограничения прав трудящихся иностранцев, установленные законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

⁶⁵ Соотношение этих двух групп документов рассматривается в монографии: Лушников А.М., Лушникова В.М. Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития. М., 2015.

⁶⁶ О правовом регулировании миграционных процессов на территории СНГ. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ №16-6, 9.12.2000. <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1125>

⁶⁷ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156312/

В противоположность этому, статья 52 Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, хотя и допускает ограничения на допуск к труду мигрантов в целях защиты внутреннего рынка труда, но запрещает подобные ограничения для мигрантов, законно находящихся в стране работы по найму и имеющих ограниченное по срокам разрешение на работу (в нашем случае — патент).

3. В отношении трудящихся-мигрантов, которые получили ограниченное по срокам разрешение на работу, государство работы по найму может также:

b) ограничивать доступ трудящегося-мигранта к вознаграждаемой деятельности в осуществление политики предоставления приоритета своим гражданам или лицам, ассимилировавшимся с ними с этой целью, в силу действия законодательства или двусторонних или многосторонних соглашений. Любое такое ограничение неприменимо к трудящемуся-мигранту, который законно проживает на его территории в целях вознаграждаемой деятельности в течение предусмотренного в его национальном законодательстве периода времени, который не должен превышать пяти лет.⁶⁸

Примером произвольного — хотя и допустимого законом РФ — ограничения на труд мигрантов служит постановление губернатора Новосибирской области, запретившего мигрантам, работающим на основании патента (т.е. гражданам стран, не входящим в ЕАЭС, которым такой патент не требуется, на практике — гражданам Таджикистана и Узбекистана), работать в том числе в таких привычных для мигрантов областях занятости, как общественный транспорт (рейсовые автобусы и такси). Постановление датировано августом 2016 года, но устанавливает запрет «на 2016 год», т.е. нарушает планы тех мигрантов, которые уже оплатили патенты, рассчитывали на заработки именно в этой сфере, возможно, привезли семью. Кроме того, подобные запреты создают возможности для репрессий против мигрантов (рейдов по проверке, в той ли сфере трудится мигрант), риски вымогательства взяток и иных коррупционных действий силовых структур и проверяющих организаций.

Губернатор Новосибирской области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 15.08.2016 № 176

Об установлении на 2016 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Новосибирской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности⁶⁹

В соответствии с пунктом 6 статьи 18.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.2015 № 1327 «Об утверждении Правил определения срока приведения хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, численности используемых ими иностранных работников в соответствии с запретом на привлечение такими хозяйствующими субъектами иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности, установленным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» п о с т а н о в л я ю:

⁶⁸ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml

⁶⁹ <https://www.nso.ru/page/2367>

1. Установить на 2016 год запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Новосибирской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по следующим видам экономической деятельности, предусмотренным Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1):

1) охота и разведение диких животных, включая предоставление услуг в этих отраслях (код 01.5);

2) рыболовство (код 05.01);

3) добыча полезных ископаемых (раздел «С», коды 10-14);

4) деятельность агентов по оптовой торговле лесоматериалами (код 51.13.1);

5) оптовая торговля лесоматериалами (код 51.53.1);

6) производство детского питания и диетических пищевых продуктов (код 15.88);

7) деятельность детских лагерей на время каникул (код 55.23.1);

8) дошкольное и начальное общее образование (код 80.1);

9) основное общее и среднее (полное) общее образование (код 80.21);

10) деятельность автомобильного (автобусного) пассажирского транспорта, подчиняющегося расписанию (код 60.21.1);

11) деятельность такси (код 60.22);

12) деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта (код 60.23);

13) финансовая деятельность (раздел «J», коды 65-67);

14) деятельность в области права, бухгалтерского учета и аудита; консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием (код 74.1);

15) наём рабочей силы и подбор персонала (код 74.5);

16) предоставление секретарских, редакторских услуг и услуг по переводу (код 74.83).

2. Хозяйствующим субъектам, указанным в пункте 1 настоящего постановления, в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего постановления, руководствуясь требованиями трудового законодательства Российской Федерации, привести численность используемых иностранных работников в соответствие с настоящим постановлением.

<...>

В.Ф. Городецкий

НЕДОСТАТОЧНОСТЬ ПРАВООЩИТНЫХ ГАРАНТИЙ В СНГ

Защита прав человека заявлена в Конвенции СНГ — «О правах и основных свободах человека» (1995, не подписана Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном, Узбекистаном, Украиной).⁷⁰ Создатели этого документа ориентировались на Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему, правозащитные документы ОБСЕ, Декларацию глав государств-участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод.

Однако действующий механизм периодической отчетности о выполнении странами этой Конвенции, как и институт суда по правам человека в рамках СНГ отсутствуют. Следить за

⁷⁰ <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=6966&fld=134&dst=100005,0&rnd=0.5717113206768675#0>

соблюдением Конвенции СНГ о правах человека уполномочена Комиссия по правам человека СНГ, рассматривая индивидуальные и коллективные обращения любых лиц и НПО при условии неанонимности таких обращений, исчерпания всех национальных средств правовой защиты, срока не более 6 месяцев с момента исчерпания, нерассмотрения обращения в соответствии с другой международной процедурой. В настоящее время в структуре МПА СНГ присутствует Комиссия по социальной политике и правам человека, нет никакой информации о том, что эта комиссия — состоящая из граждан СНГ, «обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека», рассматривала какие бы то ни было обращения.

С точки зрения правозащитных норм СНГ интерес представляет Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников СНГ (2008): парадокс состоит в том, что, с одной стороны, она выходит далеко за пределы трудовых прав, обычно составляющих содержание конвенций «о правовом статусе» трудящихся мигрантов, — в ней декларированы права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, свободу совести, свободу частной жизни и др., не вполне ожидаемые в подобном документе. С другой стороны, если уж заявлен такой глобальный подход к правам человека вообще, то читатель ожидает декларации недискриминации иностранных работников — а этого как раз нет: Конвенция разработана Федеральной миграционной службой РФ (1999 г.)⁷¹ — не отличающимся гуманностью ведомством (в то время — отдельным федеральным органом фактически со статусом министерства) и может служить примером специфического — отнюдь не правозащитного — подхода к проблеме трудовой миграции. Конвенция СНГ регулирует лишь **статус**, да еще **«законно находящиеся»** трудовых мигрантов (в отличие от Конвенции ООН о **защите прав всех** трудящихся мигрантов и членов их семей, где ясно провозглашен принцип недискриминации как в названии, так и в ст.7). Отсюда следует, что так называемые «незаконные мигранты» и члены их семей в Конвенции СНГ выводятся за пределы специальной правовой защиты — и вообще, строго говоря, не считаются трудовыми мигрантами, как и во многих других документах СНГ (в двусторонних соглашениях стран СНГ по вопросам трудовой миграции).

Конвенция СНГ о статусе трудящихся мигрантов тоже не предполагает никакого отчетного механизма (подобного Конвенциям ООН с процедурой периодической отчетности стран, возможностью подачи независимых альтернативных материалов от гражданского общества и вынесением рекомендаций, обязательных для исполнения государствами). Конвенцию подписали Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан (с оговоркой — не взяв на себя обязательств по социальному обеспечению и обеспечению права на образование мигрантов), Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, а ратифицировали Беларусь, Казахстан, Украина. В условиях отсутствия международных правозащитных институтов, доступных гражданам стран — не членов Совета Европы, а также практической невозможности защитить свои права, находясь в миграции, гарантии перечисленных в Конвенции СНГ прав были бы особенно важны для мигрантов из стран СНГ, не входящих в ЕАЭС (Таджикистана, Узбекистана), — однако в действительности массовые нарушения прав этих мигрантов не поддаются системной защите в силу вышеназванных факторов (статус, механизм имплементации Конвенции и контроля за ее имплементацией).

