

# Единый рынок труда в ЕЭП: правовые последствия принятия Соглашений ЕЭП в области трудовой миграции

К.Д. Шевченко, В.В. Комарова, А.П. Филимонов, Е.В. Глод

Кирилл Дмитриевич Шевченко – к.ю.н., эксперт Международной организации по миграции. Участвовал в подготовке ряда публикаций под эгидой МОМ. Ранее работал на различных должностях в МВД России и Федеральной миграционной службе. Занимался разработкой проектов нормативных правовых актов в сфере миграции.

Валентина Викторовна Комарова – д.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права России в ГОУ ВПО МГЮА имени О.Е. Кутафина. Член редакционной коллегии научно-правового журнала «Образование и право». Автор более 130 научных трудов, учебников и учебных пособий.

Алексей Павлович Филимонов – государственный советник III класса.

Екатерина Владимировна Глод – руководитель направления Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития, координатор проекта «Оценка институционально-правовых последствий и экономического эффекта Соглашений ЕЭП в области трудовой миграции».  
Электронная почта: [glod\\_yv@eabr.org](mailto:glod_yv@eabr.org)

## Введение

Подписанные 19 ноября 2010 года в Санкт-Петербурге Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств стали первыми международными договорами, заключенными в формате Единого экономического пространства, ориентированными на упорядочение миграционных вопросов. Предметы регулирования обоих соглашений выбраны не случайно – они отражают проблемные аспекты, являющиеся приоритетными для государств – участников ЕЭП. В то же время спектр международных договоров в сфе-

ре миграции может расшириться в будущем в зависимости от того, какие конкретные направления деятельности окажутся наиболее актуальными для ЕЭП на определенном этапе.

Развитие и наращивание нормативной правовой базы ЕЭП в сфере миграции, безусловно, будет оказывать существенное влияние на национальные законодательства государств-участников. Вот почему одной из ключевых составляющих эффективной реализации международных договоренностей на национальном уровне является правильная оценка их правовых последствий и соответствующая корректировка национальных законодательств. Как представляется, для получения оптимального результата такая деятельность должна осуществляться на регулярной основе.

В целях оказания экспертной поддержки правительствам, а также наднациональным органам для выработки действенной и гармонизированной политики в области трудовой миграции Центр интеграционных исследований (ЦИИ) ЕАБР реализовал проект «Оценка институционально-правовых последствий и экономического эффекта Соглашений ЕЭП в области трудовой миграции». В ходе проекта был проведен комплексный правовой и экономический анализ Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Соглашения оценивались с точки зрения их юридических новаций, влияния на существующую договорно-правовую базу и институциональные рамки в области трудовой миграции, а также содействия эффективной защите прав и социальных гарантий трудящихся-мигрантов. Кроме того, была осуществлена экспертная оценка экономического эффекта соглашений для стран ЕЭП, их влияния на интенсивность трудовых миграционных процессов, на рынок и производительность труда. Особая роль в исследовании отводилась изучению экономических последствий возможного присоединения к соглашениям стран Центральной Азии (в частности, Кыргызстана и Таджикистана). По результатам проекта ЦИИ опубликовал подробный доклад, с которым можно ознакомиться на официальном сайте ЕАБР ([www.eabr.org](http://www.eabr.org)).

В данной статье представлены результаты первой части проекта, посвященной оценке правовых последствий миграционных соглашений. Особое внимание уделено вопросам приведения национальных нормативных правовых актов стран ЕЭП в соответствие с международными обязательствами. Данные вопросы тем более актуальны, что указанные соглашения по многим параметрам инновационны, и многие их нормы не имеют аналогов в национальных правовых системах трех стран, что ставит непростые задачи по эффективной имплементации соглашений.

