

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО РЫНКА ТРУДА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

© 2004 г. Р. Ш. Давлетгильдеев¹

Современное международное право нельзя представить без комплекса норм, посвященных защите прав человека. Неотъемлемой частью системы международной защиты прав человека является международное трудовое право, существование которого обосновано в отечественной и зарубежной литературе².

Формирование международного трудового права связано прежде всего с деятельностью Международной организации труда (МОТ). На целях, принципах и задачах именно этого специализированного учреждения ООН, закрепленных в его Уставе и Филадельфийской декларации 1944 г., основывается международно-правовое регулирование труда. Наряду с универсальным уровнем в международно-правовом регулировании труда сотрудничество государств в области труда осуществляется и в рамках региональных образований. Некоторые из них являются классическими международными организациями (Совет Европы), другие рассматриваются как интеграционные образования (НАФТА, МЕРКОСУР) или международные интеграционные образования *sui generis* (Европейский Союз).

Полагаем, что особая правовая природа Содружества и иных форм интеграции государств – бывших республик СССР, а также значительный объем международно-правовых актов, принятых государствами и органами межгосударственных объединений, позволяют вести речь о специфическом уровне международно-правового регулирования труда – уровне права СНГ.

В последнее время в отечественной литературе, посвященной проблемам международно-правового регулирования труда, появился новый объект для анализа – формирующийся в рамках интеграционного экономического пространства

Содружества Независимых Государств общий рынок труда³.

Специфика международно-правового регулирования труда на уровне Содружества Независимых Государств и иных межгосударственных объединений государств-участников СНГ состоит в двойственности регулирования: с одной стороны, оно связано с попыткой реализации цели экономической интеграции, с другой – с желанием государств обеспечить полный контроль над внутренними рынками труда.

Первое направление регулирования отражено в общих актах СНГ и иных интеграционных образований. Целью общего рынка труда СНГ является снятие барьеров для перемещения рабочей силы с тем, чтобы достичь основных целей, которые ставятся перед государствами при регулировании рынка труда: это обеспечение эффективной занятости, предотвращение массовой безработицы и т.д.⁴ При этом отмечается, что “обеспечение условий для беспрепятственного перемещения рабочей силы” из государств-участников СНГ “по всей его территории” должно основываться “на сочетании социально-экономических интересов государств и трудящихся-мигрантов”⁵.

Второе направление регулирования производно от тех самых социально-экономических интересов государств, которые на сегодняшний день имеют вектор, противоположный общему рынку труда.

В правовой литературе при характеристике правового регулирования общего рынка труда

¹ Старший преподаватель кафедры государственного и международного права Казанского государственного университета, кандидат юридических наук.

² См., например: *Иванов С.А.* Проблемы международного регулирования труда. М., 1964. С. 100–102; *Аметистов Э.М.* Международное трудовое право и рабочий класс. М., 1970. С. 6–9; *Мингазов Л.Х.* К вопросу о понятии отрасли современного международного права (На примере международного трудового права) // Советский ежегодник международного права. 1976. М., 1978. С. 69–79; *Mahaim E.* International Labour Law // International Labour Review. 1996. № 3–4. P. 287–290; *Valticos N.* Droit international du travail. Paris, 1983.

³ См.: *Киселев И.Я.* Международный труд. Практическое пособие. М., 1997; *Глазырин В.В.* Труд иностранцев в России. М., 1997; СНГ: проблемы формирования единого рынка труда // Петербургский экономический форум. Заседания “круглых столов”. 19 июня 1997 г. Вып. 1. СПб., 1997. С. 129–146.

⁴ Так была сформулирована цель общего рынка труда на совещании Консультативного комитета по труду, миграции и социальной защите населения государств СНГ в апреле 1998 г. (см.: *Москвина М.В.* Единый рынок труда СНГ: проблемы занятости и социальных гарантий // Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 3. С. 90).

⁵ *Прохоров А.А.* О некоторых аспектах миграции населения в странах СНГ // Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 2. С. 74.

отмечается, что “этот рынок в настоящее время регулируют многосторонние и двусторонние договоры, посвященные миграции и правам работников-мигрантов”⁶.

Необходимо отметить, что все соглашения, заключенные Российской Федерацией с государствами-участниками СНГ⁷ в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, реально направлены не на формирование общего рынка труда, а на максимальную защиту национальных трудовых рынков. Они исходят из приоритетного права национальных трудящихся на занятие рабочих мест, что согласуется с мерами, принимаемыми на государственном уровне, в том числе в Российской Федерации⁸.

Во всех таких соглашениях содержится общая отсылка в определении порядка привлечения трудящихся-граждан договаривающихся государств к действующему на территории государства трудоустройства законодательству, а последнее практически во всех государствах-участниках Содружества содержит разрешительный порядок использования иностранных трудящихся.

