

Ольга Гулина
**Правовое оформление миграции на
постсоветском пространстве**

MIGRATION IN THE POST-SOVIET SPACE

RUSMPI UG – Institute on Migration Policy
WWW.RUSMPI.ORG | RUSMPI UG***THINK GLOBALLY. LISTEN PROPERLY. ACT
COMPREHENSIVELY***

Правовое регулирование миграции в 1990-е годы.

После распада СССР законодатели новых независимых государств не успевали за происходящими политическими, правовыми и социально-экономическими изменениями в этих странах. Динамичность и внезапность распада Советского Союза привели к стагнации многих областей правового поля. Как следствие, правовое оформление массового перемещения людей на постсоветском пространстве (в годы становления государственности получивших статус независимых регионов) осуществлялось подзаконными актами. В большей части приказами, постановлениями, или инструкциями различных государственных органов, а также законами, канувшего в лету Советского Союза.

20 мая 1991 г. – за семь месяцев до официального исчезновения СССР с геополитической карты мира – Президент СССР М. Горбачев подписал закон «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР»¹. Закон 1991 года был глотком свежего воздуха, предвестником неизбежности надвигающихся изменений и свободы передвижения. Закон был весьма либерален.

Во-первых, закон разрешал всем советским гражданам выезжать за пределы СССР по приглашению государственных, общественных, религиозных организаций, по ходатайству предприятий или частных лиц, а также по личному заявлению граждан СССР. *Во-вторых*, Закон устанавливал четкие временные рамки выдачи документов: 3 месяца – для выезда зарубеж из СССР на постоянное жительство; 1 месяц – для временного пребывания за границей; менее 3 дней в экстренных случаях, связанных с болезнью, смертью или иными личными обстоятельствами заявителей и требующих немедленного присутствия вне пределов СССР. *В-третьих*, гражданам, выезжающим из СССР на постоянное жительство в другие страны, впервые разрешалось вывозить свое имущество, иностранную валюту, а также сохранять за собой на территории СССР принадлежащие им на правах собственности имущество, денежные средства, ценные бумаги и иные ценности, хранящиеся в советских банках.

Статьи советского закона 1991г. регулировали мобильность населения постсоветского пространства в той или иной форме вплоть до 1994 – 1996 гг. (таблица 1). Так, в Украине нормы закона СССР перестали действовать лишь после принятия закона Украины от 21 января 1994 года № 3857-XII «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины»²; а в России – после вступления в силу закона от 15 августа 1996 №114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³.

Таблица 1. Право на свободу передвижения, въезд и выезд из страны

Страна	Дата принятия Основного Закона/Конституции	Правом на свободу передвижения в Основном законе/Конституции обладает:
Азербайджан	12.11.1995	Ст. 28 ч. 3 – каждый, кто законно находится на территории
Армения	5.07.1995	Ст. 25 – каждый, кто законно находится на территории
Грузия	24.8.1995	Ст. 22 – каждый, кто законно находится на территории

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1408/

² http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T385700.html

³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/

Россия	12.12.1993	Ст. 27 – каждый, кто законно находится на территории
Украина	28.06.1996	Ст. 33 – каждому, кто на законных основаниях находится на территории
Беларусь	15.3.1994	Ст. 30- граждане РБ
Казахстан	28.1.1993 *отменена* 30.8.1995	Ст. 21 – каждый, кто законно находится на территории
Кыргызстан	5.5.1993	Ст. 25 – каждый человек
Узбекистан	8.12.1992	Ст. 28 – граждане Республики Узбекистана
Таджикистан	6.11.1994	Ст. 24 – только граждане Республики Таджикистан

В Беларуси, Таджикистане и Узбекистане право на свободу передвижения принадлежит лишь гражданам этих государств. Так, ст. 28 Конституции Узбекистана закрепляет право на свободу передвижения по территории республики, на въезд и выезд из РУ лишь за гражданами страны. В большинстве же стран постсоветского пространства – Армении, Азербайджане, России, Грузии, Украине и Казахстане – право на свободу передвижения и выбор места жительства закреплено за каждым, кто законно находится на территории указанных государств. Такая формулировка позволяет предположить, что лица, нарушающие иммиграционные правила страны и находящиеся на ее территории незаконно, не могут свободно передвигаться, выбирать место жительства, а равно въезжать и/или выезжать их страны. С юридической точки зрения самой либеральной нормой является ст. 25 Республики Кыргызстан, гарантирующей каждому право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике (ст. 25 ч.1); право на свободный выезд за пределы Кыргызской Республики (ст. 25 ч.2)⁴.

Всплеск законодательной активности в области регулирования миграции в независимых государствах пришелся на вторую половину первого десятилетия – 1995/1996 – 1999 гг., когда, оправившись от изменений после распада СССР, законодатели независимых государств приступили к формированию документов, регулирующих внутреннюю, внешнюю и гуманитарную миграции (таблица 2).