### **1. Законодательство ЕЭП в области трудовой миграции**

Государства – участники ЕЭП (являясь одновременно участниками Содружества Независимых Государств) в вопросах, относящихся к сфере дейс-

твия заключенных соглашений, руководствуются и актами СНГ. Таким образом, правовая база ЕЭП в области трудовой миграции включает, помимо указанных соглашений, ряд документов Содружества: Хартию социальных прав и гарантий граждан Независимых Государств от 29 октября 1994 года, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года и Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года<sup>1</sup>. На практике это означает, что положения принятых 19 ноября 2010 года соглашений не должны противоречить нормам данных актов. Тем не менее если документы СНГ в своей основе рамочные, то положения рассматриваемых соглашений значительно более конкретизированы и ориентированы именно на потребности Единого экономического пространства. Кроме того, следует отметить, что принятые достаточно давно документы СНГ не в полной мере отвечают современным реалиям, что является еще одним доводом в пользу необходимости разработки и принятия миграционных документов в рамках ЕЭП. Ожидается, что документы ЕЭП будут более актуальными и, соответственно, более востребованными.

## **2. Правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы в государствах – участниках ЕЭП**

Правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы в законодательствах трех государств ЕЭП однотипны: они основаны на разрешительном порядке и системе квотирования<sup>2</sup>. Анализ правовых актов Беларуси, России и Казахстана указывает на то, что во всех трех государствах вопросы осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства относятся к особой, так называемой «смешанной», области правового регулирования, представляющей собой сочетание конституционно-правовых элементов и элементов трудового права. Выделим ключевые законодательные акты. Критерием оценки их значения будут выступать соотношение и содержательный характер общих и специальных норм, связанных с исследуемой тематикой.

Ключевые законодательные акты подразделяются на две группы – основополагающие и дополнительные.

---

<sup>1</sup> В этот список не включена Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 года, так как конвенция не ратифицирована Российской Федерацией и, следовательно, ее положения не являются для российской стороны обязательными.

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года «О миграции населения»; Закон Республики Беларусь от 3 января 2011 года «О внешней трудовой миграции»; в Российской Федерации специальный закон в обозначенной сфере отсутствует, вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы регулируются в том числе статьями Федерального закона от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и издаваемыми в его исполнение подзаконными актами.

### **Ключевые законодательные акты Российской Федерации**

Основопологающий законодательный акт: Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Дополнительные законодательные акты:

- Федеральный закон от 18 июля 2006 года №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года №197-ФЗ.

### **Ключевые законодательные акты Республики Беларусь**

Основопологающий законодательный акт: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 года №225-З «О внешней трудовой миграции».

Дополнительные законодательные акты:

- Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года №105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»;
- Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 года №296-З.

Кроме того, несмотря на их подзаконный характер, важное значение для регулирования отношений пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Беларуси имеют Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 года №73.

### **Ключевые законодательные акты Республики Казахстан**

Основопологающий законодательный акт: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №149-ІІ «О занятости населения».

Дополнительные законодательные акты:

- Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года №2337 «О правовом положении иностранцев» (первоначально принятый как указ президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона Республики Казахстан);
- Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года №204-І «О миграции населения»;
- Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года №251-ІІІ.

Важное значение для регулирования отношений въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Казахстана

имеют Правила въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан, утвержденные постановлением правительства Республики Казахстан от 28 января 2000 года №136 «Отдельные вопросы регулирования пребывания иностранцев в Республике Казахстан», Правила осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан за границей, утвержденные постановлением правительства Республики Казахстан от 25 июня 1999 года №862, и Правила определения квоты и выдачи работодателям разрешения на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан, утвержденные постановлением правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 года №836.

Исходя из общих принципов построения законодательства в Российской Федерации (РФ) и Республике Казахстан (РК) Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции по своей юридической силе имеют однозначный приоритет над национальными законодательными актами, регулирующими вопросы той же предметной тематики. Так, согласно Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Казахстан, общий приоритет юридической силы действующих международных договоров этих стран над их национальными законодательными актами зафиксирован в соответствующих конституционных нормах. Кроме того, в каждом из перечисленных выше законодательных актов Казахстана также говорится о приоритете юридической силы международных договоров Казахстана над этими законами.