⁷¹ Доработана экспертной группой Исполнительного комитета СНГ (сентябрь 2000 г.), одобрена на 12-м заседании Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите государств — участников СНГ (1 декабря 2000 г., Астана).

КОНВЕНЦИЯ СНГ О СТАТУСЕ ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ (избранные статьи)

Основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей

Статья 6

1. Трудящиеся-мигранты пользуются на территории принимающей Стороны правами, которые в соответствии с законодательством предоставляются гражданам этой Стороны, на:

безопасные условия труда;

равное вознаграждение за равнозначную работу, включая получение доплат и компенсаций для лиц, имеющих на них право;

пользование жильем на возмездной основе;

социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного, в соответствии с законодательством принимающей Стороны;

обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с законодательством принимающей Стороны;

возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания;

доступ к другой оплачиваемой трудовой деятельности в случае ее потери по не зависящим от трудящегося-мигранта обстоятельствам, с учетом ограничений, предусмотренных статьей 4 настоящей Конвенции.

2. Права трудящихся-мигрантов, касающиеся осуществления ими трудовой деятельности в принимающей Стороне, регулируются законодательством и международными договорами, участницей которых является данная Сторона.

Статья 7

1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей в соответствии с международными договорами и законодательством принимающей Стороны пользуются следующими основными правами:

на жизнь, свободу и личную неприкосновенность;

на вступление в брак;

на равенство с гражданами принимающей Стороны перед законом и судом;

на защиту от незаконного вмешательства в личную или семейную жизнь;

на защиту от незаконного посягательства на неприкосновенность жилища;

на защиту тайны личной переписки или других форм связи;

на защиту чести, достоинства и деловой репутации;

на защиту принадлежащей на законных основаниях частной собственности;

на получение образования;

на доступ к культурной жизни и участие в ней;

на социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного;

на получение безвозмездной скорой (неотложной) медицинской помощи и иной медицинской помощи на возмездной основе;

на регистрацию рождения ребенка в принимающей Стороне.

2. Стороны гарантируют трудящимся-мигрантам и членам их семей реализацию права на свободу слова, вероисповедания, выражения своего мнения, создание ассоциаций,

общественных организаций и вступление в профессиональные союзы в соответствии с законодательством принимающей Стороны.

3. Каждый трудящийся-мигрант и член его семьи имеет право на признание его правосубъектности на территории любой из Сторон в соответствии с законодательством и международными договорами этой Стороны.

Статья 8

Стороны не допускают случаев рабства, любого другого подневольного состояния, принудительного труда, пыток, жестокого и унижающего честь и достоинство человека обращения или наказаний в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Статья 10

Трудящиеся-мигранты имеют право переводить и перевозить из принимающей Стороны денежные средства, полученные в качестве оплаты трудовой деятельности в соответствии с настоящей Конвенцией, в валюте принимающей Стороны и в иностранной валюте в соответствии с международными договорами и ее законодательством.

Статья 12

1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей не могут быть выдворены, подвергнуты депортации или реадмиссии из принимающей Стороны иначе как по основаниям, предусмотренным международными договорами и законодательством этой Стороны.

2. Стороны гарантируют, что никто, кроме компетентного органа, действующего при этом на основании и в порядке, предусмотренном законодательством принимающей Стороны, не может изъять документы, удостоверяющие личность, и документы, дающие право на въезд, пребывание и/или осуществление оплачиваемой трудовой деятельности трудящимся-мигрантом и членами его семьи.

Изъятие указанных документов, санкционированное компетентными органами, осуществляется при условии выдачи официального документа, подтверждающего такое изъятие. Не допускается уничтожение или порча паспорта или иного документа, удостоверяющего личность трудящегося-мигранта и/или членов его семьи, и документов, дающих право на въезд, пребывание и/или осуществление оплачиваемой трудовой деятельности трудящимся-мигрантом и членами его семьи.

Статья 13

1. Члены семей трудящихся-мигрантов (за исключением приграничных и сезонных трудящихся) пользуются в принимающей Стороне такими же правами, как и ее граждане, на общее образование и дополнительное профессиональное образование.

Содержание понятий «общее образование» и «дополнительное профессиональное образование» определяется законодательством принимающей Стороны.

2. Стороны содействуют организации программ изучения членами семей трудящихся-мигрантов языка принимающей Стороны и не препятствуют изучению родного языка.

Статья 20

Вопросы пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов и членов их семей регулируются законодательством Стороны постоянного проживания и международными договорами Сторон.

Статья 21

Стороны своевременно обмениваются информацией об изменениях в законодательстве в области труда, занятости населения и трудовой миграции, правилах въезда, пребывания, перемещения и выезда, условиях жизни и порядке осуществления оплачиваемой трудовой деятельности трудящимися-мигрантами и состоянии национальных рынков труда.

ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: ЭКОНОМИКА И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ

ЧЛЕНСТВО В ЕАЭС: ПРОБЛЕМА НЕРАВЕНСТВА СТРАН-УЧАСТНИЦ

ЕАЭС в его нынешнем виде считается экономическим объединением (некоторые лидеры, например, Нурсултан Назарбаев, выступают категорически против политизации Союза), однако первоначально на его месте задумывалось гораздо более широкое интеграционное образование, имеющее наднациональные политические органы, сравнимое по политическому весу с Европейским Союзом или Советом Европы.

Ориентация только на экономические вопросы выражается, в частности, в том, что в Договоре о ЕАЭС нет отдельных правозащитных положений — в вопросах защиты прав трудовых мигрантов Договор лишь отсылает к законодательству страны трудоустройства. Примечательно, однако, что в рамках предшествующих ЕАЭС структур делались громкие заявления о создании межгосударственных правозащитных институтов.

Так, в июне 2013 года вице-спикер Совета Федерации и одновременно зампреда Парламентского Собрания СГРБ Александр Торшин заявил о необходимости создания Суда по правам человека в ЕвразЭС как альтернативы Европейскому Суду, а также об образовании в ближайшее время рабочей группы по этому вопросу. Торшин не исключил, что сначала такой суд может быть создан в СГРБ.⁷² Эти планы не были реализованы.

По сравнению с СНГ, в ЕАЭС входит значительно меньшее число стран, которые при присоединении к нему преследовали довольно разные цели: Беларусь прежде всего интересовалась низкими ценами на энергоносители, Армения — вопросами пограничной и военной безопасности и облегчения миграционного режима, Кыргызстан — свободным экспортом товаров и рабочей силы.

Один из очевидных рисков ЕАЭС — неравное (политическое и экономическое) положение входящих в него стран: бесспорное доминирование России и отчасти Казахстана и «вторые роли» Беларуси, Кыргызстана и Армении. Если в Армении не наблюдается существенных протестных настроений по поводу членства в ЕАЭС, то президент Беларуси Лукашенко регулярно заявляет недовольство интеграцией в рамках СГРБ и ЕАЭС и угрожает выходом из соответствующих соглашений. При малейшем обострении отношений с Россией на границе разворачиваются пограничные и таможенные пункты, осложняющие проезд людей и товаров.⁷³

В Кыргызстане — самом недавнем участнике Союза — не прекращаются дискуссии о необходимости свершившегося вступления в ЕАЭС. Официальная позиция властей Кыргызстана — «вхождение страны в ЕАЭС помогло пережить кризис», «иначе было бы еще хуже». О своем недовольстве и неоправдавшихся ожиданиях говорят многие заинтересованные акторы (не только трудовые мигранты). Так, в сложном положении оказались производители — из-за необходимости соответствовать более сложным техническим регламентам, фитосанитарным и ветеринарным требованиям (некоторые аналитики называют ситуацию с непропуском через границу и возвратом в Кыргызстан сельскохозяйственной продукции из Казахстана и России «торговыми войнами»)⁷⁴. Системно вопросы перемещения товаров внутри ЕАЭС не решаются.