Значительные размеры незаконной трудовой миграции в странах Содружества ставят под сомнение саму возможность существования общего рынка труда, поскольку желание государств оградить национальные трудовые рынки от неконтролируемого наплыва иностранных трудящихся привело к снижению значимости одного из важнейших принципов интеграции – принципа безвизового передвижения граждан государств СНГ по территории Содружества. К сожалению, денонсация Туркменией в 1999 г. и Российской Федерацией в 2000 г. Соглашения 1992 г. “О безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников” ведет к замедлению процесса формирования общего рынка труда, а возможно, и к полной его остановке, если примеру России последуют другие государства.

Тем не менее вопрос формирования общего рынка труда продолжает ставиться и самой Рос-

сийской Федерацией, правда, уже не в рамках всего Содружества, а в пределах отдельных интеграционных образований, в частности Союза пяти, а также Союзного государства Беларуси и России.

Общий рынок труда в качестве одной из сфер межгосударственного сотрудничества в рамках СНГ находит свое первоначальное обоснование в учредительных актах СНГ и договоре об Экономическом союзе. Непосредственное же закрепление обязательств государств в области международно-правового регулирования трудовой миграции осуществляется на уровне многосторонних и двусторонних межправительственных соглашений.

Важное значение в обеспечении сотрудничества в области формирования общего рынка труда между государствами-членами Содружества имеют акты, носящие рекомендательный и программный характер. Исследование этих актов позволяет выявить противоречия, установить цели и определить направления дальнейшего сотрудничества.

Предметом рассмотрения в настоящей работе являются учредительные акты СНГ, договор об Экономическом союзе. Помимо этого, в предмет анализа включены договоры, учреждающие иные интеграционные объединения: (Центральноазиатский союз Республики Казахстан, Республики Кыргызстан и Республики Узбекистан; интеграционное объединение Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Таджикистан и Российской Федерации; Союз Беларуси и России), а также акты органов Содружества, содержащие общие положения и затрагивающие правовое регулирование общего рынка труда в рамках Содружества, такие как Концепция экономического интеграционного развития СНГ, одобренная решением Совета глав государств 28 марта 1997 г.⁹, Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобренная постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 октября 1994 г.¹⁰

В рамках нашей доктринальной позиции мы рассматриваем правовое регулирование общего рынка труда в СНГ с учетом наработанного опыта по применению правового института общего рынка труда, который сложился в рамках правового пространства ЕС.

⁶ Киселев И.Я. Указ. соч. С. 95.

⁷ Российская Федерация является участницей многостороннего межправительственного соглашения “О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов” от 15 апреля 1994 г., двусторонних соглашений на аналогичную тематику с Арменией, Кыргызстаном, Молдовой и Украиной. Соглашение 1993 г. с Беларусью, по нашему мнению, не действует с момента вступления в силу Договора о Сообществе России и Беларуси.

⁸ См.: ст. 18 Закона РСФСР “О занятости населения в РСФСР” от 19 апреля 1991 г. в ред. Федерального закона от 22 марта 1996 г. (20 апреля 1996 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565; Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

⁹ См.: Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 28 марта 1997 г. // Информационная правовая система “Гарант”.

¹⁰ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 99–117.

В развитие предмета исследования концептуально и практически как материал для последующего анализа обозначает себя выявление юридического содержания учредительных актов Содружества, к числу которых относятся Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.¹¹, Протокол к Соглашению от 21 декабря 1991 г. вместе с Алма-Атинской декларацией от 21 декабря 1991 г.¹² и Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.¹³. Отметим, что первые три документа должны рассматриваться в их единстве и взаимодополняемости, лишь при таком условии они имеют юридически значимый характер учредительного акта Содружества¹⁴.

Фактически можно говорить о двух группах учредительных актов в зависимости от направленности их действия. Первая группа, состоящая из вышеуказанных трех документов, закрепила новую политическую и юридическую реальность – прекращение существования Союза ССР как субъекта международного права и провозгласила принципы нового объединения независимых государств, не предусмотрев никаких институциональных основ такого объединения, а лишь упомянув об общих координирующих институтах Содружества. Вторая группа представлена Уставом Содружества, принятым через год после создания СНГ. Этот документ имеет гораздо большую конструктивную направленность, закрепляя ряд необходимых для существования правового феномена элементов. В частности, в Уставе нашли отражение вопросы членства, организационная структура Содружества, несколько подробнее описаны области сотрудничества государств-членов.

В Соглашении от 8 декабря 1991 г. установлены общие принципы права СНГ в области международных передвижений граждан, которые распространяются и на трудящихся. 1. Гарантирование гражданам других государств-членов и лицам без гражданства (проживающим на их территории, независимо от национальной принадлежности или иных различий) гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека (ст. 2); 2. Открытость границ и свобода передвижения граждан (ч. 2 ст. 5). Этот принцип был реализован в рамках Соглашения о безвизовом передвиже-

нии граждан СНГ по территории его участников от 9 октября 1992 г.¹⁵ и Соглашения о взаимном признании виз государств-участников СНГ от 13 ноября 1992 г.¹⁶

Соглашение о безвизовом передвижении граждан СНГ по территории его участников, подписанное в Бишкеке 9 октября 1992 г., определяет механизм регулирования передвижения для трех категорий лиц: граждан сторон; иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории сторон; граждан сторон, постоянно проживающих на территории третьих государств.