Для Республики Беларусь ситуация несколько иная. Конституция страны в явном виде не предусматривает нормы, устанавливающей примат международного права по отношению к национальному законодательству. Как следствие, применительно к Беларуси этот принцип не может считаться однозначно существующим. Однако, исходя из проделанного нами юридического анализа соответствующих законодательных актов РБ, мы полагаем, что в данном случае исследуемые соглашения имеют приоритет юридической силы над ключевыми законодательными актами Республики Беларусь в области трудовой миграции. Такой вывод обусловлен в первую очередь наличием в национальных законодательных актах специальных норм, указывающих на такой приоритет<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Так, в соответствии с частью второй статьи 3 Закона «О внешней трудовой миграции» установлено, что «если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим законом, то применяются правила международного договора Республики Беларусь». В свою очередь в Законе «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» присутствует положение, где зафиксирована норма, аналогичная приведенной выше (часть вторая статьи 3 закона). Наконец, в статье 3 Трудового кодекса Республики Беларусь имеется правовое предписание, согласно которому «Трудовой кодекс применяется в отношении всех работников и нанимателей, заключивших трудовой договор на территории Республики Беларусь, если иное не установлено актами законодательства или нормами ратифицированных и вступивших в силу международных договоров ... или конвенций ..., участницей которых является Республика Беларусь».

Таким образом, можно сделать вывод: для всех государств – участников ЕЭП заключенные 19 ноября 2010 года соглашения имеют приоритетное значение по отношению к национальным законодательным актам, что предполагает необходимость приведения последних в соответствие с международными обязательствами.

В связи с тем, что Россия на данный момент привлекает наибольшее количество трудовых мигрантов по сравнению с двумя другими странами ЕЭП, остановимся на проблемах российского миграционного законодательства, которые могут создавать определенные барьеры на пути практического применения заключенных соглашений. В первую очередь, для российской правовой базы в области трудовой миграции характерно отсутствие системного подхода – трудовые отношения иностранных сотрудников регулируются избыточным количеством нормативных правовых актов различных уровней. В частности, правовое регулирование миграционных отношений осуществляется на четырех уровнях: акты международного уровня, акты федерального уровня, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления. Итого свыше 200 актов, из которых законодательных около 60. Такая «разбросанность» правового материала неизбежно приводит к дублированию и коллизиям в осуществлении правового регулирования, избыточном использовании бланкетных норм.

В связи с этим остается актуальной проблема формирования адекватного систематизированного законодательства, направленного на планирование миграционных процессов, закрепление статуса и механизма реализации различных правовых статусов трудящихся-мигрантов, их адаптации в социальную среду и обеспечение статуса их семей, равно как и на удовлетворение экономических потребностей страны и обеспечение ее национальной безопасности. Дальнейшее развитие российского миграционного законодательства должно быть нацелено на формулирование основных понятий, четко отражающих правовую суть регулируемых правоотношений.

Комплексный анализ миграционного законодательства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на основе норм соглашений позволяет прийти к следующим выводам. Наиболее обеспеченным с точки зрения законодательного закрепления базовых понятий (миграция, мигрант, трудящийся-мигрант, нелегальный мигрант), комплексного регулирования правового статуса мигранта вообще и трудового мигранта в частности, базовым (конституционным) и отраслевым законодательством является казахстанское законодательство. Правовые основы исследуемых статусов (мигрант, трудящийся-мигрант, нелегальный мигрант, миграция) в законодательстве Республики Беларусь характеризуются различным понятийным аппаратом (в РБ используется термин «трудящийся-иммигрант»), отличаются краткостью и находятся в стадии становления. Положительным, однако, является наличие Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», регулирующего в том

числе трудоустройство иностранцев, не имеющих разрешения на постоянное проживание, и их правовой статус.

### **3. Новации заключенных соглашений и их соотношение с законодательными нормами стран ЕЭП**

Рассмотрим принципиальные новации соглашений, которые в контексте эффективной имплементации заключенных международных договоров потребуют внесения изменений в нормативные правовые акты России, Беларуси и Казахстана.

