

**Анализ экономического эффекта  
и институционально-правовых последствий  
ратификации Соглашения о правовом статусе  
трудящихся-мигрантов и членов их семей и  
Соглашения о сотрудничестве по противодействию  
нелегальной трудовой миграции из третьих государств  
для государств-участников Единого экономического  
пространства (Беларусь, Казахстан, Россия)**

**Санкт-Петербург  
2012**

## Оглавление

Введение.....	4
Раздел 1. Общая оценка и анализ динамики развития трудовых миграционных процессов в Беларуси, Казахстане и России.....	6
1.1. Краткое описание ситуации.....	6
1.2. Краткий обзор рынка труда.....	7
1.3. Вопросы привлечения высококвалифицированной рабочей силы и вопросы оттока высококвалифицированных кадров из рассматриваемых государств: косвенное влияние миграции. ....	12
1.4. Структура и анализ привлекаемой иностранной рабочей силы в неформальном секторе экономики. .	13
1.5. Структура денежных переводов между государствами–членами ТС и третьими странами. ....	14
1.6. Оценка потерь российского бюджета от нелегально работающих мигрантов. ....	15
Раздел 2. Законодательно-правовые основы осуществления трудовой деятельности гражданами Беларуси, Казахстана и России и иностранными гражданами из третьих государств на территории государств-участников Единого экономического пространства.....	17
2.1. Понятийный аппарат и терминология. ....	17
2.2. Правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы (краткий обзор законодательно-правовой базы государств-участниц ЕЭП), а также вопросы соподчинения и иерархичности законодательных актов различных уровней. ....	20
Раздел 3. Юридический анализ Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств: основные положения, новации, двойственные нормы и их влияние на существующую правовую базу и институциональные рамки в области трудовой миграции. ....	23
3.1. Сущность основных новаций Соглашения о правовом статусе трудящихся–мигрантов и членов их семей и влияние на нормы действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, Беларуси и Казахстана. ....	23
3.3.1. Новация 1. Категории лиц, затрагиваемые Соглашением.....	23
3.3.2. Новация 2. Свободный («неразрешительный») порядок привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане граждан государств - участников ЕЭП на условиях Соглашения.....	24
3.3.3. Новация 3. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора российским, белорусским или казахстанским работодателем с иностранным трудящимся-мигрантом.....	26
3.3.4. Новация 4. Увеличение сроков для совершения необходимых действий по регистрации (постановке на миграционный учет) по месту пребывания в Российской Федерации, Республике Беларусь или Республике Казахстан.....	27
3.3.5. Новация 5. Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения и членов его семьи на территории другого государства-участника Соглашения. ....	27
3.3.6. Новация 6. Предоставление детям трудящегося-мигранта, совместно проживающим с ним в государстве трудоустройства (России, Беларуси или Казахстане) права на посещение дошкольных учреждений и получение образования в указанном государстве в соответствии с его законодательством. ....	28
3.3.7. Новация 7. Предоставление трудящимся-мигрантам из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения права на вступление в профсоюзные организации, образованные в другом государстве-участнике данного Соглашения.....	30
3.3.8. Новация 8. Наделение трудящихся-мигрантов правом на получение информации об условиях и порядке пребывания и осуществления трудовой деятельности от уполномоченных органов государства трудоустройства и работодателя. ....	30
3.2. Сущность дополнительных новаций рассматриваемого Соглашения по сравнению с нормами действующих нормативных правовых актов.....	31
3.3. «Двойственные» нормы Соглашения (в том числе нормы, потенциально снижающие эффективность его применения).....	31
3.4. Оценка общего соотношения Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств и основных законодательных актов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан.....	32
Раздел 4. Анализ и экспертная оценка потенциального влияния ратифицированных соглашений на развитие экономик выбранных пяти стран.....	35
4.1. Оценка изменения численности притока мигрантов и изменения доходов России после вступления в силу соглашений.....	35
Источник: Федеральная служба по труду и занятости.....	36

4.2. Влияние миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП после ратификации Соглашений.....	39
Раздел 5. Выводы и рекомендации по совершенствованию миграционной политики и гармонизации законодательств на национальном и региональном уровнях в связи с подписанием Соглашений в области трудовой миграции между странами ЕЭП .....	43
5.1. Общие выводы и рекомендации.....	43
5.2. Необходимые условия и перспективы совершенствования законодательно-правовой базы в области трудовой миграции в связи с принятием Соглашений.....	45
5.3. Рекомендации по гармонизации законодательств стран-участниц ЕЭП в области трудовой миграции для эффективной реализации Соглашений .....	46
5.4. Рекомендации по адаптации национальных законодательств стран-участниц ЕЭП к принятым Соглашениям .....	48
5.4.1 Рекомендации для России: .....	48
5.4.2. Рекомендации для Беларуси: .....	49
5.4.3. Рекомендации для Казахстана: .....	49
5.5. Основные рекомендации по максимизации экономических эффектов принятых Соглашений .....	49

## Введение

Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития в сотрудничестве с Бюро Международной организации по миграции в Москве было проведено исследование «Анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств для государств-участников Единого экономического пространства (Беларусь, Казахстан и Россия)».

С созданием Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России и началом функционирования ЕЭП в январе 2012 года интеграционные процессы государств-участников ЕврАзЭС получили мощный импульс. Стала реальной и перспектива формирования общего рынка труда. В рамках создания ЕЭП Беларусь, Казахстан и Россия уже приняли сразу два важных документа, регулирующих трудовую миграцию: Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Очевидно, что нормативно-правовая база стран ЕврАзЭС в сфере миграции будет развиваться, приводя к постепенной гармонизации национального законодательства государств-участников и (по аналогии с экономическими объединениями в Европе, Африке и Северной Америке) формированию единой миграционной политики и общему регулированию.

Целью данного исследования является проведение комплексного анализа упомянутых выше Соглашений, определение их институциональных и правовых последствий, а также возможного экономического эффекта для государств-участников – основных стран назначения, а также стран-источников трудовых ресурсов. В связи с тем, что на данном этапе действие Соглашений распространяется только на три страны, являющиеся преимущественно реципиентами трудовых ресурсов, экономический эффект от принятых Соглашений будет незначительным. Реальное значение для экономик стран региона будет иметь возможное присоединение к Соглашениям стран-доноров трудовых ресурсов, что снимет сегодняшние значительные издержки от нелегальной трудовой миграции.

Организаторы и исполнители исследования постарались также определить перспективы развития национальной и межгосударственной политики с точки зрения максимизации положительных эффектов и минимизации рисков. Одна из целей работы – разработка рекомендаций для исполнительных органов ЕврАзЭС, государственных органов Беларуси, Казахстана и России по усилению эффективности политики в области трудовой миграции с точки зрения ее влияния на экономический рост государств-участников ЕЭП и содействия интеграционным процессам на постсоветском пространстве.

Для выполнения данной работы были привлечены эксперты, которые использовали как официальную статистическую информацию, публикуемую межгосударственными органами ЕврАзЭС и СНГ, статистическими ведомствами Беларуси, Казахстана и России, международными институтами развития, аналитическими и исследовательскими центрами, так и собственные прогнозные оценки, а также эконометрические методы анализа для изучения экономического эффекта Соглашений на развитие экономик Беларуси, Казахстана и России, включая вклад трудящихся-мигрантов в ВВП, рынок и производительность труда, а также развитие хозяйственной деятельности и промышленности в регионе и укрепление экономических связей. Был также проведен всеобъемлющий юридический анализ вышеназванных Соглашений, включавший оценку

правовых инноваций, их влияние на институциональные рамки регулирования трудовой миграции и защиту прав трудящихся-мигрантов.

Принимая во внимание тот факт, что основные миграционные потоки на постсоветском пространстве направлены в Россию, а законодательство Российской Федерации в области миграции во многом является модельным для государств Единого экономического пространства, значительная часть анализа посвящена оценке возможных последствий Соглашений на экономику и нормативную базу Российской Федерации. Представляется, что в дальнейшем потребуется более глубокое изучение вопроса, с проведением серии количественных и качественных исследований экономических и правовых последствий Соглашений применительно ко всем государствам-участникам.