Спустя год после вступления Кыргызстана в ЕАЭС министр экономики КР Арзыбек Кожошев с сожалением констатировал, что отечественные предприятия не соответствуют требова-

⁷² http://www.postkomsg.com/news/monitoring_smi/193115/?sphrase_id=11492

⁷³ Впрочем, функционеры СГРБ с гордостью говорят о том, что эти разногласия всегда находят разрешение, что, по их мнению, свидетельствует о «живучести нашей организации» (выступление Г.Рапота на Евразийском форуме в Вероне, октябрь 2016 года).

⁷⁴ Частный, но довольно чувствительный для фермеров Кыргызстана вопрос о недопуске картофеля, произведенного в Кыргызстане, в Казахстан пришлось поднимать президенту Атамбаеву на заседании Высшего Евразийского экономического совета (31 мая 2016 г., Астана). <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/52049>

ниям ЕАЭС, поэтому таможенные пункты, торжественно демонтированные при вступлении КР в ЕАЭС, фактически восстановили работу. Некоторые требования напрямую продиктованы Россией (например, для пересечения границы Кыргызстана с Казахстаном фуры должны отвечать требованиям Глонасс, что требует особого оборудования, поэтому имели место массовые задержки грузового автотранспорта на границе). Посты ветеринарного контроля на КПП, ветеринарные лаборатории, общая эпизоотическая обстановка в КР были признаны несоответствующей стандартам ЕАЭС.⁷⁵

Дискуссии о вступлении в ЕАЭС не прекращаются и в Таджикистане. По данным исследовательского проекта Евразийского банка развития, присоединение к ЕАЭС в 2016 году поддерживали 68% граждан страны.⁷⁶ В августе 2016 года рабочая группа при Министерстве экономики передала этот вопрос на рассмотрение правительства РТ, которое, по мнению многих экспертов, не будет торопиться с окончательным решением. Один из аргументов «за» вступление в ЕАЭС — упрощение режима для трудовых мигрантов:

«Тут все люди молятся, чтобы Таджикистан вступил в этот союз. Мои клиенты постоянно спрашивают, когда это произойдет. Они постоянно жалуются на сжатый срок получения и дороговизну патента. В Москве на данный момент стоимость полного пакета документов составляет 14,5 тысяч рублей, в Санкт-Петербурге — 23 тысячи рублей. Кроме того, с вступлением в силу поправок к закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин должен лично подавать документы на патент, и сократился срок их подачи с трех месяцев до 30 дней. За этот срок далеко не все успевают собрать и оформить все документы, и им приходится либо обращаться к посредникам за безумные деньги, либо проходить все этапы самому, но с риском остаться ни с чем» (юрист-консультант Улугбек Аvezов (Таджикистан), интервью, 2016).

Наряду с плюсами для трудовой миграции, эксперты указывают и на ряд важных пунктов, совершенно невыгодных для Таджикистана, что превращает вопрос о вступлении в ЕАЭС в мучительную дилемму.

Я думаю, что вхождение Таджикистана в ЕАЭС — вопрос времени. С одной стороны, не вступив в ЕАЭС, Таджикистан не сможет развиваться, не сможет двигаться, не сможет дышать — потому что он очень зависим от России, от Москвы, от Кремля. В России 2 млн. наших трудовых мигрантов живут, работают, переводят деньги (порядка 5 млрд. до кризиса и в кризис порядка 2-3 млрд. долл. ежегодно). Мощные инструменты давления — выдворения трудовых мигрантов, 201-я российская дивизия в Душанбе, которая обеспечивает сохранность государственного строя и, в частности, президента (таджикская армия очень слаба и, в случае каких-то внутрисоюзных проблем, он сможет надеяться на российскую армию). С другой стороны — китайские инвестиции в Таджикистане, которые составляют примерно 6 млрд. долларов, бизнес-проекты с Ираном, Турцией. Надо понимать, что страна не готова и не хочет отказываться от всего этого. Кроме того, 60% поступлений в бюджет государства — это таможенные пошлины и налоги, а если мы вступим в ЕАЭС, мы, естественно, их потеряем. Компенсировать их не сможет ни Евразийский банк развития, ни Россия. На примере Кыргызстана мы видим, что там сейчас очень много недовольных, очень много противников этого Союза, так как сотни людей потеряли свои рабочие места в китайских организациях, вынуждены были мигрировать в Россию. Так что мы оказались между двух огней: есть давление со стороны Кремля и есть давление со стороны Пекина. Хотя у нас уже меньше торговых отношений с Россией и другими участниками ЕАЭС, чем со странами, которые я перечислил. В том числе с Узбекистаном, которых не входит ни в какие союзы и не хочет, чтобы вступал Таджикистан. (И.А., юрист адвокатского бюро, Таджикистан, интервью, 2016).

⁷⁵ <http://respub.kg/2016/08/12/prelesti-evrazijskoj-integracii/>

⁷⁶ http://www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/integration_barometer/index.php?id_16=49597

Узбекистан в вопросе вступления в ЕАЭС занимает жесткую позицию. Заместитель министра внешнеэкономических связей и торговли Шавкат Туляганов заявил: «Узбекистан является членом тех или иных интеграционных организаций, структур в первую очередь с учетом наших интересов. Первый главный приоритет — чтобы мы не имели некой структуры, которая может влиять на принятие решений в Узбекистане. Мы являемся членом зоны свободной торговли, являемся членами СНГ. Эти все договоренности нам позволяют вести нормальные торговые и другие отношения. Глубокое изучение нашими специалистами показало сегодня — членство ЕАЭС или Таможенном союзе не дают преимуществ Узбекистану, или наоборот по каким-то позициям могут нас ущемить».⁷⁷

Ранее, в январе 2015 года тогдашний президент Узбекистана Ислам Каримов заявил, что Узбекистан не будет участвовать в межгосударственных объединениях, «подобных СССР»:

«В настоящее время в некоторых странах предпринимаются попытки возврата к старой советской системе союзного государства. На некоторых зарубежных телеканалах отмечаются факты восхваления ленинских и сталинских времен, эпохи СССР. Нам неприемлем такой подход. У нас есть свой путь развития, отвечающий чаяниям народа. Я хочу еще раз заявить, что возврата к такому прошлому не будет. Узбекистан никогда не войдет в объединения наподобие бывшего СССР»⁷⁸.

При выходе Узбекистана из ЕврАзЭС в 2008 году Каримов указывал на дублирование функций различных интеграционных образований, делающее членство в них бессмысленным:

«Основные целевые задачи и перечень обсуждаемых вопросов, поставленных в повестку дня ЕврАзЭС, во многом повторяют деятельность СНГ и ОДКБ. Не говоря уже о том, что в структурах, отраслевых и межведомственных советах, а также Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС и ОДКБ практически принимают участие одни и те же государства-члены. Все это приводит к дублированию и параллелизму в работе межгосударственных структур на постсоветском пространстве и, как результат, безусловно сказывается на эффективности и результативности их деятельности».⁷⁹

ДЕКЛАРАЦИИ «СВОБОДНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ РАБОЧЕЙ СИЛЫ» И ОГРАНИЧЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ПРАКТИКЕ ЕАЭС

Из всех постсоветских межгосударственных союзов ЕАЭС более всего ориентирован на «свободное перемещение рабочей силы», т.е. на экономические аспекты трудовой миграции, однако, как и в случае СНГ и СГРБ, декларированная «свобода» оказывается довольно сильно ограниченной и не подкрепленной правозащитными гарантиями.