Таких механизмов два, один из которых можно назвать коллизионным (он установлен для второй категории), поскольку относит решение вопроса к компетенции национального законодателя. Другой механизм – материальный или конвенционный. Он определен самим Соглашением и заключается в том, что граждане сторон, независимо от места их постоянного проживания, имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории сторон без виз при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство.

В качестве документов, подтверждающих гражданство, признаются действующие документы СССР до введения соответствующих национальных документов (ст. 5). Кроме того, важное условие закреплено в ст. 6, предусматривающей применение сторонами положений Закона СССР “О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР” с 1 января 1993 г., если к этой дате не будут приняты национальные законодательные акты сторон по вопросам передвижений граждан.

Свобода передвижения, включая въезд на территорию и выезд с территории государств, участвующих в настоящем Соглашении, предполагает возможность введения в одностороннем порядке ограничений на передвижение, в частности при возникновении ситуаций, угрожающих безопасности сторон (абз. 2 ст. 1, ст. 4).

Кроме того, к сфере совместной деятельности, реализуемой через общие координирующие институты, отнесено сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, а также вопросы миграционной политики.

По завершении анализа Соглашения 1992 г. можно говорить о расширительном толковании действия принципа свободы передвижения гражд-

¹¹ См.: Росс. газ. 1991. 10 дек.

¹² См.: там же. 1991. 24 дек.

¹³ См.: там же. 1993. 12 февр.

¹⁴ См.: Пустогаров В.В. СНГ – международная региональная организация // Российский ежегодник международного права. 1992. Спб., 1994. С. 42; Гречко Л.В., Шинкаревич Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 67.

¹⁵ См.: Бюллетень международных договоров. М., 1993. № 10. С. 34–36. (дата вступления в силу – 9 октября 1992 г.)

¹⁶ См.: Бюллетень международных договоров. М., 1994. № 4. С. 16–17 (Соглашение не подписано правительствами Молдовы, Туркменистана и Украины).

дан. Если исходить из взаимосвязанности ст. 2 и 5, то, несмотря на правило, что свобода передвижения есть право человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.¹⁷ и ст. 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.¹⁸), специальное выделение условия об открытости границ и свободе передвижения в ст. 5 позволяет предположить обратное. С точки зрения политической целесообразности – нельзя сразу лишать людей тех возможностей, которые существовали десятки лет.

На рубеже третьего тысячелетия та же политическая целесообразность, но уже в другом случае привела к денонсации Соглашения 1992 г. между Туркменией и Россией. Для Российской Федерации действие Соглашения прекращается с 1 декабря 2000 г. Одновременно Российское государство переходит к согласованию условий по взаимным поездкам граждан путем заключения двусторонних соглашений. Соответствующие ноты МИД РФ с предложениями подписания двусторонних соглашений о безвизовых поездках граждан направлены министерствам иностранных дел Республики Узбекистан, Республики Армения, Республики Молдова. Соглашения о взаимных поездках уже заключены с Украиной, Азербайджаном и Туркменистаном. Со странами-участницами Таможенного союза предполагается подписание многостороннего соглашения о безвизовых поездках граждан. Соответствующее уведомление направлено и в Интеграционный комитет Таможенного союза. Особые отношения будут установлены с Республикой Грузия, однако введение визового порядка пересечения границ, хотя внешне и кажется эффективным средством борьбы с международным терроризмом, в то же время содержит в себе серьезную угрозу активизации грузино-абхазского конфликта с новой силой.

Устав СНГ изменил акценты в вопросе о свободе передвижения. Целью Содружества провозглашено содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении по территории СНГ. На наш взгляд, это – более слабая юридическая конструкция по сравнению с гарантией, притом что применительно к правам и основным свободам человека используется термин “обеспечение” в соответствии с об-

щепризнанными принципами и нормами международного права и документами ОБСЕ. Кроме того, нельзя не упомянуть такую цель Содружества, как “всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие... в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция” (ст. 2 Устава).

Интересное положение в контексте нашего анализа закреплено в ст. 19, определяющей направления сотрудничества в экономической и социальной областях. Это – формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Такая формулировка близка по содержанию к известному закреплению основных экономических свобод в Договоре, учреждающем Европейское Сообщество: “... деятельность Сообщества предусматривает... устранение между государствами-членами препятствий свободному движению лиц, услуг и капиталов”¹⁹.

В учредительных актах не установлено конкретных полномочий органов Содружества в области правового регулирования международных передвижений, в ст. 4 Устава СНГ перечислены лишь общие сферы совместной деятельности. Среди них для нас представляют интерес следующие: обеспечение прав и основных свобод человека; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков; вопросы социальной и миграционной политики.

Таким образом, главным достижением учредительных актов Содружества Независимых Государств является закрепление принципа свободы передвижения граждан, который на сегодняшний день подвергается серьезной ревизии.

В порядке раскрытия предмета исследования перейдем к рассмотрению Договора о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г.²⁰ Этот важнейший документ регионального сотрудничества был подписан в Москве на заседании Совета глав государств и Совета глав правительств одновременно с Соглашением о создании Межгосударственного Евразийского объединения угля и металла²¹ и ратифицирован Россий-

¹⁷ См.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Том 1. М., 1996. С. 460–464.