Мы надеемся, что данное исследование станет значимым шагом на пути осмысления и анализа интеграционных инициатив в сфере миграции и построения наднациональных механизмов ее регулирования в регионе. Со своей стороны, Евразийский банк развития и Международная организация по миграции готовы предоставить в распоряжения своих партнеров на государственном уровне имеющуюся экспертизу для продолжения этой важной работы.

Евгений Винокуров  
Директор Центра интеграционных исследований ЕАБР

Энрико Понзиани  
Руководитель Бюро  
Международной организации по миграции в Москве

## **Раздел 1. Общая оценка и анализ динамики развития трудовых миграционных процессов в Беларуси, Казахстане и России**

### **1.1. Краткое описание ситуации.**

20 лет назад произошло событие, коренным образом изменившее миграционную ситуацию на постсоветском пространстве: внутренние миграционные потоки между бывшими союзными республиками одновременно превратились в межгосударственные. Данное событие потребовало совершенно иного подхода к регулированию миграционных процессов на постсоветском пространстве. Новым международным центром притяжения иммигрантов и иностранных рабочих естественным образом стала Россия<sup>1</sup>.

При всех успехах и неудачах регулирования миграционных потоков на постсоветском пространстве за последние два десятилетия сложилась Евразийская миграционная система, в которой сформировался мощный центр притяжения рабочей силы, сосредоточившийся сначала в России, а затем распространившийся и на Казахстан. В настоящее время именно эти два государства в наибольшей степени привлекают иммигрантов и иностранных рабочих из других стран постсоветского пространства. Единственное государство, с которым у России все эти годы наблюдается небольшое отрицательное сальдо миграции, является Беларусь<sup>2</sup>. Со всеми остальными странами, включая Казахстан, у России положительное сальдо миграции<sup>3</sup>, в том числе трудовой.

Отметим, что направления и масштабы миграционных потоков обусловлены не только экономическими, но и демографическими особенностями развития анализируемых стран. С одной стороны, в России и Беларуси имеет место углубляющийся демографический кризис, который проявляется в уменьшении численности населения и, особенно, его трудоспособной части. С другой стороны, Кыргызстан и Таджикистан представляют собой страны с быстро растущим населением и молодой возрастной структурой. Казахстан, в свою очередь, занимает промежуточное место. Демографическая ситуация здесь резко ухудшилась в 90-е годы (с 17 млн в 1992 году численность населения сократилась до 15 млн в 1999 году). Основную роль сыграл миграционный отток, который с 1992 по 2003 годы составил 2.1 млн человек.

Что касается экономической ситуации в рассматриваемых странах, то здесь также складываются два полюса экономического развития: с одной стороны, в России и Казахстане имеет место экономический рост, который становится важным фактором притяжения иностранных рабочих. С другой стороны, в Кыргызстане и Таджикистане наблюдается экономическая стагнация, что приводит к оттоку трудоспособного населения. Промежуточную позицию занимает Беларусь, которая выступает одновременно как поставщиком своей рабочей силы (преимущественно в Россию и Казахстан), так и реципиентом.

Экономическая и демографическая ситуации в этих странах определяют особенности развития рынка труда. Россия и Казахстан испытывают острую потребность в дополнительной рабочей силе (особенно в квалифицированной), в то время как на рынках труда Кыргызстана и Таджикистана складывается уникальная ситуация, обусловленная избытком рабочей силы в целом по стране и ее дефицитом в сельской местности. В то же время неконтролируемая миграция между анализируемыми странами приводит к развитию неформального, «теневоего» рынка труда.

---

<sup>1</sup> Не случайно, по данным ООН, уже к началу 2000 года Россия вышла на второе место в мире (после США) по привлечению иммигрантов. Подавляющая часть этих иммигрантов прибывала в Россию из стран нового (ближнего) зарубежья. Однако миграционное регулирование этих потоков изначально не учитывало всего их многообразия и было направлено, прежде всего, на национальные интересы каждого из этих государств.

<sup>2</sup> При этом сальдо миграции по трудовой миграции у России с Беларусью является положительным

<sup>3</sup> См. таблицу 1 в статистическом приложении и диаграмму 6 в графическом приложении.

Для оценки экономических последствий были использованы известные эконометрические и другие методы анализа<sup>4</sup>, а также специально разработанная математическая модель, которая позволяет на базе денежных переводов сделать оценку численности нелегальных мигрантов. Необходимо отметить, что метод оценки количества трудовых мигрантов на основе анализа величины денежных переводов использовался при анализе масштабов трудовой миграции в ряде развитых стран. В рамках настоящего исследования оценка количества мигрантов на основе анализа величины денежных переводов проводилась интервальным методом. Следует принимать во внимание тот факт, что интервальный метод учитывает почти все погрешности, в том числе допущение, что некоторое количество мигрантов не используют официальные каналы для перевода денежных средств.

Для правильного понимания анализа необходимо упомянуть о терминологическом различии понятий «трудовой миграции» и «экономической миграции».<sup>5</sup> Трудовая миграция есть основная часть экономической миграции, определяющей глобализацию современного мирового рынка труда и мирового хозяйства в целом. При этом надо иметь в виду, что международная миграция рабочей силы является формой международных экономических отношений, в основе которой лежит перемещение факторов производства.<sup>6</sup>

В процессах перемещения рабочей силы и связанных с этим экономических доходах и потерях стран-участниц, особую роль играют денежные средства, которые вывозятся и пересылаются мигрантами по различным каналам. В данном исследовании речь идет только о валютных переводах трудящихся-мигрантов, на базе которых, в частности, будет рассчитана общая численность нелегально работающих мигрантов.

## 1.2. Краткий обзор рынка труда.

Среди факторов, определяющих общее развитие рынков труда рассматриваемых стран, на наш взгляд, можно выделить два наиболее важных:

- сохраняющийся еще с дореволюционных и советских времен трудозатратный тип экономики, требующий привлечения большого количества рабочих рук. Надо подчеркнуть, что трудозатратный тип экономики, характерный практически для всех стран постсоветского пространства, в наше время становится значительным тормозом их будущего развития. В полной мере встает вопрос о переходе на инновационный путь экономического развития, который предусматривает значительное повышение производительности труда и перераспределение имеющихся трудовых ресурсов между сферами производства и сферами услуг (здравоохранение, образование, гостиничное хозяйство и др.) в сторону последних. При определенных условиях трудовая миграция может препятствовать переходу на инновационный путь развития экономики;
- общность языка общения, которым по-прежнему остается русский. Задача России, в частности, заключается в том, чтобы уже на первых этапах организации трудовой

<sup>4</sup> В силу ограниченности объемов проводимого исследования в итоговый отчет не были включены все математические модели, которые можно применить к анализу миграционных потоков.

<sup>5</sup> отождествление терминов трудовой и экономической миграции является грубой ошибкой, приводящей к смешению различных видов и форм миграционного движения. Под трудовой миграцией мы понимаем временную миграцию, целью которой является продажа мигрантами своего труда и получение соответствующей заработной платы в стране въезда. При этом выделяют следующие основные группы трудовых мигрантов: 1) трудящиеся-мигранты, въезжающие в другие страны на срок более 1 года (как правило на 2–5 лет); 2) сезонные рабочие — сроком до 1 года; 3) рабочие-фронтальеры, совершающие ежедневные поездки из страны проживания в страну трудоустройства и обратно; 4) нелегальные иммигранты — нелегально работающие в стране въезда, как правило, от нескольких месяцев до двух-трех лет. Для всех пяти стран в той или иной мере характерны данные категории мигрантов.