В Договоре о ЕАЭС трудовой миграции посвящены три компактных статьи (96-98), вобравшие в себя и формально заместившие соглашения, заключенные странами-участницами на предыдущих стадиях интеграции.⁸⁰ В плане законодательного обеспечения равенства трудовых прав граждан страны и иностранцев Договор о ЕАЭС -- несомненный шаг вперед. Однако парадоксальным образом принципы ЕАЭС о равном доступе к рынкам труда противоречат принципам и практикам параллельно существующих структур, в которых национальные рынки труда охраняются «для своих» (приоритет «коренных жителей» заявлен в намного более многочисленных документах СНГ и национальных законодательствах).

⁷⁷ <https://ria.ru/economy/20161129/1482390848.html>, 29 ноября 2016.

⁷⁸ <https://regnum.ru/news/polit/1883669.html#ixzz3VxBJNf7P>

⁷⁹ <http://www.newsru.com/world/29nov2016/uzb.html>

⁸⁰ Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий; утратившее силу с момента создания ЕАЭС (01.01.2015) Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (2010), заключенное в 2010 году Россией, Беларусью и Казахстаном на базе Договора о ЕврАзЭС (2000), Договоре о Таможенном Союзе и Едином экономическом пространстве(1999) (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P100001044>).

К подобным же правовым коллизиям в национальных законодательствах — но только в вопросе о недискриминации трудовых мигрантов по принципу урегулированности их статуса — привела и ратификация Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей Кыргызстаном и Таджикистаном: законы, регулирующие трудовую миграцию (например, закон КР «О внешней трудовой миграции»), считают трудовыми мигрантами только «законно находящихся» на территории стран найма, в том время как в Конвенции ООН речь идет о всех трудящихся мигрантах.

Таким образом, каким бы ни было законодательство страны — участницы интеграционного объединения и донора трудовой миграции, какие бы международные конвенции о защите прав трудовых мигрантов она ни ратифицировала — все это разбивается о ситуацию в странах — реципиентах миграции (в первую очередь, конечно, — России), которые декларируют приоритет национального рынка труда (будучи при этом членами ЕАЭС). Вопрос о формально-юридическом соотношении принципов ЕАЭС о равных правах трудовых мигрантов и «коренных жителей» с национальными трудовыми кодексами и действующими соглашениями в рамках СНГ остается неразрешенным.

Реализацией трех статей Договора о ЕАЭС, посвященных трудовой миграции, занимается довольно большой бюрократический аппарат, проявляющий неповоротливость и медлительность в решении вопросов миграции внутри ЕАЭС вообще и трудовой миграции в частности. Из заседания в заседание Консультативного комитета по миграционной политике при Коллегии Европейской экономической комиссии с 2012 по 2016 год обсуждаются одни и те же вопросы, не всегда существенные — например, возможность организации отдельных кабинок на паспортном контроле «для граждан стран — членов ЕАЭС». Важные вопросы не находят решения: например, предложение установить 90-дневный срок для регистрации мигрантов (вместо 30-дневного) блокируется; то же можно сказать об упрощении пограничного контроля для граждан — членов ЕАЭС, путешествующих внутри ЕАЭС (предложение разрешить гражданам стран ЕАЭС пересекать границы этих стран по внутренним паспортам пока не нашло понимания);⁸¹ вопрос о пенсионном обеспечении трудовых мигрантов только-только начинает решаться путем взаимных соглашений стран-членов.

Если сравнивать общее отношение к трудовой миграции в двух основных странах — реципиентах ЕАЭС (России и Казахстане), то следует отметить, что, при общем ограничительном подходе обеих стран к трудовой миграции, такая проблема, как массовый запрет въезда мигрантов в страну («черные списки»), в Казахстане отсутствует; нет специальных закрытых учреждений для мигрантов, ожидающих выдворения в течение долгого времени. С другой стороны, миграционное законодательство Казахстана в отношении мигрантов из стран, не входящих в ЕАЭС, в некоторых вопросах менее либерально, чем российское: такие мигранты могут оформить гражданско-правовой договор «домашних работников» только с физическими лицами, а при трудоустройстве к юридическим лицам применяется квотирование трудящихся мигрантов. На практике это приводит к тому, что граждане Узбекистана, Таджикистана и других (например, Китая) оформляются в разрешенных количествах (5 человек к одному гражданину Казахстана) «домашними работниками», но на самом деле работают на предприятия (строительные, сельскохозяйственные и другие). В России же договор и, соответственно, патент можно оформить с работодателем — как физ-, так и юрлицом. Даже к гражданам стран ЕАЭС, в частности, Кыргызстана, до недавнего времени (октябрь 2016 года) применялось правило о регистрации в течение 5 дней (ныне срок увеличен до 30 дней) — в то время как в России граждане Кыргызстана после вступления КР в ЕАЭС могут регистрироваться в течение 30 дней (а граждане Беларуси в РФ — в течение 90 дней (срок увеличен в марте 2016 года)).

Хотя режим ЕАЭС должен был улучшить положение трудовых мигрантов в странах назначения (России и Казахстане), их ожидания тоже нельзя считать оправдавшимися. С одной стороны, мигранты из стран ЕАЭС получили преференции в сфере труда: они избавлены от необходимости оформлять и каждый месяц оплачивать патент, для легального пребывания и трудоустрой-

⁸¹ Протоколы см. http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/kk_migr.aspx

ства им нужно заключить трудовой договор с работодателем. Важно, что члены их семей получили право законного пребывания в РФ на срок действия трудового договора мигранта, дети получили право — на сей раз особо оговоренное — посещать российские школы. Взаимное признание дипломов и других документов об образовании граждан стран — участниц ЕАЭС в СМИ подается как нечто новое, хотя ранее такое правило уже содержалось в двусторонних соглашениях стран в рамках СНГ.

В целом кардинального изменения к лучшему положение трудовых мигрантов внутри ЕАЭС не произошло, многие риски не были преодолены. Так, в Кыргызстане, где вхождение страны в ЕАЭС пропагандировалось на государственном уровне (в том числе было обещано решение проблемы «черных списков»), эффект обманутого ожидания оказался довольно сильным:

«До вступления страны в ЕАЭС нам обещали беспрепятственный въезд в Казахстан и Россию, отмену всех ограничений. В результате всё как было, так и осталось. Чтобы въехать, надо заполнять миграционные карточки, которые действуют определенное количество времени. В Казахстане срок пребывания без регистрации как был пять дней, так и остался, хотя нам обещали его увеличить. Зарегистрироваться за пять дней можно и не успеть. Более того, в России наших граждан за любое правонарушение стали включать в «черный список», попадая в который они лишаются возможности въезжать в Россию на срок от трех до пяти лет. При этом, если тебе не платят зарплату или пристаёт полицейский, никто за тебя не вступится, так как для всех ты как был гастарбайтером, так и остался». (Трудовой мигрант из Кыргызстана, 2016 (интервью взято до увеличения разрешенного срока регистрации граждан Кыргызстана в Казахстане с 5 до 30 дней)).

Парадоксальным образом вступление Кыргызстана в ЕАЭС даже увеличило число мигрантов, которым запрещен въезд в РФ: многочисленные сообщения о вступлении Кыргызстана в ЕАЭС, появившиеся в начале и середине 2015 года, и отсутствие должного информирования со стороны государства привели к массовому нарушению миграционных правил гражданами Кыргызстана. Прибывавшие в Россию в начале 2015 года мигранты, полагая, что правила регистрации для них больше не действуют, не оформляли разрешительных документов и не регистрировались, в результате становясь нарушителями миграционного режима.⁸²

Несмотря на договоренность президентов Атамбаева и Путина (июнь 2015 года) о «миграционной амнистии», более 77 000 кыргызстанцев все еще находились в «черных списках» ФМС РФ на момент вступления Кыргызстана в ЕАЭС,⁸³ и под «амнистию» в октябре 2015 года попали лишь те, у кого прошла половина срока запрета на въезд (около 41 тыс. чел.).⁸⁴ О нерешенности проблемы говорит то, что власти Кыргызстана вновь и вновь обращаются по этому поводу к властям РФ, причем используя далеко не только формат ЕАЭС: в мае 2016 года в Петербурге в рамках межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ спикер парламента Кыргызстана Чыныбай Турсунбеков обратился к председателю Совета Федерации РФ Валентине Матвиенко с просьбой сократить «черный список» мигрантов.⁸⁵

Недовольство вступлением в ЕАЭС выражают не только «простые люди», но и представители властей как стран-доноров, так и реципиентов трудовой миграции. Один сотрудник дипкорпуса Кыргызстана охарактеризовал ситуацию как «издержки, связанные с началом процесса вхождения КР в ЕАЭС», имея в виду как разногласия в законодательстве стран-участниц, так и в целом недружественную позицию принимающих стран по отношению к странам-донорам. На вопрос, соответствует ли современное состояние ЕАЭС планам его создателей, высокопостав-

⁸² http://csip.kg/attachments/article/113/report_analysis_%202014-2015.pdf Анализ условий пребывания и уровня жизнедеятельности трудящихся-мигрантов из КР в РФ с учетом изменений миграционной политики РФ за 2014-2015 гг. 2015.