#### **3.1. Понятийный аппарат**

С подписанием соглашений (в первую очередь, Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей) перед странами-участницами встает задача унификации базовых понятий: миграция, мигрант, трудящийся-мигрант, нелегальная трудовая миграция. Так, например, российское и белорусское законодательства вообще не оперируют термином «миграция». Более того, в российской юриспруденции не существует и такого общеупотребимого понятия, как «трудящийся-мигрант», являющегося базовым для Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, а в белорусском законодательстве используются два близких по значению понятия – «трудящийся-иммигрант» и «трудящийся-эмигрант». Отсутствует в федеральном законодательстве и нормативное закрепление общего родового понятия – «мигрант». Хотя казахстанское законодательство и определяет термины «мигрант» и «миграция, их трактовка, однако, не совпадает с той, которая предлагается соглашениями.

Описанные примеры подчеркивают актуальность предстоящей работы по унификации понятийного аппарата на уровне национальных правовых систем, так как вопрос терминологии является одним из наиболее принципиальных ввиду того, что именно единство применяемых терминов определяет единство подходов при реализации норм международных договоров.

Следует отметить, что разработка единой терминологии в сфере миграционных правоотношений имеет давнюю историю. Еще в 1989 году на 59-й сессии Совета МОМ были даны определения миграции и мигранта. Миграция – часть процесса развития государств: тех, из которых лица уезжают, и тех, в которые пытаются попасть, а также государств, которые принадлежат к обеим категориям независимо от причин перемещения. Иными словами, это понятие включает все формы миграции. Мигрант – это лицо, перемещающееся из одного государства в другое и нуждающееся в международных миграционных услугах, которые предоставляются международными организациями<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *Intergovernmental Committee for Migration (1989) Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges. Geneva: Intergovernmental Committee for Migration.*

На постсоветском пространстве первой попыткой рассмотрения вопроса о толковании термина «мигрант» стало решение Экономического суда Содружества Независимых Государств от 11 сентября 1996 года №С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант» и «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года в Москве. В частности, суд указал на отсутствие договорно-правовой регламентации данного термина и предложил следующее определение: «мигрант – это понятие, включающее в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, независимо от причин перемещения, их длительности и пространственных границ».

Понятийный аппарат соглашений имеет свои особенности. Так, в соответствии с определением «трудящегося-мигранта», приведенном в Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, из сферы действия соглашения по сути исключаются апатриды, так как акцент делается именно на гражданской принадлежности мигранта. В Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств при раскрытии термина «нелегальная трудовая миграция» принимаются во внимание как собственно иностранные граждане, так и лица без гражданства, что вполне логически верно.

Учитывая необходимость унификации законодательств сторон соглашений, целесообразно решить вопрос о закреплении единообразных понятий «миграция», «мигрант» и их производных в законодательствах государств ЕЭП.

В практической деятельности уполномоченных субъектов участников соглашений выделяются различные правовые статусы мигрантов. Например, в законодательстве Республики Казахстан можно выделить следующие виды правовых статусов мигрантов в зависимости от целей: образовательная миграция, миграция с целью осуществления трудовой деятельности, с целью воссоединения семьи, с целью возвращения на историческую родину, с целью туризма. Дифференцированный подход к категоризации мигрантов был продекларирован в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением правительства РФ от 1 марта 2003 года №256-р. Однако проработанность отечественного понятийного аппарата, используемого в миграционном законодательстве, остается все еще недостаточной, что заметно при сопоставлении с дефинициями, используемыми в рассматриваемых соглашениях, а также при сравнении с терминологическим спектром, используемым в законодательствах других стран<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Не существует, например, адекватных русскоязычных аналогов терминам *migrant worker in an irregular situation* (*undocumented migrant*), *undocumented alien*; отсутствует четкое разграничение разных категорий заработков мигрантов: *compensation of employees*, *workers' remittances*, *personal remittances* (включая другие текущие трансферты), *total remittances* (*personal remittances* плюс другие трансферты, включая социальную помощь, государственную помощь), *migrants' transfers* и т. д.