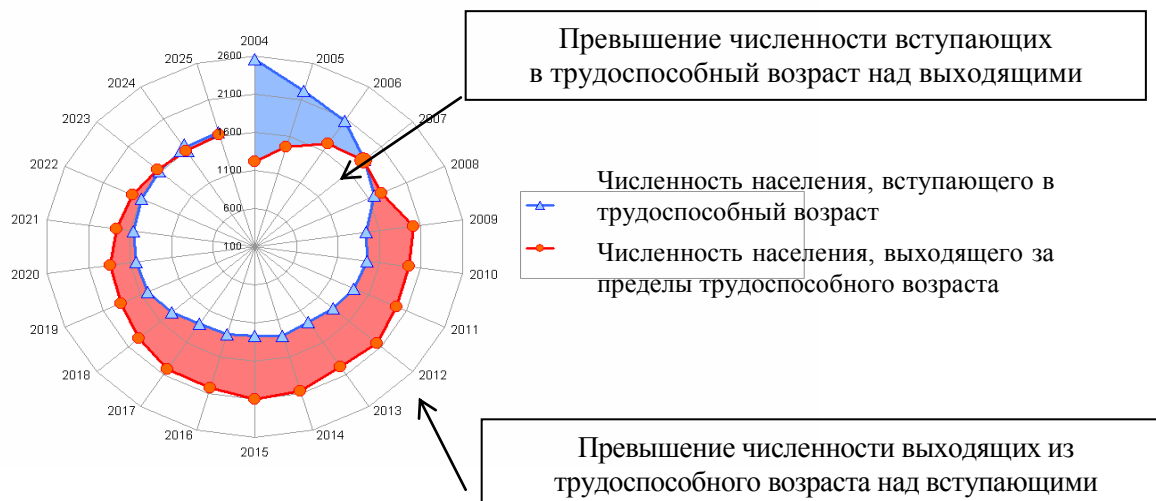
<sup>6</sup> Это объективный процесс, присущий рыночной экономике. Трудовые ресурсы в соответствии с законами рынка ищут себе наиболее выгодное применение, дающее максимальную эффективность. Вместе с тем, подчиняясь в целом законам спроса и предложения, рынок труда имеет ряд существенных отличий от других товарных рынков. Здесь регуляторами являются не только экономические факторы, но и социальные и психологические, которые не всегда имеют отношение к цене рабочей силы – заработной плате. На функционирование рынка труда особое влияние оказывает демографический фактор, о чем чуть подробнее будет сказано ниже, степень экономической активности различных групп трудоспособного населения, фазы экономического цикла, состояние экономической конъюнктуры и, наконец, интенсивность миграционных перемещений рабочей силы.

миграции создать условия для изучения русского языка потенциальными трудовыми мигрантами.

За последние 20 лет в развитии рынков труда указанных стран появились свои особенности. Основная тенденция – сложившийся в эти годы демографический дисбаланс: с одной стороны, Россия и Беларусь, где имеет место естественная убыль, а с другой – Таджикистан и Кыргызстан, где наблюдается рост населения<sup>7</sup>. И, наконец, Казахстан, где с 2004 года зафиксирован небольшой рост населения. Сглаживание неблагоприятной демографической ситуации в России и Беларуси достигается путем миграционного притока, который наблюдается в последние 20 лет. С 1992 по 2010 год естественная убыль населения в России составила примерно 12.7 млн человек. Миграционный прирост – 6.5 млн человек. Тем самым общая негативная демографическая тенденция убыли населения сгладилась. В отдельные годы миграционный прирост полностью перекрывал естественную убыль: в 1994 году естественная убыль составила около 820 тыс. человек, а миграционный прирост – 980 тыс. человек. В 2009 году миграционный прирост также перекрывал естественную убыль населения.

Важнейшей демографической характеристикой развития рынка труда в России и Беларуси стал процесс достаточно быстрого демографического старения населения, т.е. увеличения доли лиц пожилого возраста и уменьшение доли лиц в трудоспособном и детском возрастах<sup>8</sup>. Особенно характерна эта тенденция для России. Если в 2008 году численность трудоспособного и детского населения составила 89.3 млн человек, то в 2009 году уже равнялась 88.4 млн, а в 2010 году – 87.6 млн. По прогнозам, к 2015 году цифра уменьшится до 83 млн, а к 2021 году – до 78 млн. Таким образом, согласно прогнозу Росстата (2009 год), если численность населения России в 2025 году по сравнению с 2010 годом сократится всего на 1 млн человек (со 141.8 млн до 140.8 млн), то численность трудоспособного населения уменьшится за этот же период на 11 млн. По ряду других прогнозов, эта цифра может оставить 15–17 млн (см. рисунок 1).

**Рисунок 1. Соотношение численности вступающих в трудоспособный возраст поколений и численности поколений, выходящих из него<sup>9</sup>**



Необходимо учесть еще один неблагоприятный с точки зрения будущего демографического развития момент: после небольшого повышения рождаемости в период 2006–2010 годов рождаемость вновь начнет снижаться с 2011 года, поскольку в репродуктивный возраст вступает самое малочисленное поколение женщин, родившихся в 90–е годы. Если учесть негативные качественные изменения в структуре населения

<sup>7</sup> См. таблицы 1–3 в статистическом приложении, а также диаграммы 1–6 в графическом приложении.

<sup>8</sup> См. Таблицу 4 в Статистическом приложении и Диаграммы 7–9 в Графическом приложении.

<sup>9</sup> Источник: построено на основе данных сайтов [www.gks.ru](http://www.gks.ru), [www.cir.ru](http://www.cir.ru). Рисунок показывает разрыв между численностью населения в трудоспособном возрасте и численностью населения старше трудоспособного возраста. Красная и Синяя линии – динамика численностей соответствующих категорий по годам, то, что между ними – красная и синяя заливки – есть разница.



России, связанные, в частности, со снижением средней продолжительности жизни, ростом неврологических заболеваний, сверхсмертностью мужчин трудоспособного возраста, духовной деградацией, то страна вступает в крайне неблагоприятный этап, который потребует колоссальных усилий для эффективного развития. Из этого следует, что Россия буквально «обречена» на привлечение иностранных работников, несмотря на собственную семимиллионную армию безработных и определенные попытки перехода на инновационный путь развития.

При этом, демографический рост в Кыргызстане и Таджикистане увеличивает миграционный потенциал трудовой миграции из этих стран в Россию, Казахстан и Беларусь. Политика привлечения оралманов<sup>10</sup>, начатая Казахстаном в 1997 году (с 1998 по 2010 год было привлечено около 700 тысяч человек), привела к значительному улучшению демографической ситуации и ситуации на рынке труда, хотя и не решила крупных задач отраслевого характера, так как подавляющее большинство оралманов – лица с низкой профессиональной квалификацией.

Что касается России, то до 2008 года число иностранных трудовых мигрантов в стране быстро росло. В 2008 году оно достигло наибольшей величины в 2425.9 тыс. человек, в том числе 1780 тыс. из стран СНГ, не считая трудовых мигрантов из Беларуси (см. рисунок 2).

С 2009 года число иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность в России, стало сокращаться и упало на 8.3%. В 2010 году сокращение оказалось еще более значительным. По данным Федеральной миграционной службы, общая численность иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность в России в 2010 году, составила 1640.8 тыс. человек, уменьшившись по сравнению с предыдущим годом на 582.8 тыс. человек (26.2%). В значительной мере на динамику внешней трудовой миграции в 2009-2010 гг. года повлиял мировой финансовый кризис и спад экономического развития.

Число иностранных работников, прибывших в Россию из стран СНГ, сокращалось менее значительно, чем число работников из других стран: в 2009 году оно уменьшилось соответственно на 7.6% и 10.5%, а в 2010 году – на 24.2% и 32.1%. В 2010 году в России трудилось 1246.9 тыс. человек из стран СНГ и 392 тыс. человек из других стран мира.

В первом квартале 2011 года на территории России трудовую деятельность осуществляли 730 тыс. иностранных граждан, имеющих действующее разрешение на работу на конец отчетного периода, и 78.6 тыс. иностранных граждан, получивших патенты на осуществление трудовой деятельности у физических лиц за отчетный период.