⁸³ Данные ФМС РФ, ныне недоступные.

⁸⁴ Необходимо учесть, что запрет на въезд может быть наложен не только ФМС РФ (ныне упраздненной), но и другими ведомствами, и механизмы его снятия мигрантам недоступны. Министерство труда, миграции и молодежи КР сотрудничало по теме «черных списков» только с ФМС РФ.

⁸⁵ <http://ria.ru/world/20160527/1439965913.html#ixzz4HzLBAQ2c>

ленный чиновник из Казахстана, один из разработчиков концепции ЕАЭС, ответил отрицательно и пояснил: «У нас миграцией занимается пять ведомств, и все тянут в разные стороны», имея в виду дискоординацию ведомств даже внутри страны. (Интервью, Астана, май 2016 года).

Улучшение формально-юридических условий пребывания и труда мигрантов из стран ЕАЭС в России и Казахстане есть, но оно происходит крайне медленно и требует дополнительных соглашений стран — членов Союза. Так, лишь в конце 2016 года в результате переговоров Государственной службы миграции КР и ГУВМ МВД РФ были — если верить сообщению ГСМ Кыргызстана — достигнуты договоренности о том, что дискриминационные пункты ст.18.8.3, 18.8.10 КоАП РФ, возможно, будут отменены (нарушители миграционных правил в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области штрафуются и в обязательном порядке выдворяются, в то время как за аналогичные нарушения в других регионах может быть назначен штраф «с выдворением или без такового»).⁸⁶ Совершенно ясно, однако, что при существующем обвинительном уклоне правосудия кардинально принятую российскими судами практику массовых выдворений за малейшие нарушения миграционного режима это не изменит.

Режим пребывания трудовых мигрантов из Кыргызстана в Казахстане тоже меняется к лучшему крайне медленно. Только в октябре 2016 года был увеличен до 30 дней срок регистрации мигрантов из КР (до этого он составлял 5 дней, и далеко не все успевали зарегистрироваться за это время) — это стало возможным после подписания Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между правительством КР и правительством РК о порядке пребывания граждан КР на территории РК и граждан РК на территории КР от 11 мая 2012 года.⁸⁷

Говоря о нереализованных ожиданиях от создания ЕАЭС, следует отметить, что переход мигрантов в легальное поле, обусловленный упрощением трудоустройства, в целом не состоялся. По сообщениям информантов, наиболее принятая практика трудоустройства — заключение фиктивных договоров с указанием минимальной заработной платы, регистрация по месту нахождения фиктивного работодателя — а фактическая работа у совершенно другого работодателя без всяких социальных гарантий и реального выведения доходов из тени (ряд интервью, 2016).

СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО РОССИИ И БЕЛАРУСИ

МОДЕЛЬ ПСЕВДОГОСУДАРСТВА

Союзное государство России и Беларуси (СГРБ) — интеграционное образование, ставшее своеобразным предшественником ЕАЭС, но в то же время существующее параллельно как ему, так и СНГ. Непосредственного касательства к жизни жителей обеих стран СГРБ не имеет — о его существовании авиапассажирам, прибывающим в Россию, напоминают лишь вывески на некоторых кабинках пограничников «Для граждан Союзного государства России и Беларуси». В правительственных и околоправительственных структурах СГРБ задействовано значительное число чиновников, оно располагает огромными средствами (доходная часть бюджета на 2016 год — 6 606 874,2 тыс. российских рублей),⁸⁸ раздает премии в области литературы и искусства, имеет свою телерадиокомпанию — но на деле представляет собой фикцию, используемую Россией и Беларусью с разными целями.

Основа СГРБ — Договор о создании Союзного государства (подписан в декабре 1999 года, ратифицирован в январе 2000 года парламентами обеих стран) и Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений этого Договора (1999). Но для формального существования СГРБ межгосударственного Договора недостаточно.

⁸⁶ <http://www.mz.gov.kg/news/view/96>

⁸⁷ <http://www.kabar.kg/rus/politics/full/112580>

⁸⁸ <https://rg.ru/2016/03/10/budget-dok.html>

С формально-юридической точки зрения, этого государства пока не существует: межгосударственного Договора недостаточно — а Конституционный Акт, где были бы разграничены полномочия двух государств в отдельных вопросах, не утвержден в окончательной форме и не прошел сложную процедуру ратификации⁸⁹, не реализован проект Суда СРНБ, не созданы иные институты, задуманные в самом начале процесса интеграции (например, Союзный парламент). В то же время, на международном уровне существование СГРБ подается как само собой разумеющееся.

Конституционный Акт представляет собой один из курьезов СГРБ: многолетние усилия по его созданию ничем не завершились. Уже в 2000 году было опубликовано несколько авторских проектов Акта, в 2001 году проект обсуждался в Москве и в Минске, в 2002 году была создана рабочая группа по его доработке, затем — комиссия по подготовке Конституционного Акта под председательством председателей Государственной Думы РФ и Палаты представителей Беларуси (группу российских экспертов возглавил Алексей Автономов, белорусских — руководитель Национального центра законодательства И. Андреев). В конце марта 2003 года комиссия утвердила проект Конституционного Акта и передала его в Высший государственный совет, в июне 2005 года 18-я сессия Парламентского Собрания СГРБ собиралась окончательную версию «положить на стол».⁹⁰ В 2013 году, во время 44-й сессии Парламентского Собрания, госсекретарь Союзного государства Григорий Рапота заявил: «Сейчас мы не готовы выходить с предложением по Конституционному Акту, мы не решили такие вопросы, как создание единого транспортного, энергетического, миграционного пространства и многие-многие другие». Он признал также, что члены конституционной комиссии, имея «машины, зарплаты, кабинеты», «непонятно чем занимаются».⁹¹

Примечательно высказывание Алексея Автономова — соавтора и Договора о создании СГРБ, и автора взятого за основу проекта Конституционного Акта: он признает формальную нелегитимность СГРБ, зависимость сферы прав человека от экономических положений Договора и нежелание как России, так и Беларуси передавать часть властных полномочий органам Союзного государства. Отвечая на вопрос о создании СГРБ, Автономов сказал:

*«Оно [Союзное государство], однако, пока не создано. Мало чем можно гордиться. Тем более одну проблему — самую основную — мы так и не сумели урегулировать. Это разграничение предметов ведения. В Договоре, кстати, главная составляющая — экономика. То есть свободное перемещение людей, капиталов, услуг, товаров. И с экономикой связаны права человека, права предпринимательства, защита прав потребителей, создание общесоюзных объединений, регулирование инвестиций, наших и зарубежных. А вот это мы как раз прописать и не смогли, потому что этот вопрос — политический. Он очень сложный. Потому что в зависимости от предметов ведения получается, что Россия и Беларусь отказываются от части своих полномочий, передают их добровольно Союзному государству и обязуются потом выполнять то, что решат союзные органы. То есть они делегируют Союзному государству часть власти. Сами понимаете, насколько это тонкий и сложный вопрос».*⁹²

Впрочем, отсутствие Конституционного Акта высших руководителей РФ и РБ не смущает: «Мы остановились на том, что имеем и пытаемся решить конкретные вопросы, которые возникают в жизни наших народов и наших государств» (А. Лукашенко, 16.10.2012, пресс-конференция российским региональным СМИ).⁹³

⁸⁹ Конституционный Акт СГРБ должен был быть ратифицирован Союзным парламентом (который не был создан, вместо него функционирует Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, состоящее из представителей парламентов России и Беларуси), затем предусмотрено его одобрение Высшим государственным советом СГРБ и вынесение на референдум.