¹⁸ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 470–482. (Пакт вступил в силу 23 марта 1976 г. В нем участвуют 127 государств, в том числе Россия в силу правопреимства СССР – с 23 марта 1976 г.)

¹⁹ Пункт “с” ст. 3 Договора, учреждающего Европейское Экономическое Сообщество // Документы Европейского Союза. Т. 1. М., 1994. С. 100. Здесь и в дальнейшем нумерация статей Договора, учреждающего Европейское Сообщество, и Договора о Европейском Союзе будет приводиться в соответствии с нумерацией консолидированных версий вышеуказанных договоров, действующих с 1 мая 1999 г., а именно: с момента вступления в силу Амстердамского договора, дополняющего Договор о Европейском Союзе.

²⁰ См.: Бюллетень международных договоров. 1995. № 1. С. 3.

²¹ См.: там же. С. 12.

ской Федерацией 2 ноября 1994 г.²² Примечательно, что положения Договора стали применяться еще до ратификации его участниками на основании Решения Совета глав государств о временном применении Договора о создании Экономического союза от 24 декабря 1993 г.²³

В Преамбуле Договора подтверждается приверженность целям и принципам учредительных документов о создании Содружества Независимых Государств, а в качестве одного из оснований создания Экономического союза поставлена объективная необходимость формирования и развития общего экономического пространства, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов. Таким образом, Договор об Экономическом союзе служит правовой формой закрепления и детализации одного из направлений сотрудничества, установленного в ст. 19 Устава СНГ.

При характеристике Договора об Экономическом союзе уместно будет сослаться на мнение Ю.А. Тихомирова о том, что “в рамках СНГ правовое влияние ЕС ощутимо...”²⁴. Эта “ощутимость” не означает идентичности положений, но свидетельствует о значении, придаваемом опыту, накопленному государствами Западной Европы в рамках Европейских Сообществ, при правовом оформлении основ экономической интеграции между государствами-членами СНГ.

В основу фундаментальной экономической свободы передвижения лиц в праве Европейских Сообществ был положен принцип, зафиксированный в ст. 12 Римского Договора²⁵, запрещающий всякое проявление дискриминации по признаку национальности. Универсальный характер принципа проявляется в том, что он равно применим к свободе передвижения товаров, услуг и капиталов. Что касается свободного передвижения, то принцип недискриминации конкретизируется в п. 2 ст. 39 Римского договора, определяя области трудовых отношений, в которых всякая дискриминация по признаку национальности должна быть устранена. “Свобода передвижения трудящихся включает устранение всякой дискриминации, основанной на национальности, между трудящимися государств-членов, в том что касается трудоустройства, вознаграждения и других условий труда”. Действие принципа недискриминации

последовательно подтверждалось в решениях Суда Европейских Сообществ.

В ст. 39 Римского договора были определены основные права, предоставляемые трудящимся не позднее окончания переходного периода²⁶, с ограничениями, берущими начало в основах публичного порядка, общественной безопасности или общественного благосостояния: принимать фактически сделанные предложения по трудоустройству; свободно передвигаться по территории государств-членов в этих целях; пребывать на территории государства-участника для целей осуществления трудовой деятельности в соответствии с законодательными, распорядительными и административными положениями, регулирующими занятость граждан этого государства; оставаться на территории государства-члена после окончания трудовой деятельности в этом государстве.

Фактором реализации свободного передвижения трудящихся являются положения ст. 50 Римского договора. В ней обозначены следующие меры: а) обеспечение тесного сотрудничества между национальными органами управления трудовыми отношениями; б) устранение административных процедур и практик, в отношении сроков доступа к свободным рабочим местам, вытекающих либо из национального законодательства, либо из внутренних соглашений государств-членов, сохранение которых создает препятствия освобождению передвижения трудящихся; в) устранение всех сроков и других ограничений в национальных законодательствах или во внутренних соглашениях государств-членов, которые ставят трудящихся других государств-членов в иные условия, нежели местных трудящихся, при свободном выборе занятия; г) установление механизмов, пригодных для согласования предложения и спроса в сфере занятости и для содействия созданию баланса в условиях, которые устраняют серьёзные угрозы уровню жизни и занятости в различных регионах и отраслях промышленности.

Концептуально, ещё одним средством достижения свободы передвижения трудящихся, закреплённым в Договоре о ЕС, должно было послужить установление системы обеспечения трудящимся-мигрантам и членам их семей (ст. 42): суммирование при предоставлении и сохранении права на пособия по социальному страхованию; выплата пособий лицам, пребывающим на территориях государств-членов.

²⁶ В соответствии со ст. 8 Договора ЕЭС для последовательного и полного вступления его в силу был определён переходный период общим сроком в 12 лет, разделённый на три этапа, который закончился 1 января 1970 г.

²² См.: там же. С. 79.

²³ См.: там же. С. 11. (в настоящее время Договор действует в отношении 11 государств, за исключением Туркменистана).