***Рисунок 2. Число иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность в России, тыс. человек<sup>11</sup>***

<sup>10</sup> Оралманы – лица казахской национальности, проживающие за рубежом в более чем 40 странах мира. Подавляющее большинство из них проживает в сельской местности наиболее бедных стран, таких, как Афганистан, Пакистан и др.

<sup>11</sup> Источники данных для рисунков 2 – 6: Федеральная служба государственной статистики - [www.gks.ru](http://www.gks.ru), «Социально-экономическое положение России. Январь-июль 2011 года» и предшествующие ежемесячные доклады; Демографический ежегодник России. 2010 и предыдущие годы; Российский статистический ежегодник. 2010 и предыдущие годы; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010 «Социально-экономическое положение федеральных округов в I полугодии 2011 года» / Ежеквартальные статистические бюллетени.



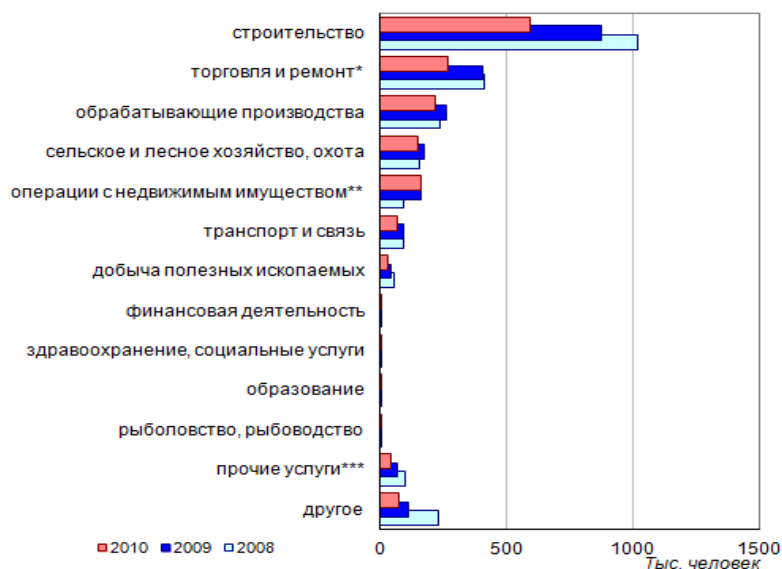
Большинство трудящихся-иностранцев привлекается для работы в организациях строительства (см. рисунок 4). В 2009 году число иностранцев, привлеченных в сферу строительства, сократилось на 14%, а их доля в общей численности иностранцев, работающих в России, снизилась до 39.4% против 42% в 2008 году. В 2010 году она продолжала снижаться, составив 36.6% от общей численности иностранной рабочей силы (595.2 тыс. человек).

Второй по масштабам привлечения иностранной рабочей силы является сфера оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – число занятых в ней иностранцев снизилось в 2009 году лишь на 1%, составив 408 тыс. человек, или 18.3% от общей численности иностранной рабочей силы. Сокращение в 2010 году было более существенным – до 272.1 тысячи человек, что составило 16.6% от общей численности иностранных работников.

Число иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность в сфере добывающих и обрабатывающих производств, сельского и лесного хозяйства, охоты, операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг, на транспорте и в связи, в 2009 году возросло, но в 2010 году снизилось, за исключением числа иностранцев, занятых в операциях с недвижимым имуществом, увеличившегося на 1,1%.

Доля трудящихся-мигрантов, привлекавшихся для работы на предприятиях добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности, составила в 2010 году 15.5%; сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства – 9.1%; транспорта и связи – 4.3%.

**Рисунок 4. Число иностранных граждан, осуществлявших трудовую деятельность в России, по видам экономической деятельности, тысяч человек**



\*оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования \*\* операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг \*\*\* прочие коммунальные, социальные и персональные услуги

Среди заявленной потребности в иностранных работниках на 2012 год на первом месте рабочие, занятые на горных, горно-капитальных и на строительно - монтажных и ремонтно - строительных работах (531320 человек, что составляет 30.44 %), на втором - неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики (419624 человек, 24.04%).

Как правило, отраслевая и квалификационная структура привлекаемой иностранной рабочей силы соответствует структуре потребности в рабочей силе. И

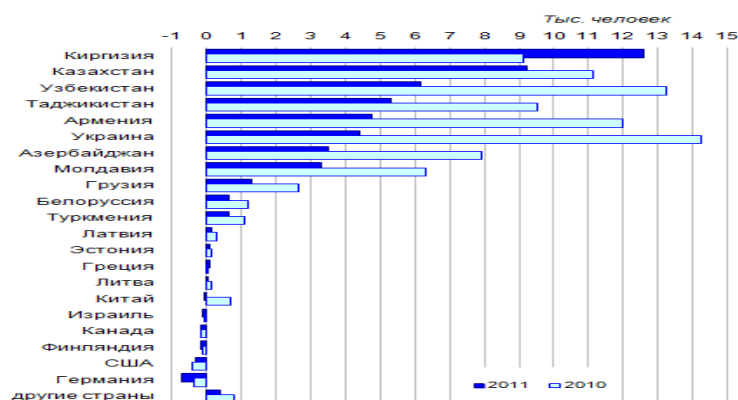
равный доступ к труду, обеспечиваемый Соглашением о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, способствует оптимизации этого соответствия.

Более 40% трудовых мигрантов из-за рубежа привлекаются для работы в Центральном федеральном округе, прежде всего в Москве и Московской области, хотя в последние годы доля иностранцев, работающих в столичном регионе, сокращалась (с 43.5% в 2006 году до 29.2% в 2010 году).

Если сравнивать сопоставимые данные о числе зарегистрированных по месту жительства, прирост населения России за счет миграционного обмена населением с государствами-участниками СНГ (кроме Кыргызстана) в первом полугодии 2011 года уменьшился (см. рисунок 5). За этот период Россия получила наибольший миграционный прирост в результате обмена населением с Кыргызстаном (12.6 против 9.1 тыс. человек за январь-июнь 2010 года). В первом полугодии 2010 года Кыргызстан по этому показателю занимал лишь шестое место после Украины (14.2 тыс. человек), Узбекистана (13.2 тыс.), Армении (12 тыс.), Казахстана (11.1 тыс.) и Таджикистана (9.5 тыс.). В январе – июне 2011 года наиболее значительно сократилась величина миграционного прироста в обмене с Украиной (на 69%), Арменией (на 60%), Азербайджаном (на 56%), Узбекистаном (на 54%) и Грузией (на 50%). Наименьшее сокращение миграционного прироста отмечалось в миграционном обмене с Казахстаном (17%). По величине миграционного прироста Казахстан занял второе место после Кыргызстана (9.2 тыс. человек). На третьем месте – Узбекистан (6.1 тыс. человек), за которым следует Таджикистан (5.3 тыс. человек). Миграционный прирост в обмене с другими странами не достиг и 5 тыс. человек.

Сохранялся незначительный миграционный прирост в обмене со странами Балтии и более значительный – в обмене с Грузией (1.3 тыс. человек в январе-июне 2011 года против 2.7 тыс. человек за тот же период 2010 года). Немного увеличилась убыль населения в миграционном обмене с Германией (707 против 326 человек) (Щербакова, 2011).

**Рисунок 5. Результаты миграционного обмена России с другими странами за первое полугодие 2011 и 2010 годов, тысяч человек чистой миграции (по данным о регистрации по месту жительства)**



### **1.3. Вопросы привлечения высококвалифицированной рабочей силы и оттока высококвалифицированных кадров из рассматриваемых государств: косвенное влияние миграции.**

Миграция высококвалифицированных специалистов является залогом взаимовыгодного развития стран-участниц тех или иных международных союзов. Поскольку речь идет об обогащении идеями, знаниями, профессиональными навыками, которые и определяют эффективность современного экономического развития, миграция этих специалистов представляет общий интерес. Но только в том случае, если речь идет о временной, возвратной миграции.