В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» впервые дано определение понятия иностранного работника, то есть иностранного гражданина, временно пребывающего в РФ и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность. Российское законодательство различает также правовые статусы иностранных граждан (мигрантов), в том числе по длительности их нахождения на территории страны: статус временного пребывания (как правило, до 90 суток либо в зависимости от срока действия визы), статус временного (до 3 лет) или постоянного проживания. Все без исключения иностранные работники (то есть иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на основании выдаваемого им разрешения на работу) являются временно пребывающими на территории Российской Федерации. Из приведенного определения ясно, что понятие «иностранный работник» не распространяется на иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в РФ. Однако именно эти категории иностранных граждан во многом уравниваются в правовом статусе с работниками – гражданами Российской Федерации, хотя на них и распространяются некоторые законодательные ограничения, связанные с осуществлением трудовой деятельности.

Согласно пункту 4 статьи 15 Конституции РФ, принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем, как отмечалось, в российском законодательстве используются термины, которые не вполне соответствуют терминам, употребляемым в международных договорах России (например, термин «иностранный работник» вместо «трудоустроенный-мигрант», который используется в документах ООН, МОТ, других международных организаций).

Анализ показывает, что замена общепризнанных терминов в сфере миграции российскими аналогами не всегда равноценна. Так, приведенный в качестве примера термин «иностранный работник», которым оперирует Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», представляет собой не вполне адекватное толкование понятия «трудоустроенный-мигрант», поскольку сужает правовую категорию иностранного работника до легально занятого мигранта. В сочетании с отсутствием определения нелегального мигранта это ведет к появлению группы людей с неопределенным статусом, оставляя в «правовой тени» достаточно большой сегмент фактически занимающихся оплачиваемой деятельностью иностранных граждан. Кроме того, желательно, чтобы трудоустроенный-мигрант определялся не как лицо, постоянно проживающее на территории страны выезда, а как гражданин страны выезда или лицо без гражданства, постоянно или временно проживающее в стране трудоустройства. Такое определение больше соответствовало бы целям упорядочения правового регулирования внешней трудовой миграции. Одновременно следует предусматривать не только

меры по пресечению нелегальной трудовой миграции, но и меры минимальной защиты мигрантов, находящихся или получивших работу без законных оснований на территории государства иного, чем государство их гражданства.

Анализ практики современного правового регулирования в различных государствах позволяет выделить особенности нормативного закрепления отдельных видов работ: приграничные трудящиеся, лица, проходящие обучение, сезонные работники и так далее. Законодательство государств – участников соглашений выделяет такие особые статусы с учетом национальных потребностей. Например, в Республике Казахстан регулируется статус, трудовая деятельность, социальная защита трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях с Кыргызской Республикой<sup>6</sup>. В Российской Федерации таким способом закреплены особенности статуса иностранного работника, участвующего в реализации проекта «Сколково» или привлеченного в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года.

Прослеживается особый подход и в правовом регулировании статуса инвесторов, учащихся и стажеров, моряков, лиц, направленных или нанятых международными организациями, а также лиц, статус которых регулируется соглашением с государством работы по найму и которые в соответствии с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами.

В целом, учитывая направленность на унификацию законодательства сторон соглашений, проблемы нормативного закрепления и регулирования статуса трудящихся-мигрантов должны решаться единообразно.

### **3.2. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора российским, белорусским или казахстанским работодателем с иностранным трудящимся-мигрантом**

Это положение предполагает, что заключению трудового договора работодателями России, Беларуси или Казахстана с гражданами других договаривающихся сторон не должно предшествовать получение соответствующих разрешительных документов. В соответствии со статьей 4 базового соглашения для заключения трудового договора трудящийся-мигрант представляет работодателю только документы, предусмотренные трудовым законодательством государства трудоустройства, а также документ(ы), подтверждающий(ие) законность нахождения на территории указанного государства.

Нововведение будет весьма актуально для российских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности граждан Казахстана, поскольку единственным дополнительным документом для таких граждан при их

---

<sup>6</sup> Соответствующее соглашение утверждено постановлением правительства Республики Казахстан от 16 января 2003 года.

приеме на работу в России (по сравнению с документами, истребуемыми у российских граждан) будет только миграционная карта с отметкой органа пограничного контроля о пересечении государственной границы Российской Федерации (или с отметкой соответствующего подразделения ФМС России о выдаче дубликата карты взамен утраченной или испорченной).