²⁴ Тихомиров Ю.А. Национальные законодательства и международное право: параллели и сближения // Московский журнал международного права. 1993. № 3. С. 88.

²⁵ Бывшая ст. 7 Договора ЕЭС.

В порядке констатации отметим. Необходимость формирования и развития общего экономического пространства в пределах территорий государств-членов СНГ, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, положена в основание Договора об Экономическом союзе. "Поэтапное создание общего экономического пространства на базе рыночных отношений" в ст. 2 названо целью Союза, которая предполагает свободное перемещение... рабочей силы (ст. 3). Кроме того, создание самого Экономического союза должно осуществляться "путем поэтапного углубления интеграции, координации действий в осуществлении экономических реформ через... общий рынок... рабочей силы" (ст. 4).

Исходя из смысла ст. 3 и 4 Договора, мы можем сделать вывод, что свободное перемещение рабочей силы – необходимый элемент создания общего экономического пространства. Неясна только его связь с общим рынком рабочей силы. В концепции экономического интеграционного развития СНГ, утвержденной Решением Совета глав государств от 28 марта 1997 г., общий рынок труда определяется как формирующийся и выступающий в качестве составной части общего экономического пространства. Важным элементом общего рынка труда, согласно указанной концепции, выступает трудовая миграция, определения которой в концепции, к сожалению, нет.

В Договоре об Экономическом союзе отсутствуют и специальный раздел или глава, посвященные конкретизации того, что же понимается под общим рынком рабочей силы или под свободным перемещением рабочей силы. Некоторые положения, раскрывающие содержание свободы перемещения рабочей силы, помещены в гл. V Договора "Социальная политика". На основе исследования этой главы и соответственно текста ст. 19–24 можно попытаться раскрыть содержание свободы перемещения рабочей силы. Считаем возможным использовать здесь постановления гл. V, несмотря на более широкий круг общественных отношений, входящих в предмет ее регулирования. Основой для такого понимания являются, с одной стороны, принцип аналогии с правом Европейского Сообщества, с другой – существование программных документов СНГ, которые разработаны позднее Договора и содержат специальные положения о свободном перемещении рабочей силы²⁷.

Выделим следующие элементы свободного перемещения рабочей силы. Прежде всего это – безвизовый режим перемещения граждан государств-участников Союза в пределах территории

Экономического Союза (ст. 19). Далее идет запрет дискриминации граждан государств-участников Экономического союза по национальному или любому иному признаку в вопросах предоставления рабочих мест, оплаты труда, обеспечения других условий работы, предоставления социальных гарантий (ст. 21). И, наконец, сюда включено взаимное признание документов об образовании и квалификации работников других государств-участников Союза без дополнительного их подтверждения (ст. 22).

Последние два элемента свободного перемещения корреспондируют своим аналогам в праве ЕС. Добавим следующее. Так же как и в Договоре об учреждении Европейского Сообщества, основой принципа недискриминации граждан по национальному признаку в отношении условий труда и социальных гарантий, закрепленного в ст. 21, является общий принцип недискриминации по национальному и иным признакам в отношении юридических и физических лиц государств-участников Союза (ст. 1).

В отношении же первого элемента – режима безвизового перемещения граждан государств-участников Союза заметим, что этот режим имеет более широкую сферу действия, нежели общий рынок труда, поскольку он распространяется на всех граждан независимо от их профессиональной деятельности и находит правовые основания в учредительных актах СНГ, а также в многостороннем и двусторонних соглашениях государств-членов СНГ, принятых до создания Экономического союза.

Договор об Экономическом союзе содержит положения, предусматривающие заключение многосторонних и двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы, а также проведение скоординированной политики в области условий и охраны труда с учетом общепринятых международных правил. Мы уже упоминали, что многосторонние и двусторонние соглашения в области трудовой миграции с участием Российской Федерации закрепляют общее коллизионное правило, согласно которому порядок привлечения работников устанавливается государством трудоустройства в соответствии со своим законодательством.

Таким образом, Договор об Экономическом союзе не дает однозначного ответа на вопрос, каким образом должно осуществляться международно-правовое регулирование общего рынка труда в СНГ, хотя и содержит более подробные положения о сотрудничестве в социально-трудовой сфере по сравнению с ранее принятыми Соглашением о создании СНГ и Уставом Содружества.

Важно подчеркнуть значение Договора для формирования институциональной основы меж-

²⁷ К ним относится, в частности, Концепция экономического интеграционного развития СНГ.

дународно-правового сотрудничества государств-участников СНГ в области труда и социального обеспечения. В целях обеспечения формирования и эффективной деятельности Экономического союза был создан Межгосударственный экономический комитет (МЭК) Экономического союза, который на протяжении пяти лет координировал деятельность по формированию общего рынка труда, выработке согласованных решений по социальным вопросам, представляющим общий интерес²⁸. На аппарат МЭК Экономического союза были возложены функции рабочего органа Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения²⁹ и некоторых других консультативных органов социальной направленности.