В последнее время доля высококвалифицированных специалистов в мировых потоках значительно возросла. К сожалению, в отношениях между анализируемыми странами эта тенденция имеет свою особенность. Как правило, в случае миграции из Таджикистана и Кыргызстана речь идет о низкоквалифицированной рабочей силе, имеющей к тому же, как правило, нелегальный характер, о чем ниже будет рассказано подробнее.

Несмотря на то, что большинство мигрантов из азиатских стран являются лиц со средней и низкой квалификациями, тем не менее, имеет место и небольшой приток квалифицированных специалистов, к которым можно отнести студентов, аспирантов, стажеров, обучающихся в ведущих ВУЗах России. Но если их миграция принимает безвозвратный характер, то речь в этом случае уже идет об «утечке умов», порождающей крайне негативные последствия для стран, откуда она происходит. Заметим, что только в 90-е годы в результате «утечки умов» в западные страны Россия потеряла около \$50 млрд в год (половина этой суммы – потенциальные потери, которые может нести государство в результате недополучения соответствующего дохода от труда высококвалифицированных специалистов). К сожалению, «утечка умов» имеет место и в настоящее время, несмотря на некоторое снижение ее масштабов.

В Казахстане также получила развитие «утечка умов», которая «молодеет» каждым годом : все чаще дети выезжают учиться в различные зарубежные школы. В итоге их становление как профессионалов и как личностей происходит не на родине, а за рубежом, что может привести к самым печальным последствиям: из категории учебных мигрантов они перетекают в категорию безвозвратных мигрантов, нанося экономический, демографический и социальный вред своей стране.

#### **1.4. Структура и анализ привлекаемой иностранной рабочей силы в теневом секторе рынка труда**

Масштабность нелегальной миграции в Россию является, пожалуй, наиболее острым вызовом российской миграционной политике.

Оценки численности нелегальных мигрантов, находящихся на территории России, разнятся от 1.5 млн до 20 млн человек. Обоснованные оценки крайне затруднены вследствие слабого пограничного и иммиграционного контроля, отсутствия единой базы данных о мигрантах, слабой координации действий пограничных и миграционных служб. В большинстве случаев не озвучивается также методология приводимых оценок.

Наши собственные экспертные оценки основываются на классификации миграционного потока, данных о числе задержанных на границе и числе депортированных, оценке теневого сектора рынка труда, данных о потоках денежных переводов мигрантов, обследований трудовых мигрантов в разных регионах России, а также информации, поступающей из стран происхождения мигрантов. В результате, по нашим оценкам, общая численность незаконно находящихся в России иностранных граждан может быть оценена в 3-4 млн; весной и летом, когда прибывают сезонные рабочие, это число возрастает до 5-7 млн человек.

Распределение нелегальных мигрантов по регионам и сферам занятости в целом совпадает с распределением легальных мигрантов. Примерно треть из них находится в Московском регионе; другие места их концентрации – это крупные города, такие как Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Краснодарский край, а также быстро развивающиеся нефте- и газодобывающие регионы – Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО. Как и легальные мигранты, нелегальные мигранты заняты преимущественно в строительстве, торговле и сфере услуг; их можно встретить на открытых рынках и на строительных площадках, часто они работают на строительстве частных домов и коттеджей.

С июля 2010 года в России предпринимается попытка «вывести из тени» нелегальных мигрантов, занятых у физических лиц, через продажу им «патентов» на право осуществления трудовой деятельностью в России (ФЗ №86 от 19 мая 2010 года). Статистика ФМС России свидетельствует, что за год после введения новой практики было получено около 650 тыс. патентов, однако остается неясным, насколько эта мера реально сократила незаконную занятость иностранных граждан, т.к. система мониторинга и контроля иностранных граждан, работающих у физических лиц, отсутствует. Основное преимущество системы патентов заключается, пожалуй, в том, что это простой и максимально понятный мигрантам механизм легального трудоустройства.

Нелегальная миграция в России специфична и отчасти связана с существованием безвизового режима пересечения границ с большинством стран постсоветского пространства. Но в гораздо большей степени она вызвана несовершенством миграционного законодательства, когда процедуры получения разрешения на работу оказались настолько бюрократически запутанными и искусственно усложненными, что фактически выталкивали мигрантов и работодателей, нанимающих иностранных работников, за пределы правового поля<sup>12</sup>.

Наиболее эффективные меры по борьбе с нелегальной миграцией и незаконным трудоустройством хорошо известны и носят, прежде всего, экономический характер. Это установление простых и прозрачных правил и процедур привлечения и использования иностранной рабочей силы, вытеснение теневых практик оформления трудовых отношений, ужесточение ответственности работодателей за незаконный найм иностранных работников уголовная ответственность за выявленные случаи трудового рабства и торговли людьми, а также формирование четких и прозрачных каналов легального трудоустройства для иностранных граждан, что обеспечит восполнение дефицита на российском рынке труда за счет законно нанимаемых мигрантов, уравниваемых в правах с местными работниками.

### **1.5. Структура денежных переводов между государствами–членами ТС и третьими странами.**

Денежные переводы являются важным средством для развития стран, откуда едут трудящиеся–мигранты, поскольку позволяют значительно улучшать платежный баланс этих государств. Денежные средства, пересылаемые и перевозимые мигрантами на родину, действительно имеют значение для экономики таких стран–получателей, как Таджикистан и Кыргызстан. По данным Всемирного банка, денежные переводы мигрантов составляют 36.2% ВВП Таджикистана и Молдовы – это самые высокие показатели в мире. В Кыргызстане переводы в 2.4 раза больше объема официальной помощи, поступающей в страну из зарубежных источников. В Таджикистане и Кыргызстане объем поступающих денежных переводов существенно превышает масштаб прямых иностранных инвестиций и программ международной помощи. Согласно данным Всемирного банка, Кыргызстан и Таджикистан входят в десятку стран мира с наибольшей долей денежных переводов мигрантов в структуре ВВП<sup>13</sup>.

#### ***Таблица 1. Переводы из России, осуществленные через системы денежных переводов, млн долларов* Источник: Центральный Банк РФ**

<sup>12</sup> Для российских работодателей процедура получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы требует значительного времени. Тем временем, тысячи соискателей рабочих мест из стран СНГ уже находятся на российской территории и готовы начать работать в любой момент практически на любых условиях. Это стимулирует распространение устойчивых практик нелегального найма иностранных граждан. При этом необходимо отметить, что в конце 1990-х, контроль сферы трудоустройства был слабым, а штрафы за нарушения незначительными. В 2000-х, когда нелегальная миграция была объявлена вопросом национальной безопасности России, а все вопросы регулирования миграционных процессов переданы в ведение МВД, власти ожидали серьезного и эффективного наступления на нелегальную миграцию и сокращения ее масштабов. На деле силовое наступление на миграцию посредством милицейских рейдов против нелегальных мигрантов, задержаний и депортаций, проверок предприятий на предмет выявления незаконно работающих иностранцев и т.д. обернулось не сокращением, а увеличением масштабов нелегальной миграции.

<sup>13</sup> Migration and Remittances Factbook, 2011 <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

	2009	2010
Беларусь	96	165
Казахстан	160	247
Кыргызстан	894	1106
Таджикистан	1724	2216

*Источник: Центральный Банк РФ*

Заметим, что Россия в данном регионе выступает основным центром, привлекающим трудовых мигрантов, и именно из нее идут основные потоки денежных переводов в рассматриваемые страны. Эти переводы увеличились с \$1.5 млрд до \$11.4 млрд долл. Для сравнения, в Казахстане отток денежных переводов увеличился с \$356 млн до \$3 млрд.

### **1. 6. Оценка потерь российского бюджета от нелегально работающих мигрантов.**

Для составления оценки экономических последствий нелегальной миграции нами была использована специально разработанная математическая модель, которая позволяет на базе денежных переводов сделать косвенную оценку численности нелегальных мигрантов<sup>14</sup>.

В рамках настоящего исследования оценка количества мигрантов на основе данных за 2010 год о валютных переводах мигрантов на родину, среднего размера ежемесячной заработной платы в России, величины прожиточного минимума в России и количества официально работавших мигрантов. Оценка проводилась интервальным методом в предположении о нормальном распределении численности нелегальных трудящихся-мигрантов.