В свою очередь, в Республике Беларусь заключению трудового договора между белорусским нанимателем и гражданином Казахстана не должно предшествовать получение разрешения на привлечение иностранной рабочей силы (в случае использования труда иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Беларуси, в количестве, превышающем десять человек). Кроме того, гражданину Казахстана не потребуется получать специальное разрешение на работу, выдаваемое по ходатайству нанимателя. Единственным дополнительным документом, представляемым гражданином РК, как и в случае с российским работодателем, будет только миграционная карта (с отметкой о пересечении государственной границы России или Беларуси).

Наконец, для работодателей Казахстана в случае заключения ими трудового договора с гражданами России или Беларуси устраняется обязанность наличия разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Единственным документом, который работодатели будут должны истребовать при заключении трудового договора, станет миграционная карточка Республики Казахстан с отметкой о пересечении границы.

### **3.3. Увеличение сроков для совершения действий по регистрации (постановке на миграционный учет) по месту пребывания в Российской Федерации, Республике Беларусь или Республике Казахстан**

В соответствии со статьей 5 соглашения трудящиеся-мигранты, являющиеся гражданами одного из государств – участников соглашения, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (или постановки на учет) по месту пребывания в другом государстве – участнике соглашения. Так, для граждан Беларуси и Казахстана, прибывающих в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности<sup>7</sup>, а также для членов их семей (которые могут быть гражданами других государств или лицами без гражданства), обязанность по постановке на миграционный учет по месту пребывания продлевается на период до 30 суток с даты их въезда на территорию РФ. Данное положение не является актуальным для граждан РБ, поскольку в статье 3 заключенного 24 января 2006 года соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях участников Союзного государства уже предусмотрен 30-дневный срок

<sup>7</sup> Термин необходимо понимать в узком смысле без включения в его содержание деятельности по выполнению работ и (или) оказанию услуг на основании гражданско-правового договора.

для выполнения действий по постановке на миграционный учет по месту пребывания для граждан Беларуси и (или) принимающей их стороны. Однако нововведение весьма актуально для граждан Республики Казахстан, которые будут прибывать в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также для членов семей трудовых мигрантов из Беларуси и Казахстана, имеющих гражданство иного государства. Что касается Беларуси, то эта норма соглашения будет актуальна для членов семей российских граждан, имеющих гражданство третьего государства, а также для граждан РК и членов их семей, поскольку позволяет не соблюдать установленный в общем случае пятидневный срок для регистрации иностранных граждан по месту пребывания в Республике Беларусь<sup>8</sup>, увеличив продолжительность срока регистрации до 30 дней с даты въезда.

Наконец, применительно к Казахстану норма статьи 5 соглашения позволит российским и белорусским гражданам, привлекаемым к трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, а также членам их семей не соблюдать обязательный согласно законодательству Казахстана (в соответствии с пунктом 13 Правил въезда и пребывания иностранцев в РК) пятидневный срок для регистрации по месту своего пребывания после пересечения государственной границы Казахстана.

#### **3.4. Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства – участника соглашения и членов его семьи на территории другого государства – участника соглашения**

В соответствии с абзацем 2 статьей 5 соглашения предполагается значительное увеличение непрерывного срока временного пребывания граждан государств сторон на территориях друг друга за счет привязки срока временного пребывания к сроку действия соответствующего трудового договора. Таким образом, срок временного пребывания в отдельных случаях может быть неограниченным (в случае заключения трудового договора на неопределенный срок согласно Трудовому кодексу Российской Федерации).

Для других категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан непрерывный срок временного пребывания может продлеваться на период только до одного года<sup>9</sup>. Однако продление срока временного пребывания в РФ трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и иностранных членов их семей не освобождает этих иностранных граждан (если они имеют статус временно проживающих в Рос-

---

<sup>8</sup> Статья 41 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

<sup>9</sup> Исключение из данного положения – высококвалифицированные иностранные специалисты, иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность у физических лиц на основании патента, и иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в соответствии со статьей 16 (часть 2) Федерального закона от 28 сентября 2010 года №244-ФЗ «Об инновационном центре Сколково».