На сегодняшний день аппарат МЭК Экономического союза объединен с Исполнительным секретариатом СНГ в единый постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган – Исполнительный комитет СНГ. Такое изменение было осуществлено на основании Решения Совета глав государств СНГ от 2 апреля 1999 г. 21 июня 2000 г. Протоколом заседания Совета глав государств было утверждено Положение об Исполнительном комитете СНГ. Исполнительный комитет обеспечивает организацию работы основных межгосударственных органов, таких как Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Экономический совет. На основании п. 22 Положения Исполком рассматривается в качестве правопреемника МЭК Экономического союза, но по сути дела это правопреемство касается лишь аппарата МЭК.

Кроме того, в качестве основного исполнительного органа Содружества был создан Экономический совет, состоящий из заместителей глав правительств государств-участников СНГ. Положение о нем было утверждено Решением Совета глав государств 25 января 2000 г. Основная цель Совета – обеспечение выполнения соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества о формировании и функционировании зоны свободной торговли и других вопросах социаль-

но-экономического сотрудничества. Именно Экономический совет призван обеспечивать координацию деятельности межгосударственных и межправительственных органов Содружества социально-экономического характера, однако он не обладает правом осуществлять контроль за выполнением государствами своих обязательств во исполнение решений, принимаемых Советами глав государств и глав правительств, что существенно отличает ЭС от Межгосударственного экономического комитета.

В рамках предпринятого исследования теоретический и практический интерес имеет анализ Договора о создании единого экономического пространства между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан и Республикой Узбекистан от 30 апреля 1994 г. Этот Договор стал основой для формирования интеграционного объединения – Центральноазиатского союза. Главная направленность Договора – обеспечение экономического сотрудничества государств на базе рыночных принципов свободного движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Статья 9 Договора фиксирует основные элементы свободы движения рабочей силы в рамках единого экономического пространства: недискриминация граждан сторон по национальному или любому иному признаку в вопросах предоставления рабочих мест, оплаты труда, взаимное признание документов об образовании и квалификации работников без дополнительного их подтверждения, если этого не требуют условия или характер работы, и обеспечение безвизового режима перемещения их граждан в пределах территории единого экономического пространства.

Как мы видим, в Договоре 3-х в систематизированном виде повторяются положения Договора об Экономическом союзе. Это согласуется и с указанием в его Преамбуле на необходимость принятия мер по реализации положений Договора об Экономическом союзе. Фактически этим Договором создан прецедент автономного локального интеграционного развития, которое не перечеркивает созданное в рамках Экономического союза и соответственно СНГ, но осуществляется параллельно.

Во временном плане Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. был заключен между государствами, составляющими так называемое ядро интеграционного развития на постсоветском пространстве. Международно-правовая значимость документа определяется составом и позицией участников Договора. Республика Казахстан и Республика Кыргызстан уже входили в Центральноазиатский союз. Президенты Российской Федерации и Республики Беларусь через три дня после заключения Договора 4-х подписали

²⁸ См.: Подпункты 2, 3 п. 2 Положения о Межгосударственном экономическом комитете Экономического Союза, утвержденного Соглашением о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического Союза от 21 октября 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 1. С. 19; Собрание законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1473.

²⁹ См.: Решение о деятельности межгосударственных и межправительственных органов СНГ, занимающихся координацией вопросов экономического характера, от 3 ноября 1995 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ “Содружество”. 1995. № 3. С. 27.

Договор о создании Сообщества России и Беларуси, который вступил в силу 11 февраля 1997 г. Позднее на основании Решения Межгосударственного совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан и Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. N 26 к Договору присоединилась Республика Таджикистан³⁰.

Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях содержит в качестве целей интеграции формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка рабочей силы, а также разработку минимальных стандартов социальной защиты граждан³¹. Однако деятельность по установлению минимальных стандартов социальной защиты трактуется в последующих статьях достаточно узко – как гармонизация национальных систем социальной защиты и поэтапное выравнивание уровней пенсионного обеспечения, пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям³².

Применительно к иным областям сотрудничества в области труда в Договоре дано лишь абстрактное указание на проведение согласованной социальной политики, а также на сотрудничество в области борьбы с нелегальной эмиграцией и иммиграцией³³.

Существует вероятность того, что в ближайшем будущем указанное интеграционное образование будет преобразовано в международную региональную организацию – Евразийское экономическое сообщество, основой которой станет Таможенный союз, объединяющий на сегодняшний день все пять государств.

В рамках предпринятого исследования обратим свое внимание на Договор Российской Федерации и Республики Беларусь “О создании Союзного государства” от 8 декабря 1999 г.

Данный документ является последним по времени Договором, оформляющим объединение

двух государств. Важное концептуальное положение зафиксировано в п. 2 ст. 70 Договора: “...правовые акты, принятые ранее в рамках Сообщества и Союза, продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Договору”. Это дает основание полагать, что модель сотрудничества в области труда и социального обеспечения, уже созданная на основе ранее действовавших договоров, не будет разрушена одномоментно.

Все договоры, устанавливающие основы межгосударственного объединения Российской Федерации и Республики Беларусь, содержат подробные перечисления конкретных направлений сотрудничества в социальной сфере. Причем нужно подчеркнуть качественно иной по глубине уровень сотрудничества, нежели достигнутый в рамках всего Содружества.