Средняя зарплата в России в 2010 году составила 20 тыс. 383 рубля в месяц, что в пересчете на доллары США (по среднегодовому курсу 29,1 RUR/\$1) составит 700\$ в месяц и, следовательно, \$8400 в год. Прожиточный минимум в России в 2010 году составлял 6 тыс. 138 рублей в месяц. Следовательно, при налоговой ставке в 13% максимальные сбережения составят \$4780 в год (57% от величины их доходов).

Если мигранты все свои сбережения переправляют на родину, то из общих валютных переводов, поступивших в страны-доноры, можно сделать косвенную оценку числа работающих мигрантов за 2010 год в России.

Результаты представлены в следующей таблице:

**Таблица 2. Оценка численности мигрантов, работающих в России, на основе данных об их валютных переводах**

Страна-донор	Валютные переводы, полученные страной, 2010 г., млн долларов США	Мигранты, работавшие в РФ, 2010 г., оценка	Мигранты, работавшие официально в РФ, 2010 г.	Мигранты, нелегально работавшие в РФ, 2010 г.
Таджикистан	2032	425 105	268 632	156 473
Кыргызстан	1160	242 678	117 656	125 022

<sup>14</sup> Данная методика активно используется в мировой практике в качестве косвенного метода оценки численности нелегальных мигрантов. См., подробнее, Fasani, F., Dustmann, C. and Speciale, B. (2008), Remittance behaviour of undocumented migrants. 2nd International Conference on Migration and Development. World Bank -10-11 September 2009; Jandl, M., Vogel, D. and Iglicka, K. (2008), Report on methodological issues for CLANDESTINO, edited by Albert Kraler and Dita Vogel, November 2008; Eliza Krigman, (2008), Number of illegal immigrants in U.S. may be closer to 20 million; Page J. and Plaza S. (2005), Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence. The World Bank. Journal of African economies, volume 00, AERC supplement 2; Schuler Ch. and Wahba J. (2009), Illegal Migration, Wages, and Remittances: Semi-Parametric Estimation of Illegality Effects. IZA Discussion Paper No. 4527. В российской практике также предпринимались попытки провести оценку численности нелегальных мигрантов на основе объемов денежных переводов (например, Гусман, 2010).

Казахстан	132	27 615	8 267	19 343
Беларусь	375	78 451	67 290 <sup>15</sup>	11 162

Использование в модели среднероссийской заработной платы обусловлено тем, что многочисленные исследования показали, что заработная плата работающих в России мигрантов (вне зависимости от их статуса — легально или нелегально занятых) не значительно отличается от заработной платы российских работников, занятых на аналогичных работах<sup>16</sup>. О сопоставимости зарплат российских и иностранных работников также косвенно говорят данные по денежным переводам мигрантов. И данные Центрального банка России, и многочисленные обследования мигрантов показывают, что они пересылают домой в среднем в месяц 500-600 долл. США. Это означает, что уровень их зарплаты не меньше 800-1000 долл., что вполне сопоставимо с уровнем зарплат российских граждан. Вместе с тем производительность мигрантов существенно выше, чем у российских работников, но к данным расчетам это не имеет отношения.

Оценка верхнего порога численность нелегальных мигрантов получена основываясь на предположении о том, что мигранты переводят в среднем только 30% своих доходов на родину (\$210 ежемесячно):

**Таблица 3. Оценка численности нелегальных мигрантов, работающих в России на основе данных об их валютных переводах**

Страна-донор	Валютные переводы, полученные страной, 2010 г., млн долларов США	Мигранты, работавшие в РФ, 2010 г., оценка	Мигранты, работавшие официально в РФ, 2010 г.	Мигранты, нелегально работавшие в РФ, 2010 г.
Таджикистан	2032	926 162	268 632	657 530
Кыргызстан	1160	528 714	117 656	411 058
Казахстан	132	60 164	8 267	51 897
Беларусь	375	170 920	67 290	103 630

Из приведенных таблиц можно сделать вывод, что общее количество нелегально работающих мигрантов из вышеназванных стран на территории Российской Федерации в 2010 году находилось в интервале от 312 тыс. до 1 224 тыс. человек.

Так как нелегально работающие мигранты не платят налогов, то бюджет РФ недополучает от 10 до 40 млрд. рублей в год только от налога на доходы физических лиц<sup>17</sup>. Также к издержкам нелегальной миграции можно отнести расходы на усиление границ, внутренний контроль и санкции против нарушителей (включая санкции против работодателей, которые принимают на работу нелегальных мигрантов).

Как мы видим из рисунка 8, валютные переводы в основном растут, а наибольшее количество валютных переводов приходится на Таджикистан и Кыргызстан. Это

<sup>15</sup> Поскольку белорусские трудовые мигранты не получают разрешение на работу в России (в соответствии с существующим Союзным Договором между двумя странами) и, соответственно не включаются в статистику трудовой миграции, разрабатываемую как раз на основе числа выданных разрешений на работу), эта цифра получена из статистики въезда в РФ по целям поездок. Такое количество белорусских граждан въехало в Россию, заявив целью своего въезда "трудоустройство". Заметим, что эта цифра совсем не совпадает с той, которую можно получить на основе расчетов, базирующихся на сумме денежных переводов, пересланных из России в Беларусь, но это опять же вопрос неизбежной условности оценок в условиях очень ограниченной статистической базы.

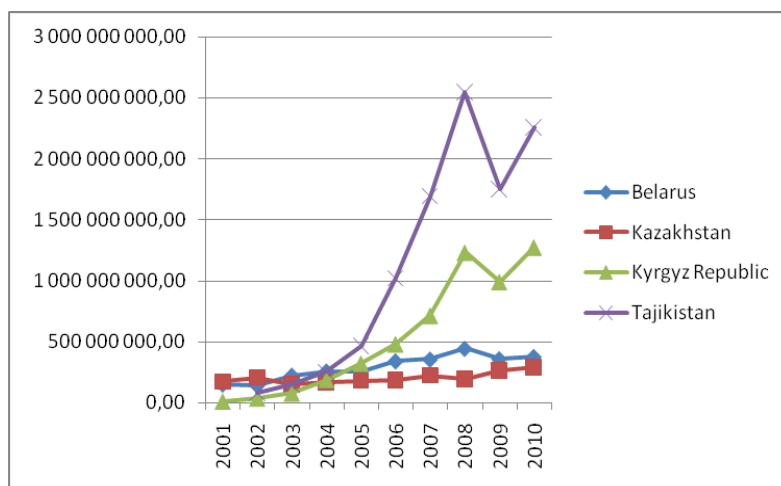
<sup>16</sup> см. например, Тюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // *Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений* (по итогам социологического обследования). Международная организация по миграции. Бюро МОМ в России. М.: Гендаль, 2004, с. 161-195; Зайончковская Ж.А. и Тюрюканова Е.В. (ред.) *Миграция и демографический кризис в России*. М: МАКС Пресс, 2010

<sup>17</sup> Оценка величины потерь российского бюджета получена на основе полученных данных о численности нелегально занятых мигрантов, среднероссийской величины заработной платы и действующих ставок налога на доходы физических лиц в России.



позволяет нам сделать вывод, что в ближайшие годы при прочих равных условиях количество нелегально работающих мигрантов из Таджикистана и Кыргызстана должно возрасти.

**Рисунок 7. Динамика денежных переводов мигрантов, млн. долл., 2001 – 2010годы**



Источник: построено на основе данных сайтов [www.gks.ru](http://www.gks.ru), [www.cir.ru](http://www.cir.ru), [www.belstat.gov.by](http://www.belstat.gov.by), [www.stat.kz](http://www.stat.kz), [www.stat.kg](http://www.stat.kg), [www.stat.tj](http://www.stat.tj).

Хотелось бы отдельно подчеркнуть, что данные методики существуют и активно используются в мировой практике в качестве мультипликативных и косвенных методов оценки численности нелегальных мигрантов<sup>18</sup>.