сийской Федерации) от периодической подачи в установленном порядке уведомлений о своем проживании в РФ, как этого требует статья 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

После вступления в силу соглашения срок непрерывного временного пребывания трудоустраивающихся в Беларуси граждан Российской Федерации и Республики Казахстан и членов их семей продлевается на период действия соответствующего договора трудящегося-мигранта и может превышать общий 90-дневный срок временного пребывания в календарном году со дня первого въезда.

Что касается законодательства Республики Казахстан, то применение нововведения также позволит увеличить предусмотренный пунктом 15 Правил въезда и пребывания иностранцев в РК период непрерывного временного пребывания в этом государстве. Согласно упомянутому нормативному документу для иностранцев, имеющих право прибывать в Республику Казахстан в порядке, не требующем получения визы, период непрерывного временного пребывания устанавливается на срок, не превышающий 30 суток, а для граждан стран Таможенного союза – 90 суток. В дальнейшем он может быть продлен на такие же сроки, а в отношении иностранцев, для которых имеется оформленное в установленном порядке разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, разрешение на временное пребывание оформляется на срок действия разрешения на осуществление трудовой деятельности.

### **3.5. Предоставление детям трудящегося-мигранта, совместно проживающим с ним, в государстве трудоустройства права на посещение дошкольных учреждений и получение образования**

Применительно к Российской Федерации статья 12 соглашения означает установление возможностей:

- посещения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана дошкольных учреждений на территории России на условиях (и при использовании льгот), установленных российским законодательством для детей граждан Российской Федерации;
- получения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана образования в порядке, установленном для граждан России (то есть с правом однократного бесплатного получения образования соответствующего образовательного уровня согласно пункту 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании»).

Что касается действующего законодательства Беларуси, то иностранные граждане уже наделены значительными правами в образовательной сфере. Так, согласно статье 14 Закона РБ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют в общем случае

равное с гражданами страны право на образование. Временно проживающие в Беларуси несовершеннолетние иностранцы имеют право на получение дошкольного и общего среднего образования наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

В законодательстве Казахстана подобные преференции представлены значительно уже. В соответствии со статьей 10 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев», только постоянно проживающие в Казахстане иностранцы и лица без гражданства имеют равные с гражданами РК права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

Таким образом, следует констатировать, что соглашение довольно значительно расширило права детей иностранных трудящихся-мигрантов из государств – участников ЕЭП в образовательной сфере.

### **3.6. Предоставление трудящимся-мигрантам одного государства – участника соглашения права на вступление в профсоюзные организации, образованные в другом государстве – участнике данного соглашения**

Согласно статье 16 соглашения граждане Беларуси и Казахстана получили право вступать в профсоюзные организации Российской Федерации (наравне с гражданами России). Норма несколько расширяет права иностранных граждан из этих двух государств на вступление в российские профсоюзы, поскольку такое право согласно статье 2 Федерального закона от 12 января 1996 года №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» закреплено лишь за постоянно и временно проживающими в РФ иностранными гражданами. Обозначенная норма распространяет это право и на временно пребывающих в Российской Федерации граждан Беларуси и Казахстана, осуществляющих в России трудовую деятельность, а также снимает некоторые ограничения на вступление указанных иностранных граждан в профсоюзы, если такие ограничения устанавливаются федеральными законами.

Что касается законодательства РБ и РК, то подобные рамочные нормы о возможности участия иностранных граждан в профсоюзах каждого из этих государств (но только в отдельных случаях) также предусмотрены. Согласно Закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», иностранцы могут вступать в профсоюзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории РБ, если это предусмотрено их уставами.

В Казахстане в соответствии с Законом «О правовом положении иностранцев» только постоянно проживающие иностранцы имеют право вступать в общественные объединения, кроме политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, если это не противоречит уставам этих объединений. Очевидно, что профсоюзы относятся к подобным общественным объединениям.

Соглашение реально расширяет права иностранных трудящихся-мигрантов из государств ЕЭП на участие в национальных профсоюзах каждой договаривающейся стороны за счет включения в число их потенциальных членов временно пребывающих иностранных граждан.