Так, Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г.³⁴, перечисляя задачи Союза в социальной сфере, выделяет следующие: “а) выработка единых подходов при исчислении размеров оплаты труда, пенсионного обеспечения...; б) обеспечение равных прав граждан государств–участников Союза в трудоустройстве, оплате труда, предоставлении других социальных гарантий; в) установление единых норм в области охраны труда, социального страхования, производственной и социальной гигиены; г) создание общей информационной базы данных по вопросам занятости населения и наличия трудовых вакансий...”³⁵

Уже в рамках Союза Беларуси и России были определены полномочия Союза (обеспечение равенства прав граждан Союза в трудоустройстве, оплате труда и других областях, обеспечение свободного перемещения рабочей силы в пределах границ Союза – ст. 15 Устава), а также полномочия, осуществляемые путем согласованных действий государств–участников (выработка единых подходов при определении мер социальной защиты, в том числе в области занятости, охраны труда, производственной и социальной гигиены, социального страхования, пенсионного обеспечения – ст. 16 Устава).

Договор о создании Союзного государства, используя конституционно-правовые формулировки, указывает на предмет исключительного ведения Союзного государства и на предмет совместного ведения Союзного государства и государств–участников. Создание общего рынка труда, таким образом, попадает в исключительное ведение Союзного государства согласно ст. 17, но никак не конкретизируется, а вот в предмет совместного ведения попадают согласованная социальная по-

³⁰ См.: Решение Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. “О присоединении Республики Таджикистан к Договору об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. и соглашениям о Таможенном союзе” // Информационно-правовая система “Гарант”.

³¹ См.: Статья 2 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 17. Ст. 1915; Бюллетень международных договоров. 1997. № 8. С. 3.

³² См.: Статья 10 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.

³³ См.: там же. Ст. 10, 16.

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3596; Бюллетень международных договоров. 1997. № 9.

³⁵ Статья 10 Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г.

литика, включая вопросы занятости, миграции, условий труда и его охраны, социального обеспечения и страхования; а также обеспечение равных прав граждан в трудоустройстве и оплате труда, предоставлении других социальных гарантий. Тем самым собственные полномочия Союзного государства уменьшены в пользу совместных.

В рамках формируемого единого экономического пространства Союзного государства должно действовать унифицированное трудовое законодательство, законодательство в области социальной защиты населения, пенсионного обеспечения. Сама же унификация законодательства находится в совместном ведении Союзного государства и государств-участников.

Такое распределение предметов ведения существенно влияет на характер принимаемых решений, поскольку в ст. 59 Договора установлено, что нормативно-правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения, а именно: основы законодательства, директивы и резолюции, — реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам.

Положение вещей очень напоминает существующую ситуацию в Европейском Союзе, где социальная политика, а также политика в области занятости находятся в сфере ограниченных полномочий Европейского Сообщества. По вопросам социальной политики принимаются директивы, направленные на сближение национальных законодательств, а по вопросам занятости ЕС может предлагать лишь возможные направления движения — и не более того. Правда, в том же Европейском Сообществе вопросы формирования общего рынка труда, и в частности обеспечение свободы передвижения трудящихся, регулируются актами институтов ЕС, включая и регламенты, имеющие прямое действие в правовых системах государств-членов.

Практически важное значение для понимания динамики формирования общего рынка труда в Союзном государстве имеет Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации Договора о создании Союзного государства, подписанная вместе с Договором 8 декабря 1999 г.

Главной задачей Программы является определение содержания, этапов и сроков работы по передаче Союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, способов законодательного закрепления такой передачи, включая возможное внесение изменений в конституции двух государств.

Такие этапы и сроки установлены и в отношении общего рынка труда. В первую очередь должны быть проведены выравнивание основных мак-

роэкономических показателей и проведение единой структурной политики, включая показатели по заработной плате и пенсионному обеспечению. В 2000 г. должны быть разработаны: основные минимальные стандарты в сфере денежных доходов населения, оплаты труда, пенсионного обеспечения; основные законодательные акты в сфере труда, включая унифицированный Трудовой кодекс; единая методология формирования и государственного регулирования общего рынка труда Союзного государства.

Кроме того, одним из основных параметров развития Союзного государства будет являться межгосударственная миграция рабочей силы.

Важное институционно-правовое значение имеют акты органов СНГ, содержащие общие положения, затрагивающие правовое регулирование общего рынка труда Содружества. К ним относится Концепция экономического интеграционного развития СНГ, одобренная Решением Совета глав государств 28 марта 1997 г.³⁶, и Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобренная Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, от 29 октября 1994 г.³⁷

При рассмотрении вышеуказанных документов мы намеренно отступили от хронологической последовательности, поскольку последний по времени принятия акт позволяет лучше выявить тенденцию формирования правовых норм СНГ в области общего рынка труда.