Первыми беженцами на (пост)советском пространстве были пострадавшие от гражданской войны в Таджикистане; те, кто бежал от погромов армян в Сумгаите и в Баку; турки-месхетинцы из Ферганы и многие другие. Сложные межэтнические конфликты в эпоху становления государственности независимых постсоветских образований породили в них необходимость правового регулирования массива беженцев и вынужденных переселенцев. Но заключенное в 1993 году Соглашение стран СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»⁵ носило декларативный характер и. Оно из-за распада некогда единой страны под названием Советский Союз не могло в полной мере регулировать пласт проблем, возникающих между независимыми государствами. Страны постсоветского пространства, столкнувшиеся с вызовами гуманитарной миграции – Россия, Армения, Азербайджан и Таджикистан – стали одними из первых создавать национальное законодательство в этой области.

Таблица 2. Нормативно–правовые документы, регулирующие гуманитарную миграцию на территориях независимых государств постсоветского пространства в 1990 – 1999 гг.

⁴ http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru

⁵ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6564/

Страна	Законы
Азербайджан	О статусе беженцев и вынужденных переселенцев от 29 ноября 1992 г. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны) от 21 мая 1999 г.
Армения	О беженцах от 27 марта 1999 г. О политическом убежище от 26 сентября 2001 г. О беженцах и убежище от 24 января 2009 г.
Грузия	О беженцах от 18 февраля 1998 г. О статусе беженца и гуманитарном статусе от 6 декабря 2011 г.
Россия	О беженцах от 19 февраля 1993 г. О вынужденных переселенцах от 20 декабря 1995 г.
Украина	О беженцах от 24 декабря 1993 г. О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительном или временной защиты от 08 июля 2011 г. О правовом статусе лиц, которые вынуждены покинуть места жительства вследствие временной оккупации Автономной Республики Крым и г. Севастополя и обстоятельств, связанных с проведением антитеррористической операции на территории Украины от 19 июня 2014 г.
Беларусь	О беженцах от 22 февраля 1995 г. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь от 23 июня 2008 г.
Казахстан	О беженцах от 4 декабря 2009 г.
Кыргызстан	О беженцах от 25 марта 2002 г.
Узбекистан	Узбекистан не присоединился к Конвенции ООН по беженцам и не имеет закона в этой области. Предоставление убежища регулируется Указом Президента № УП-5060 от 29 мая 2017г.
Таджикистан	О беженцах от 20 июля 1994 г.

В первое десятилетие после распада СССР страны постсоветского пространства с разной долей интереса и активности участвовали в поисках путей совместного регулирования миграционных процессов. 13 ноября 1992 года был создан Консультативный Совет СНГ по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников СНГ. В апреле 1994 года было принято соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов стран СНГ. В феврале 1995 году было утверждено положение СНГ и создан межгосударственный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам⁶. 6 марта 1998 года подписано Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, а 25 января 2000 года утверждено Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства СНГ закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством и порядком обмена информацией о незаконной миграции⁷.

Страны постсоветского пространства работали над заключением двух-трех и многосторонних соглашений в этой области. Так, в августе 1997 года было заключено соглашение правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана о регулировании процессов миграции населения и многие другие.

⁶ <http://www.e-cis.info/page.php?id=20403>

⁷ <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1007>

Правовое регулирование миграции в 2000-е годы

Правовое оформление второго этапа миграционного регулирования на постсоветском пространстве тесно связано с задачами обеспечения безопасности независимых государств, борьбы с незаконной миграцией и управлением миграцией в демографических целях.

Следуя заявленным ориентирам, в 2004 году Совет глав правительств СНГ (Россия, Украина, Беларусь, Казахстан, Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Молдавия и Таджикистан) создали совместную комиссию по сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией и одобрили Концепцию сотрудничества в противодействии незаконной миграции⁸. В октябре 2007 года была принята Декларация о согласованной миграционной политике государств СНГ⁹, целью которой было создание и поддержание единого миграционного пространства для свободного передвижения и функционирования общего рынка труда. В 2008 году была принята Стратегия экономического развития стран СНГ на период до 2020 года¹⁰. Она декларирует следующие приоритетные направления сотрудничества государств СНГ в области миграции: проведение согласованной миграционной политики; регулирование трудовой миграции с учетом интересов стран приема и поставщиков мигрантов; формирование общего рынка труда и свободное перемещение рабочей силы и борьба с незаконной миграцией.