⁹⁰ http://www.postkomsg.com/news/various/169753/?sphrase_id=11492

⁹¹ <http://www.belaruspartisan.org/politic/234838/>

⁹² <https://rg.ru/2005/07/14/avtonomov.html>

⁹³ http://naviny.by/rubrics/politic/2012/10/16/ic_news_112_403641

Согласно независимому социологическому опросу, проведенному среди россиян в период очередного кризиса отношений Беларуси и РФ, вызванного разногласиями в вопросе цены на газ (январь 2007 г.), отношения между Россией и Беларуссией в тот момент сочли хорошими только 21% россиян, а плохими — 57%; доля россиян, полагающих, что РФ и Беларусь в ближайшие годы объединятся в единое государство, составила 16%, что не объединятся — 60%.⁹⁴ Примечательны не столько результаты опроса, сколько убеждение респондентов в том, что объединения РФ и РБ в 2007 году еще не произошло. С формальной точки зрения СГРБ с тех пор не изменилось — но мировое сообщество пытаются уверить в том, что это государство действительно существует.

Не воплотились в жизнь и положения ст. 16 Договора о создании СГРБ, которая гласит, что «в целях содействия реализации и защиты основных прав и свобод граждан Союзного государства» учреждается Комиссия по правам человека, полномочия которой регулируются специальным Положением, утверждаемым Высшим Государственным Советом». ⁹⁵

На заседании Совета министров СГРБ 02.04.2001 г. было признано, что подготовка предложений по формированию Комиссии по правам человека не завершена; подготовка Положения о Комиссии по правам человека была запланирована Советом министров СГРБ на август 2002 года (отвечать за это должны были Минюст РФ, Минюст РБ, Парламентское Собрание СГРБ, Аппарат уполномоченного по правам человека в РФ, Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь). Никаких признаков существования указанной Комиссии в рамках СГРБ нет.

В последнее время, после аннексии Крыма и начала вооруженной агрессии России на востоке Украины, за которыми последовали санкции против России со стороны ЕС и других стран, а также контрсанкции России, когда Россия оказалась в глубочайшем экономическом кризисе, Союзное государство используется как субститут России, через который осуществляется политическое давление на Евросоюз через страны, где есть силы, симпатизирующие России и стремящиеся восстановить деловые связи и обойти санкции.

Ярким примером такого давления стал Пятый Евразийский форум, прошедший в Вероне в октябре 2016 года. Эти ежегодные конференции проходят в Италии с 2008 года, первоначально под названием «Итальянско-российский форум», с 2012 года переименованные в Евразийские форумы. О важности подобных собраний для российского истеблишмента, особенно в сегодняшних условиях, говорит участие в них руководителей крупнейших российских нефтяных компаний, банков, корпораций. Их цель — мобилизация пророссийских сил на Западе, а ЕАЭС и СГРБ используются как площадки для возобновления экономических отношений с ЕС, для создания «Большой Евразии от Сахалина до Лиссабона».

«СОГЛАСОВАННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА», НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ТРУДА В СНРБ

Документы СГРБ, касающиеся миграции,⁹⁶ как и документы СНГ, носят декларативный характер, «согласованная миграционная политика» России и Беларуси понимается как способ борьбы с незаконной миграцией: обмен сведениями о тех, кому запрещен въезд в обе страны и выезд за пределы обеих стран, взаимное признание и исполнение подобных запретов.⁹⁷ Если в

⁹⁴ Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 регионов РФ; 1500 респондентов. <http://bd.fom.ru/report/map/d070424>

⁹⁵ <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/>

⁹⁶ Основные направления миграционной политики на территории государств — участников Договора о создании Союзного государства (2005); Положение о Межгосударственной межведомственной рабочей группе по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики (2009); План мероприятий на период 2014-2016 годов по формированию единого миграционного пространства на территориях государств — участников Договора о создании Союзного государства (2014).

⁹⁷ Ср., например, заключенные 03.03.2015 г. в Москве Соглашение между правительством РФ и правительством РБ о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения; Соглашение между правительством РФ и правительством РБ о порядке обмена сведениями о гражданах РФ и РБ, в отношении которых действуют ограничения на выезд.

2003 году в состав межгосударственной межведомственной рабочей группы по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики и осуществлению скоординированных мер в области борьбы с незаконной миграцией и иными, связанными с ней проявлениями противоправной деятельности,⁹⁸ еще входили специалисты по вопросам, касающимся прав мигрантов и беженцев, конституционных прав граждан, то аналогичная группа в 2015 году состояла только из представителей силовых и транспортных ведомств.⁹⁹

По сравнению с другими иностранцами граждане Беларуси в РФ имеют одно важное преимущество: с фактической отменой границы между РФ и РБ граждане Беларуси могут находиться в РФ без миграционной карты, их поездки в РФ пограничными органами не фиксируются (согласно соглашению между РФ и РБ «Об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников СГРБ» (2006)).

Однако даже эти давно существующие положения нарушаются: так, российские суды принимают постановления о выдворении граждан Беларуси из РФ за нарушение миграционного режима — в частности, за отсутствие миграционной карты.

14 апреля 2016 года Кировский районный суд Санкт-Петербурга постановил принудительно выдворить гражданина Беларуси Сергея Стому из РФ, а до выдворения поместить его в Центр временного содержания иностранных граждан, за нарушение режима пребывания в РФ (ст.18.8.1 КоАП РФ) — отсутствие миграционной карты. Для освобождения Стомы из заточения пришлось обжаловать это постановление в Городском суде Санкт-Петербурга.¹⁰⁰

Несмотря на «союзное государство», граждане Беларуси должны регистрироваться в России (как и граждане РФ в Беларуси) в течение определенного срока — срок регистрации был лишь сравнительно недавно (март 2015 года) увеличен с 30 до 90 дней.¹⁰¹ Есть случаи, когда некомпетентные сотрудники миграционных служб РФ, незнакомые с этим изменением законодательства, угрожают мигрантам из Беларуси штрафами и выдворением:

«26 мая 2016 года я обратилась в УФМС Василеостровского района Санкт-Петербурга для оформления регистрации после месяца пребывания в РФ. Я заранее проверила в интернете, что еще в марте прошлого года наши страны согласились об увеличении срока пребывания граждан до трех месяцев, поэтому особо не беспокоилась. Я устроилась на работу 25 апреля 2016 года, и работодатель сказала мне, что возьмет меня только после месяца испытательного срока. Прошел месяц, она меня оформила и разрешила сделать регистрацию на адрес организации: дала мне заверенные копии учредительных документов, копии своих документов и трудовой договор и сказала, чтобы я сделала все сама. Там инспектор УФМС, проверив документы, сказала мне, что срок моего пребывания без регистрации в РФ истек, и если я сейчас не уйду и не переделаю документы, она вызовет полицию, которая отвезет меня на миграционный контроль, после чего моего работодателя оштрафуют, а меня выдворят из России. Я начала спорить с ней и говорить о Соглашении, в котором сказано о 90 днях, но она сказала, что 90 дней могут находиться только граждане Украины и отправила меня к стенду на входе, где было написано, что срок временного пребывания без регистрации для граждан Беларуси ограничивается 30 днями. К счастью, директор вошла в положение и просто переделала мой договор на более позднюю дату». (А., мигрантка из Беларуси, Санкт-Петербург, интервью, 2016).