## Раздел 2. Законодательно-правовые основы осуществления трудовой деятельности гражданами Беларуси, Казахстана и России и иностранными гражданами из третьих государств на территории государств-участников Единого экономического пространства

### 2.1. Понятийный аппарат и терминология.

Вопросы понятийного аппарата и терминологии являются исходными для анализа законодательно-правовых основ, поскольку после подписания и вступления в силу Соглашений, одной из приоритетных задач становится унификация в законодательстве стран-участниц ЕЭП базовых понятий в обозначенной Соглашениями сфере: миграция, мигрант<sup>19</sup>, трудящийся-мигрант, нелегальная трудовая миграция.

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»<sup>20</sup> применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года в Москве». В частности, было указано

<sup>18</sup> В качестве последних примеров, можно привести следующие международные публикации: Fasani, F., Dustmann, C. and Speciale, B. (2008), Remittance behaviour of undocumented migrants. 2nd International Conference on Migration and Development. World Bank -10-11 September 2009; Jandl, M., Vogel, D. and Iglicka, K. (2008), Report on methodological issues for CLANDESTINO, edited by Albert Kraller and Dita Vogel, November 2008; Eliza Krigman, (2008), Number of illegal immigrants in U.S. may be closer to 20 million; Page J. and Plaza S. (2005), Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence. The World Bank. Journal of African economies, volume 00, AERC supplement 2; Schuler Ch. and Wahba J. (2009), Illegal Migration, Wages, and Remittances: Semi-Parametric Estimation of Illegality Effects. IZA Discussion Paper No. 4527.

<sup>19</sup> Понятие «мигрант» носит обобщенный, собирательный характер (беженцы, вынужденные переселенцы, переселенцы, трудящиеся-мигранты и т.п.). В нем в самом общем виде отражены все основные признаки, присущие всем категориям мигрантов.

<sup>20</sup> Решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96

на отсутствие его договорно-правовой регламентации и предложено следующее определение: мигрант - это понятие, включающее в себя все категории лиц, осуществляющие пространственные перемещения, независимо от причин перемещения, их длительности и пространственных границ<sup>21</sup>.

В Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 года) в определении трудящегося-мигранта акцент делается на гражданстве, следовательно, из сферы его действия исключаются апатриды. В Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 года) при определении термина «нелегальная трудовая миграция» перечисляются граждане и лица без гражданства. Одним из базовых понятий в Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей является понятие «трудящийся-мигрант». Определение в законодательстве России термина «трудящийся-мигрант», как и нормативное закрепление его родового понятия «мигрант», отсутствует. В отличие от России в законодательстве Республики Казахстан термин «трудящийся мигрант» закреплен. В Республике Беларусь закреплены термины «трудящийся-иммигрант» и «трудящийся-эмигрант».

Базовым понятием Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции является «нелегальная миграция». Целесообразно отметить отсутствие в международном, в российском законодательстве и законодательстве Республики Беларусь юридического определения термина «миграция» и свободную трактовку понятия «миграция» российским законодательством без установления его правовой дефиниции. Следует отметить, что в законодательстве Республики Казахстан закреплены термин «мигрант», «миграция», «иммигрант», «иммиграция».<sup>22</sup> Однако трактовка этих понятий законодательством Республики Казахстан несколько отличается от предлагаемой текстами Соглашений.

Производными от статуса мигрант являются правовые статусы, обусловленные различными жизненными обстоятельствами. Дифференцированный подход Российского государства к решению проблем различных категорий мигрантов был продекларирован в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 года № 256-р.

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» впервые дано определение понятия иностранного работника, то есть иностранного гражданина, временно пребывающего в Российскую Федерацию и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность. При этом понятие «иностраный работник» не распространяется на индивидуальных предпринимателей (Асриян, 2004; Гладков, 2008).

В российском законодательстве разделяются правовые статусы иностранных граждан (мигрантов): статус временного пребывания (как правило, не более 90 суток); временное проживание (до трех лет); постоянное проживание. Это не относится к иностранным работникам, которые являются временно пребывающими.

Из существующего определения ясно следует, что понятие «иностраный работник» не распространяется на иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации. Именно эти категории иностранных граждан во многом уравниваются в правовом статусе с работниками-гражданами РФ, хотя на них и распространяются некоторые законодательные ограничения, связанные с осуществлением

<sup>21</sup>Такое же определение использовано в постановлении Правительства Москвы от 28 июня 2005 г. № 482-ПП «О Концепции демографического развития города Москвы».

<sup>22</sup>Бедность терминологии, используемой в отечественной литературе, особо видна на фоне проработанности дефиниций в англоязычной литературе: нет 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, в т.ч. между домохозяйствами), total remittances (personal remittances плюс другие трансферты, включая доходы от лотереи, социальную помощь, государственную помощь), migrants' transfers. Также, в последнее время сужается применение термина «незаконная миграция» (illegal migration), отдается предпочтение irregular migration, что обусловлено тенденцией ограничения использования термина illegal migration применительно к контрабанде мигрантов и торговле людьми.

трудовой деятельности (например, по общему правилу временно проживающим иностранным гражданам не разрешается заниматься трудовой деятельностью вне субъекта РФ, в котором им разрешено временное проживание, за исключением определенных случаев),<sup>23</sup> а также ограничения, применимые ко всем иностранным гражданам.

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Однако в международных правовых актах, в том числе международных договорах Российской Федерации, употребляется термин «трудящийся-мигрант», а не «иностраный работник». Понятие «трудящийся-мигрант» закреплено в актах ООН, МОТ, а также актах региональных международных организаций. Определение, предлагаемое в ФЗ РФ «О правовом положении иностранных граждан», представляет собой своеобразное толкование понятия «трудящийся-мигрант», сужает понятие иностранного работника до легально занятого мигранта, что в сочетании с отсутствием определения «нелегального мигранта» ведет к появлению группы людей с неопределенным статусом.

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: по гуманитарным и политическим мотивам. Отдельно выделяется правовой статус «оралмана».

(В качестве некоей новации казахстанского законодательства (не затрагивающей однако, правовых последствий соотношения законодательства Республики Казахстан с рассматриваемыми Соглашениями) можно отметить дополнительное разграничение категорий иммигрантов, прибывающих в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности, закрепленное в нем Законе Республики Казахстан «от 22 июля 2011 года № 477-IV ЗРК «О миграции населения» на иностранных работников, бизнес-иммигрантов и сезонных иностранных работников.)

Анализ практики современного правового регулирования в различных государствах позволяет выделить особенности нормативного закрепления работ: на приграничных трудящихся, артистов и лиц свободных профессий, моряков, лиц, проходящих обучение, сезонных работников; а также на трудящихся, которые, будучи гражданами одной договаривающейся стороны, выполняют конкретную работу на территории другой договаривающейся стороны от имени предприятия, имеющего зарегистрированный офис за пределами этой договаривающейся стороны (выполняющие работу в филиале одного договаривающегося государства, находящегося на территории другого договаривающегося государства). Законодательство сторон Соглашений выделяет эти 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 (Соглашение утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан № 29 от 16 января 2003). В Российской Федерации закреплены особенности приобретения и содержания статуса иностранного работника (мигранта), участвующего в реализации проекта «Сколково»; в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи. Особый подход существует также к лицам, направленным или нанятым международными организациями; лицам, статус которых регулируется соглашением с государством работы

---

<sup>23</sup> Случаи, когда временно пребывающим и проживающим иностранным гражданам разрешено осуществлять трудовую деятельность на территории другого субъекта РФ, см. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 июля 2010 г. N 564н "Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)".

по найму и которые в соответствии с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами; инвесторам; беженцам и лицам без гражданства; учащимся и стажерам; морякам и трудящимся, занятым на стационарной прибрежной установке, которым не было выдано разрешение на проживание и участие в оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму.