Интеграционные процессы после распада СССР на постсоветском пространстве обретали разные формы. 26 января 2000 года парламентами России и Беларуси был ратифицирован Договор о создании Союзного государства России и Беларуси¹¹. Он провозгласил согласованную политику этих стран по вопросам занятости, миграции, условиям труда и его охраны (ст. 18 Договора) и *de jure* – свободное передвижение граждан Союзного государства на его территории. Большое влияние на динамику миграционных процессов 2000 – 2010 гг. оказало подписание главами Беларуси, Казахстана, России, Таджикистана и Кыргызстана в октябре 2000 года Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества¹², впервые декларирующего свободу передвижения товаров, работ и услуг среди независимых государств и ставшего основой Евразийского экономического союза.

2000–2010 – годы активного построения системы контроля и управления мобильностью населения независимых государств и ее правового оформления. Новые независимые государства постсоветского пространства, преимущественно Россия и Казахстан, стали пионерами в построении органов миграционного контроля и управления, создании миграционного законодательства. К 2010 году основной каркас миграционного законодательства был принят во всех независимых государствах бывшего СССР.

Эти годы также характеризуются ростом интереса правящих элит независимых государств постсоветского пространства к национальным диаспорам, этнической миграции, возвращению представителей коренного этноса и/или соотечественников (таблица 3).

Таблица 3. Институализация государственных инициатив стран постсоветского пространства по работе с национальными диаспорами и соотечественниками за рубежом

Страна	Орган	Год создания
Армения	Министерство диаспоры РА	2008
Азербайджан	Государственный комитет по работе с диаспорой Азербайджана	2002

⁸ <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1628>

⁹ <http://cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2289&serverUrl=http://cis.minsk.by/reestr/ru>

¹⁰ <http://cis.minsk.by/page.php?id=18764>

¹¹ <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/>

¹² <http://www.kremlin.ru/supplement/3402>

		2008
Грузия	Аппарат государственного министерства Грузии по вопросам диаспоры	2008
Казахстан	МИД Казахстана	2017
	Программа переселения репатриантов «Нурлы кош»	2007
Кыргызстан	Форум соотечественников «Мекендештер», созданный по инициативе Розы Отунбаевой	2012
	Государственная программа "Кайрылман" по оказанию содействия этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику	2007
Молдова	Межминистерский комитет по вопросам диаспоры	2017
	Бюро по связям с диаспорой в подчинении у премьер-министра РМ	2012
Россия	Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом /МИД РФ	1994
	Государственная программа по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников	2006
	Фонд Русский Мир	2007
	Россотрудничество – федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному сотрудничеству	2008
Украина	Национальная комиссия по вопросам украинцев, проживающих за рубежом, при Кабинете Министров Украины	2004

Среди 15 бывших государств Советского Союза семь – Армения, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия и Украина – имеют специальные программы, направленные на диаспору и/или соотечественников, проживающих за рубежом. Иерархия государственных органов, ответственных за реализацию данных инициатив; уровень финансовой и институциональной поддержки для репатриантов различны.

Правовое регулирование миграции в 2010-е годы.

Третий этап правового регулирования миграционных процессов в независимых государствах отражает турбулентность новых экономико-политических трансформаций, обретающих глобальное измерение. Государства приема мигрантов – Россия, Казахстан и, в последние годы Кыргызстан, принимающий таджикских мигрантов на своих приграничных территориях, заинтересованы в получении экономических выгод от миграции и ужесточении иммиграционных правил.

20 мая 2010 года российские власти ввели миграционные патенты, гарантирующее право на работу на территории России гражданам Азербайджана, Таджикистана, Молдовы, Украины и Узбекистана после внесения ежемесячных налоговых платежей и дактилоскопии пальцев.¹³ Новый механизм правового регулирования позволил вывезти из «серой» зоны множество мигрантов, легализовать их статус и стал ощутимой прибавкой в бюджете РФ. В 2012 году Казахстан по примеру РФ ввел аналогичный механизм регулирования трудовой занятости

¹³ <http://kremlin.ru/events/president/news/7793>

граждан безвизовых стран – Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана и др. в домашних хозяйствах Казахстана¹⁴. После внесения предварительного платежа по налогам, каждый безвизовый мигрант получал разрешение на работу. Также как и в России, упрощение миграционного менеджмента в Казахстане способствовало снижению коррупционной составляющей в этой области госуправления, уменьшило число незаконных мигрантов в стране и увеличило поступления в бюджет за счет уплаты трудовыми мигрантами подоходного налога.