Концепция экономического интеграционного развития СНГ, утвержденная Решением Совета глав государств Содружества от 28 марта 1997 г., в п. 2.5. подтверждает стремление к постепенному переходу к свободному перемещению рабочей силы в рамках общего рынка труда СНГ. Она определяет основные условия для обеспечения такого перемещения рабочей силы: а) сохранение достигнутых договоренностей по безвизовому перемещению граждан; б) введение унифицированного классификатора наименований профессий рабочих и должностей служащих; в) признание дипломов, свидетельств об образовании и квалификации, документов, подтверждающих стаж работы.

Сравнение указанных условий с элементами содержания свободы перемещения рабочей силы

³⁶ См.: Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 28 марта 1997 г. // Информационная правовая система "Гарант".

³⁷ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 99–117.

в Договоре об Экономическом союзе подтверждает правильность определения нами основных позиций содержания этой свободы на основе анализа гл. V Договора.

В Концепции связь свободы перемещения рабочей силы и трудовой миграции имеет свою специфику, обусловленную особенностями межгосударственных отношений в регионе регулирования. Если в праве Европейских Сообществ правовое регулирование трудовой миграции граждан государств-членов осуществляется в виде обеспечения свободы передвижения трудящихся и лиц, осуществляющих самостоятельную экономическую деятельность, то в Концепции согласованное правовое регулирование трудовой миграции предполагает предоставление "...трудящимся-мигрантам в рамках общего экономического пространства равных с постоянным населением государств пребывания прав при приеме на работу и расторжении трудовых отношений, а также в области социального и медицинского обеспечения, образовательных услуг"³⁸. Таким образом, речь идет об обеспечении действия принципа равенства обращения.

В том, что касается содержания свободы перемещения рабочей силы, то она обозначается в большей степени как технический процесс переезда из одного государства в другое.

Далее хотелось бы отметить следующее. Одним из важнейших элементов механизма обеспечения свободы передвижения трудящихся в праве Европейских Сообществ является создание базы данных о наличии свободных рабочих мест. В Концепции предполагается создание единой автоматизированной информационной базы состояния национальных рынков рабочей силы и ... системы мониторинга свободных рабочих мест (вакансий), в рамках общего механизма создания общего рынка труда.

Представляется, что, несмотря на большую "ощутимость влияния" модели правового регулирования трудовой миграции с позиций обеспечения свободы передвижения, правовая реальность Содружества имеет свои особенности, выражающиеся в диффузии терминологических акцентов. Мы видим стремление объяснить правовое регулирование международных передвижений трудящихся то через термин "общий рынок труда", то через "свободное перемещение рабочей силы", то через "трудовую миграцию".

Такое стремление присутствует и в Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств, где содержатся положения о едином

³⁸ Пункт 2.5. "Общий рынок труда". Концепция экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств / Решение Совета глав государств СНГ от 28 марта 1997 г. // Информационная правовая система "Гарант".

рынке труда, наряду с подробным изложением прав и гарантий в сферах обеспечения занятости, миграции, трудовых отношений, охраны труда и здоровья и др., которые должны быть признаны в качестве минимальных для всех государств-членов СНГ и представляют собой фактическую инкорпорацию принципов и норм универсального международного права на региональном уровне. Термин "инкорпорация" в данном случае условен, поскольку Хартия имеет лишь рекомендательный характер.

Но прежде – несколько слов о механизме реализации этого документа в национальных законодательствах.

Согласно Постановлению Межпарламентской Ассамблеи Хартия должна быть направлена в парламенты государств Содружества и другие государства для рассмотрения вопроса о присоединении к ней. После присоединения государства руководствуются зафиксированными в Хартии принципами на добровольной основе, а положения Хартии признаются в качестве минимальных для всех государств и применяются... в отношении граждан одного государства, находящегося на территории другого, во всех случаях, когда законодательство последнего не содержит норм, более выгодных для гражданина.

Обязательность положений, содержащихся в Хартии, обеспечивается за счет действия механизмов тех конвенций МОТ, которые были ратифицированы еще Союзом ССР, а также за счет других международно-правовых механизмов охраны прав человека в социальной сфере³⁹.

Таким образом, Хартия не содержит собственного механизма реализации, а представляет собой обобщение, свод уже признанных на других международно-правовых уровнях прав и гарантий граждан в социальной сфере.

К сожалению, реальный объем международных обязательств в социальной сфере, принятых государствами-участниками СНГ, не одинаков, и далеко не во всех государствах сохранено действие тех международно-правовых инструментов, которые были признаны обязательными в Союзе ССР.

Рассмотрим этот вопрос на примере конвенций МОТ⁴⁰. На декабрь 1991 г. Советский Союз ратифицировал 50 конвенций МОТ, из которых 43 были действующими, в том числе шесть основополагающих конвенций⁴¹ (№ 29, 87, 98, 100,

³⁹ См. подробнее: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 93–135.

⁴⁰ Здесь и далее использована информация о ратификациях конвенций МОТ государствами-членами Международной организации труда, размещенная на сервере МОТ в сети ИНТЕРНЕТ по адресу: <http://www.ilo.org>

⁴¹ Под основополагающими конвенциями понимаются международно-правовые акты, закрепляющие такие права человека в сфере труда, обеспечение которых не зависит от уровня развития отдельного государства.