Таким образом, анализ данных новаций характеризует соглашение как значительный шаг вперед по созданию единого рынка труда и интенсификации трудовых миграционных потоков в рамках ЕЭП. Соглашение существенно расширяет права трудящихся-мигрантов на территории ЕЭП, уравнивая трудящихся-мигрантов в трудовых, а во многом и в социальных правах с коренными гражданами того или иного государства.

#### **4. Рекомендации**

Анализ последствий практической имплементации заключенных в рамках ЕЭП международных договоров в сфере трудовой миграции позволяет сделать некоторые рекомендации в сфере гармонизации законодательств России, Беларуси и Казахстана.

Рекомендации, адресованные всем государствам – членам ЕЭП:

1) В национальных законодательствах определить унифицированные термины: «миграция населения», «миграционная политики», «трудящийся-мигрант», «незаконный мигрант».

2) Разработать и принять единую стратегию развития миграционного законодательства, призванную определять основные направления реформирования миграционного законодательства, наметить первоочередные задачи и конечную цель в виде формирования эффективного миграционного законодательства и объективного повышения качества правоприменительной практики.

Последовательность реализации стратегии возможна путем закрепления следующих этапов:

- определение базовых понятий в сфере миграции;
- уточнение характера предмета правового регулирования;
- конкретизация основных направлений и круга субъектов государственной миграционной политики;
- формирование механизма реализации государственной политики в целях создания правовых, социально-экономических, организационных условий;
- обеспечение контрольно-надзорной деятельности за иммиграционными процессами в странах – участницах соглашений;
- разработка регламентации миграционных процессов;
- совершенствование регионализации миграции, специфика которой должна заключаться в разработке локальных нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере миграции.

3) Разработать и принять в рамках ЕЭП единую концепцию государственной миграционной политики, учитывающую положения заключенных 19 ноября 2010 года соглашений.

4) Создать дополнительный наднациональный орган стран ЕЭП, уполномоченный на выработку и проведение комплексной и сбалансированной миграционной политики на территории всех государств – участников ЕЭП.

5) Установить в формате ЕЭП дополнительные налоговые льготы и иные экономические преференции в связи с осуществлением процессов трудовой миграции граждан какого-либо государства – участника ЕЭП на территории других государств-участников.

#### **Рекомендации для Российской Федерации:**

- упорядочить и структурировать сферы законодательства о правовом положении иностранных граждан и об условиях привлечения и использования иностранной рабочей силы, для чего необходимо или кодифицировать миграционное законодательство (две указанные области правоотношений следует объединить в рамках единого Миграционного кодекса Российской Федерации), или частично деконсолидировать Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», исключив из него Федеральный закон «О порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию», содержащий нормы о привлечении и использовании иностранной рабочей силы;
- устранить имеющиеся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в других законодательных актах РФ, регулирующих отдельные отношения в сфере внешней трудовой миграции, неточности, ведущие к неоднозначности толкования, в разграничении правового статуса и, соответственно, разграничении прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства;
- повысить эффективность выполнения требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других законодательных актов РФ, регулирующих отдельные отношения, связанные с трудовой миграцией (в том числе путем ужесточения норм, устанавливающих ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение этих законов должностными лицами).

#### **Рекомендации для Республики Беларусь:**

- устранить имеющиеся пробелы в регулировании некоторых правоотношений, связанных с внешней трудовой миграцией, в первую очередь – пробелы терминологического характера;



- осуществить подготовительную работу по возможной кодификации миграционного законодательства.

**Рекомендации для Республики Казахстан:**

- осуществить перенос регулирования основополагающих отношений по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы и внешней трудовой миграции с подзаконного на законодательный уровень;
- произвести консолидацию и структурирование миграционного законодательства, а также подготовительную работу по его возможной кодификации;
- снизить значимость этнонационального акцента в определении целей регулирования миграционных процессов;
- устранить или смягчить чрезмерную жесткость и заорганизованность отдельных норм в сфере регулирования миграционных процессов;
- обеспечить наполнение законодательства Республики Казахстан по вопросам внешней трудовой миграции нормами, учитывающими современную практику развития правовых институтов в соответствующей сфере.