⁹⁸ Состав группы утвержден постановлением Совета Министров СГРБ №23 от 29 октября 2003 г.

⁹⁹ Состав группы утвержден постановлением Совета Министров СГРБ №15 от 29 сентября 2015 г.

¹⁰⁰ Архив АДЦ «Мемориал».

¹⁰¹ 3 марта 2015 года Совет Федерации РФ ратифицировал Протокол о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан этих стран на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства от 24 января 2006 г. Согласно ст. 2 Протокола (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=189596&fld=134&dst=100009,0&rnd=0.5544928845192658#0>), срок пребывания граждан Белоруссии на территории РФ и граждан РФ на территории Белоруссии был увеличен с 30 до 90 дней (ст. 3 Соглашения http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79643/a1fb9ae290360532369901b7a4dea87791a46267/).

Если говорить о свободе перемещения и труда внутри СГРБ, то еще в 1996 году, задолго до создания ЕАЭС и предшествовавших ему ЕврАзЭС, ТС и ЕЭП, для трудовых мигрантов из Беларуси в РФ были предусмотрены равные с гражданами РФ возможности трудоустройства (без разрешений на работу, патентов) — они введены решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий».¹⁰²

Тем не менее, исследование АДЦ «Мемориал» показало, что граждане Беларуси в РФ часто работают без формального трудоустройства или заключают фиктивные трудовые договоры.

ВОПРОС О ЗАЩИЩЕННОСТИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ВХОЖДЕНИЯ СТРАН В ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Сравнивая положение трудовых мигрантов из стран, входящих в разные межгосударственные образования, следует заключить, что формально в наиболее «привилегированном» положении оказываются граждане Беларуси, которые с недавних пор могут регистрироваться в РФ в течение 90 дней; формальные равные с россиянами права на труд у них появились еще в 1996 году; из-за отсутствия пограничного контроля на них не распространяется запрет на въезд в РФ. На втором месте — граждане стран, входящих в ЕАЭС, получившие описанные в Договоре о ЕАЭС преимущества.

В наиболее трудном положении оказываются трудовые мигранты из стран СНГ — не членов ЕАЭС (Украины, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана):¹⁰³ у них нет привилегий в трудоустройстве (необходимо оформлять патент для работы у физ- или юрлиц в РФ, разрешение на работу только у физлиц «домашними работниками» в Казахстане), они должны зарегистрироваться в течение 7 дней (против разрешенных 30 дней для мигрантов из стран ЕАЭС), их члены семьи могут жить с мигрантами ограниченное время, в то время как сроки пребывания членов семьи мигрантов из стран ЕАЭС те же, что срок трудового договора мигрантов; возможности образования детей ограничены (в то время как дети мигрантов из стран ЕАЭС имеют право посещать школу). Мигранты из Таджикистана имели некоторые преимущества в РФ как следствие взаимных соглашений двух стран,¹⁰⁴ но в Казахстане их положение тоже очень трудное.

Следует отметить, что, по некоторым данным, есть признаки улучшения положения в РФ детей мигрантов из стран, не входящих в ЕАЭС: согласно внутреннему неопубликованному распоряжению УФМС, детям мигрантов из Узбекистана и Таджикистана тоже продлевают срок законного пребывания в РФ на срок трудового договора/патента их родителей (практика применения этого распоряжения нуждается в мониторинге).¹⁰⁵ Следует отметить, что страны происхождения мигрантов, ратифицировавшие Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Таджикистан, Кыргызстан), принимают некоторые меры по выполнению своих обязательств в отношении граждан, находящихся в миграции. Хотя эти меры (создание при консульствах уполномоченных по мигрантам, посещение диппредставителями центров содержания иностранцев — нарушителей миграционного режима) пока носят неполный и недостаточный характер, в целом, это одна из положительных тенденций.

Для мигрантов из всех рассматриваемых стран, независимо от их членства в межгосударственных союзах, остаются актуальными риск жестокой эксплуатации, ксенофобия, про-

¹⁰² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75118/

¹⁰³ Существенным препятствием для трудовой миграции из Грузии в РФ становится необходимость оформления визы (в то время как гражданам РФ для посещения Грузии визы не требуются).

¹⁰⁴ Федеральный закон от 02.04.2014 N 43-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменения в Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан РФ в РТ и граждан РТ в РФ от 16 октября 2004 г.», согласно которому до введения системы патентов разрешения на работу гражданам Таджикистана оформлялись на срок до трех лет, в то время как мигранты из других стран должны были обновлять РНР ежегодно, <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/32698.html>

¹⁰⁵ Сведения получены в ФМС Центрального района Санкт-Петербурга в феврале 2016 года.

извол полиции, высокая вероятность стать жертвой коррупции или преступлений на почве ненависти. отсутствие социальной защиты, затрудненный доступ к медицинской помощи. Безопасность труда — тоже общая проблема всех мигрантов:

27 августа 2016 года в типографии «Печатный экспресс» на Алтуфьевском шоссе в Москве произошел пожар, в результате которого из-за задымления и отравления угарным газом погибли 17 женщин, 14 из которых — трудовые мигрантки из Кыргызстана, в том числе одна несовершеннолетняя, одна беременная. У многих в Кыргызстане остались маленькие дети. Посольство Кыргызстана сообщило, что оно подняло вопрос о компенсации семьям погибших; в результате российско-кыргызстанских консультаций с участием Государственной службы миграции КР, Министерства труда и социальной защиты, Роструда, МВД России и адвокатов, в сентябре 2016 года каждой семье была выплачена компенсация в размере 300 тысяч сомов (около 4 тыс. евро).¹⁰⁶

Этот случай стал широко известен, однако он далеко не единственный. Распространенная практика в России — жизнь трудовых мигрантов вместе с семьями на рабочих местах (в вагончиках на стройках, в подсобных помещениях, цехах). В январе 2016 года в Москве (Стромынка) в результате ночного пожара погибли 12 человек, живших в швейном цеху, среди них было трое детей. Восемь погибших были гражданами Кыргызстана, двое — кыргызстанцами, получившими российское гражданство, все они приехали из Ошской и Баткенской области. Еще двое погибших — граждане Узбекистана.¹⁰⁷

Отметим, что ЕАЭС унаследовал от предыдущих стадий интеграции «Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства — члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства — члена Евразийского экономического сообщества» (2013)¹⁰⁸, однако нет никаких сведений о том, что оно когда-либо применялось.

¹⁰⁶ <http://www.mz.gov.kg/news/view/95>

¹⁰⁷ <https://ria.ru/incidents/20160202/1368787087.html>

¹⁰⁸ Ратифицировано РФ в рамках ЕАЭС в октябре 2014 года. http://moscalkova.ru/http_moscalkova_ru_allnews/o_ratifikacii_soglasheniya_o_poryadke_rassledovaniya_neschastnyh_sluchaev_na_proizvodstve/

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трудовая миграция на постсоветском пространстве превратилась в привычный образ жизни для миллионов людей. Из постсоветских стран Центральной Азии (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) наибольшее число мигрантов едет в Россию и Казахстан; страны, выбравшие путь европейской интеграции (Молдова, Украина, Грузия), и в плане миграции переориентированы на Европу, однако до сих пор сотни тысяч людей из этих стран едут и в Россию (в случае Грузии эта миграция осложнена необходимостью оформления российской визы); по большей части, в Россию на заработки едут граждане Армении – одновременно участницы ЕАЭС и ассоциата с ЕС.