Борьба с незаконной миграцией, усиление контроля за государственной безопасностью приводят к ужесточению наказаний за нарушения иммиграционного законодательства, правил пребывания (проживания) и регистрации, повышению штрафов за незаконную трудовую деятельность мигрантов. В 2013 году в уголовном кодексе России появились статьи 322.2-322.3, влекущие ответственность за фиктивную регистрацию гражданина РФ и/или иностранного гражданина; а равно фиктивную постановку на учет иностранных граждан. В 2014 году нововведения России повторил и Казахстан. Уголовный кодекс страны пополнился ст. 394 – организация незаконной миграции, в которой отягчающими обстоятельствами законодатель признал содействие незаконному въезду, выезду, перемещения по территории Республики Казахстан с использованием служебных полномочий. Подобная ответственность за содействие и организацию незаконной миграции устанавливают также ст. 322.1 УК РФ; ст. 318.1 УК Азербайджана; ст. 335.1 УК Таджикистана, ст. 332 УК Украины, ст. 362 УК Молдовы и ст. 371.1 УК Беларусь (таблица 4).

Несмотря на всю очевидность прибыльности «бизнеса» на незаконной миграции, лишь законодатели Беларуси и Украины рассматривают конфискацию имущества как необходимый элемент ответственности. Наиболее жесткое наказание за нарушение иммиграционных правил по въезду и выезду – семь лет лишения свободы – устанавливают Россия и Казахстан в случаях совершения указанных деяний по сговору или преступной группой. Беларусь является единственной страной, рассматривающей бесчеловечное, жесткое и унижающее достоинство обращение с мигрантами как отягчающее обстоятельство при организации незаконной миграции.

Таблица 4. Ответственность и виды наказаний за содействие и организацию незаконной миграции в уголовных кодексах стран постсоветского пространства

Страна	Правонарушение	Вид наказания
Азербайджан	Пересечение охраняемой государственной границы без установленных документов или вне контрольно-пропускного пункта государственной границы	штраф или лишение свободы на срок до двух лет
	неоднократно или группой лиц по сговору, либо с применением насилия	лишение свободы на срок до пяти лет
Беларусь	Организация либо руководство или содействие деятельности по незаконному въезду в Беларусь, пребыванию или транзитному проезду	арест на срок до шести мес., или ограничение свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы
	группой лиц по предварительному сговору, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий либо путем	лишение свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества или без

¹⁴ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31483944

Ольга Гулина

	жестокое или унижающего достоинство обращением	
Молдова	Незаконный переход государственной границы Республики Молдова	штраф или лишение свободы на срок от 1 года до 3 лет
	Повторно	штраф или лишение свободы на срок от 2 года до 5 лет
Казахстан	Организация незаконной миграции путем предоставления транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, или оказания иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории РК	штраф либо исправительные работы, либо общественные работы, либо ограничение свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы
	использование служебных полномочий или группой лиц по предварительному сговору	штраф либо исправительные работы, либо общественные работы, либо ограничение свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы
	Преступной группой	лишение свободы на срок от трех до семи лет
Россия	Организация незаконного въезда иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания или незаконного транзитного проезда через территорию РФ	лишение свободы на срок до пяти лет
	группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо в целях совершения преступления на территории РФ	лишение свободы на срок до семи лет со штрафом
Таджикистан	Незаконное, без определенных документов и необходимого разрешения пересечение государственной границы	штраф или лишением свободы на срок от двух до пяти лет
	по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия	лишение свободы на срок от пяти до десяти лет
Украина	Незаконная переправка лиц через государственную границу, организация, руководство или содействие таким действиям советами, указаниями, предоставлением средств или устранением препятствий	лишение свободы на срок от трех до пяти лет
	повторно, или по предварительному сговору группой лиц, или служебным лицом с использованием служебного положения	лишение свободы на срок от пяти до семи лет с лишением права заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет
	организованной группой или из корыстных побуждений	лишение свободы на срок от семи до девяти лет с лишением права занимать определенные должности

	на срок до трех лет с конфискацией имущества
--	--

Незаконные и недокументированные мигранты, лица, нарушившие иммиграционные правила – головная боль уполномоченных служб стран-приема мигрантов. Именно поэтому сотрудничество в целях заключения соглашений о реадмиссии – добровольном возвращении мигрантов, нарушивших законодательства страны-приема, в страну происхождения – становится приоритетом миграционного менеджмента постсоветского пространства. В настоящее время соглашения о реадмиссии – добровольном возвращении мигрантов подписаны: Российской Федерацией с Узбекистаном в июле 2007 года (в настоящее время не действует), Арменией в августе 2010 года, Казахстаном, Кыргызстаном и Украиной в 2012 году, Белоруссией в ноябре 2013 года. В 2012 году Казахстан подписал соглашения о реадмиссии с Узбекистаном; в 2018 году – с Таджикистаном. В октябре 2018 года реадмиссионное соглашение подписали главы государств Украины и Беларусь. В последние годы ведутся также переговоры о подписании договора о реадмиссии между Россией и Таджикистаном, Арменией и Беларусью, Арменией и Казахстаном.

В ретроспективе трех десятилетий, прошедших с момента распада СССР и наших дней, независимые государства проделали большую, но не достаточную работу, по выстраиванию миграционного менеджмента.