Причиной того, что многие мигранты не мыслят никакого иного способа заработка, служит не только инерция, не только экономический кризис и – в некоторых случаях – жесткий политический режим в странах происхождения, но и огромная заинтересованность в доходах от трудовой миграции самых разных акторов как в странах-донорах, так и в странах-реципиентах (от властей и аффилированного с ними бизнеса, миграционных служб и их инфраструктуры до криминальных сообществ, коррумпированных с правоохранительными органами).

На фоне экономической и политической конъюнктуры, обусловленной стремлением получить доход от трудовой миграции, меньшее значение имеют миграционные стратегии стран – доноров трудовой миграции, варьирующиеся от ставки на трудовую миграцию как приоритетный источник национального дохода до отрицания ее необходимости и преследования мигрантов, отправившихся за заработки за границу.

При крайне жестком подходе к статусу мигрантов в странах трудоустройства (прежде всего, России) страны – доноры трудовой миграции довольно слабо защищают своих граждан за рубежом: это выражается в недостаточной поддержке со стороны дипломатических и иных представительств, в игнорировании даже самых вопиющих нарушений прав человека из нежелания «испортить отношения» с более влиятельной страной, в непрерывном реформировании миграционных органов с ущербом для компетентности их сотрудников, прозрачности и качества работы.

Несмотря на декларированную в различных соглашениях свободу передвижения и труда, подход к трудовой миграции в существующих на постсоветском пространстве межгосударственных образованиях остается ограничительным: Это, во-первых, репрессии против трудовых мигрантов, даже незначительно нарушивших миграционные правила и утративших «урегулированный статус» в стране трудоустройства, что оборачивается выдворениями и – в случае России – многолетним запретом на въезд (проблема так называемых «черных списков»). Подобный подход – признание трудовыми мигрантами только тех, кто «законно находится» в стране трудоустройства, – заявлен в миграционном законодательстве и двусторонних соглашениях отдельных стран и противоречит Конвенции ООН о защите прав **всех** трудящихся мигрантов и членов их семей, ратифицированной рядом стран. Во-вторых, ограничен доступ трудовых мигрантов к рынкам труда других стран – это касается даже ЕАЭС, где декларируется свобода перемещения трудовых ресурсов (национальное законодательство и двусторонние соглашения отдельных стран заявляют приоритет национального рынка труда и не приведены в соответствие с Договором о ЕАЭС и международными конвенциями, ратифицированными некоторыми странами).

Вхождение в межгосударственные союзы, лоббируемое в первую очередь Россией, не дает трудовым мигрантам всех обещанных преимуществ. Облегчение миграционного режима происходит крайне медленно и требует, помимо членства в таких образованиях, как ЕАЭС, дополнительных соглашений отдельных стран. Независимо от вхождения стран – доноров миграции в те или иные союзы проблемы защиты прав трудовых мигрантов остаются нерешенными.

Неравенство входящих в ЕАЭС стран неизбежно приводит к тому, что менее процветающие страны-участницы подвержены политическому давлению более мощных стран, что противоречит декларируемому исключительно экономическому характеру ЕАЭС.

Ориентация некоторых стран на трудовую миграцию как ведущую, если не главную, отрасль национальной экономики привела к стагнации промышленного и сельскохозяйственного производства, угнетению воли жителей этих стран делать что-то на родине и как результат — к неспособности стран реинтегрировать тысячи мигрантов, вернувшихся домой из-за экономического кризиса или попадания в «черные списки». Перед отрицательными последствиями трудовой миграции, отмечаемыми экспертами, как-то: гибель мигрантов на работе, оставленные семьи и осиротевшие дети, возврат к вредным традиционным практикам (ранние насильственные браки), травмы от пережитых унижений (будь то преступления на почве ненависти, произвол полиции и других силовых структур, атаки националистов, мошенничество работодателей и посредников), потеря мигрантами здоровья, распространение ВИЧ-инфекции и других заболеваний, уязвимость мигрантов перед вербовщиками в радикальные религиозные течения — преимущества трудовой миграции меркнут, тем более что основные доходы от нее достаются не самим мигрантам, а паразитирующим на них структурам.

Многочисленная трудовая миграция на постсоветском пространстве — уже сформировавшееся явление, отменить которое невозможно, однако для гуманизации ситуации и улучшения правового положения мигрантов можно предпринять ряд мер:

- Миграционные законы и иные документы (стратегии, планы действий) стран, вовлеченных в трудовую миграцию, должны соответствовать международным обязательствам этих стран, а значит, должны полностью включать в себя относящиеся к миграции нормы международного права — в том числе положения Международной Конвенции по защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей. Трудовые мигранты (сами или через представителей) должны иметь реальную возможность защищать свои права в национальных судах, опираясь на соответствующие правовые нормы законов о миграции.
- Конвенции постсоветских межгосударственных союзов, относящиеся к миграции и к правам человека (такие, как Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека», Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников СНГ), должны быть дополнены путем выработки механизма по контролю над выполнением правовых норм: протоколами по индивидуальным и коллективным жалобам трудовых мигрантов; возможностью представления отчетов о соблюдении прав мигрантов, в том числе и альтернативных отчетов представителей гражданского общества; процедурой периодического обзора соблюдения прав человека в СНГ, ЕАЭС и пр. (по образцу Универсального периодического обзора ООН), где представители государств-участников могли бы обсуждать ситуацию в той или иной стране, заявлять о своих претензиях и пожеланиях в области прав человека и трудовой миграции.
- Необходимо добиваться ратификации всеми странами СНГ Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Социальной хартии Совета Европы (и протокола по коллективным жалобам в случае нарушения Хартии), конвенций Международной организации труда, защищающих права трудящихся-мигрантов. Международные организации (ООН, Совет Европы, Европейская комиссия и Европейский парламент) должны внимательно следить за проблемой правового положения трудящихся мигрантов и их семей, добиваться выполнения странами СНГ, ЕАЭС, СГРБ и любых других союзных структур (которые, вероятно, еще будут возникать и распадаться в ближайшие годы) норм международного права в отношении людей, находящихся в миграции.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Ратификация странами СНГ ряда конвенций, касающихся трудовой миграции

	РФ	РБ	РК	РА	КР	РТ	РУ	Аз	Укр	РМ	Туркм	Груз
Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1997-2003)				П 26.09. 2013								
					Р 2003	Р 2002		Р 1999				
Конвенция МОТ №97 «О трудящихся-мигрантах» (1949)				Р 27.01. 2006	Р 10.09. 2008	Р. 10.04. 2007				Р 12.12. 2005		
Европейская Конвенция о статусе трудящихся мигрантов и членов их семей (1977)		-	-		-	-			П 02.03. 2004	П 11.07. 2002	-	
									Р 2007	Р 20.06. 2006		
Конвенция о статусе трудящихся мигрантов и членов их семей СНГ (2008)	П 2008		П 2008	П	П	П	П	П	П			П
		Р ВС 2010	Р 31.12. 2009 ВС 2010	Р ВС 2010	Р ВС 2010			Р ВС 2010	Р 21.12. 2011 ВС 2012			
Конвенция о правах и основных свободах человека СНГ (1995)	Р ВС 11.08. 1998	Р ВС 11.08. 1998		П	Р 21.08. 2003	Р ВС 11.08. 1998				П		П
Конвенция МОТ №143 «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975)				Р 21.01. 2006		Р 10.04. 2007						
Европейская социальная хартия (1961)									П 02.05. 1996			
	Р частично*											

П – подписана

Р – ратифицирована

ВС – вступила в силу

* — было ратифицировано 19 статей из 31 и ряд отдельных пунктов (см. ФЗ №101 РФ «О ратификации Европейской социальной хартии»)

Anti-Discrimination Centre «ADC Memorial»

facebook: [adcmemorial](#)

twitter: [@adcmemorial](#)

[adcmemorial.org](#)