## **2.2. Правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы (краткий обзор законодательно-правовой базы государств-участниц ЕЭП), а также вопросы соподчинения и иерархичности законодательных актов различных уровней.**

Законодательство стран-участниц Соглашений обладает определенной системой нормативных правовых актов. Подписаны и применяются всеми странами-участницами несколько международных актов: Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств; Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией; Соглашение от 15 апреля 1994 года (с изменениями от 25 ноября 2005 года) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов».

Конституция Российской Федерации 1993 года создала правовой базис построения миграционной политики России в соответствии с мировыми стандартами. Провозглашенная в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя характеристика Российской Федерации как демократического правового государства (статья 1) предполагает конституционную обязанность Российской Федерации создавать условия для достойной жизни людей и реализации их естественных прав и свобод, к числу которых относится и право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства для всех лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации (часть 1 статьи. 27).

Основная проблема миграционного законодательства России – отсутствие систематизации в данной сфере. Современная нормативно-правовая база регулирования миграционных отношений РФ насчитывает более двухсот нормативных правовых актов и четыре уровня регулирования: акты международного уровня; акты федерального уровня, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления. Такая многоуровневая правовая система неизбежно приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования, злоупотреблению использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного уровня.

Так, федеральный законодатель хотя формально и не предусмотрел, но фактически закрепил право субъектов федерации регулировать статус мигрантов вообще и трудящихся мигрантов, а также членов их семей, в частности. Анализ актов обозначенного уровня позволяет выявить отсутствие унификации<sup>24</sup>. Также федеральный законодатель фактически закрепил и права органов местного самоуправления на частичное регулирование статуса мигрантов. Отметим, что именно органы местного самоуправления играют ведущую роль в адаптационных процессах трудящихся мигрантов и членов их семей.

Анализ законодательства субъектов федерации позволяет выявить следующие направления регулирования статуса мигрантов и трудящихся мигрантов, членов их семей: демографическая ситуация; национальные отношения; профилактика правонарушений; социально-экономическое развитие; статус детей, молодежи; здравоохранения и здоровья населения.

Механизмы привлечения и использования иностранной рабочей силы в законодательстве сторон Соглашения однотипны и основаны на разрешительном порядке

---

<sup>24</sup> Например, в одних субъектах вопросы миграции регулируется законами (например, Закон Саратовской области от 24 декабря 2008 г. № 330-ЗСО (ред. от 18 окт. 2010 г.) «Об областной целевой программе «Содействие занятости населения и развития кадрового потенциала Саратовской области» на 2009- 2011 гг.»); в других — указами президента (постановлениями главы администрации); в третьих - постановлениями правительства или распоряжениями главы кабинета; в четвертых - постановлениями (решениями) органов законодательной власти.

и квотировании. В законе Республики Беларусь от 3 января 2011 года №2/1777 «О внешней трудовой миграции»; в новом Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV ЗРК «О миграции населения» (и предшествовавшем ему до недавнего времени Законе Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года «О миграции населения»). В Российской Федерации специальный в соответствующем предметном отношении закон отсутствует: вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы регулируются, в большей части, подзаконными актами различных органов. Следует обратить внимание на то, что исходя из критериев теории права и законодательной техники, не следует констатировать наличие в Российской Федерации специального законодательного акта по вопросам трудовой миграции, мотивируя это наличием соответствующих норм в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Такой вывод следует даже из наименования этого нормативного акта, в котором отражена его «нацеленность» на регулирование основополагающих, статусных отношений, касающихся иностранных граждан.

В исследуемой сфере также действуют разработанные внутриотраслевые инструкции, положения, регламенты. Регламентация Федеральной миграционной службы России придает деятельности ее территориальных органов прозрачный и предсказуемый характер и в дальнейшем позволит оперативно разрешать управленческие задачи как по вопросам исполнения государственных функций, так и по предоставлению Федеральной миграционной службой России государственных услуг юридическим и физическим лицам в установленные сроки в рамках действующего закона.

Анализ правовых актов Республики Беларусь и Республики Казахстан в сравнении с законодательством России и понятийным аппаратом, вводимым Соглашениями, позволяет сделать следующие выводы:

- а) Наиболее обеспеченным с точки зрения законодательного закрепления базовых понятий (миграция, мигрант, трудящийся-мигрант, нелегальный мигрант, иностранный работник, бизнес-иммигрант, сезонный иностранный работник) и регулирования правового статуса мигранта представляется законодательство Республики Казахстан.
- б) Правовые основы исследуемых статусов (мигрант, трудящийся мигрант, нелегальный мигрант, миграция) в законодательстве Республики Беларусь отличаются различным понятийным аппаратом (в сравнении с законодательством сторон Соглашений в Республике Беларусь используется термин «трудящийся-иммигрант») отличаются лапидарностью и находятся в стадии становления. Положительным можно назвать наличие закона «О внешней трудовой миграции», регулирующего, в том числе, трудоустройство иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь и их правовой статус.

Основополагающее значение для осуществления анализа имеет отраслевая принадлежность законодательных актов по вопросам осуществления трудовой деятельности гражданами Беларуси, Казахстана и России и иностранными гражданами из третьих государств на территории указанных государств-участников ЕЭП. Рассмотрение данного вопроса позволяет определить соподчиненность (приоритетность) различных национальных нормативных правовых актов одного уровня, регулирующих вопросы осуществления трудовой деятельности гражданами Беларуси, Казахстана и России и иностранными гражданами из третьих государств на территории каждого из государств-участников Единого экономического пространства. Необходимо также соотнести соответствующие национальные нормативные правовые акты с нормативно-правовой основой исследуемых Соглашений.

Системный анализ современных правовых систем Беларуси, России и Казахстана позволяет сделать вывод о том, что во всех трех государствах вопросы осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства вообще (и иностранными гражданами, имеющими принадлежность к гражданству другого государства–члена ЕЭП, в частности) относятся к особой, «смешанной», области правового регулирования, представляющей собой сочетание конституционно-правовых элементов (статусного характера) и элементов трудового права. При этом соотношение этих двух видов правовых элементов, не столько по нормативному объему, сколько в содержательном отношении, позволяет сделать вывод о превалирующей роли конституционно-правовых (статусных) элементов.

Указанный вывод основывается:

- а) на принадлежности правовых систем всех государств-участников Единого экономического пространства к континентальной правовой (мировой) системе;
- б) на правопреемстве в каждом из указанных государств ЕЭП правовой системы СССР;
- в) на экспертной оценке содержания основополагающих нормативных правовых актов России, Беларуси и Казахстана (соответственно, Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Беларусь и Конституции Республики Казахстан);
- г) на экспертной оценке различных объективных аспектов в их совокупности применительно к современному состоянию и тенденциям развития правовой системы в каждом государстве–участнике ЕЭП;
- д) на экспертной оценке характера и содержания, а также нормативного выражения (оформления) в национальном законодательстве каждого государства-участника ЕЭП норм, посвященных непосредственно исследуемой тематике, (т.е. вопросам правового регулирования осуществления трудовой деятельности гражданами России, Беларуси, Казахстана, а также иностранными гражданами из третьих государств на территории каждого из указанных государств – участников ЕЭП).

Авторами была исследована также иерархическая соподчиненность нормативных актов по вопросам осуществления трудовой деятельности гражданами Беларуси, Казахстана и России и иностранными гражданами из третьих государств на территории указанных государств-участников ЕЭП с действующими на территории этих же государств соответствующими международными договорами. Данный вопрос является одним из ключевых для определения возможных последствий влияния Соглашений на правовую систему государств-членов Таможенного Союза. Необходимо отметить, что исследуемые Соглашения по своей юридической силе имеют однозначный приоритет над законодательными актами Российской Федерации и Казахстана, регулирующими вопросы той же предметной тематики. Согласно Конституции Республики Беларусь (нормативно-правового акта высшей юридической силы на территории этого государства) приоритет юридической силы действующих международных договоров Республики Беларусь над ее национальными законодательными актами (над законами, а также декретами Президента Республики Беларусь, имеющими силу закона) непосредственно в конституционных нормах в явном виде практически не выражен и вследствие этого не может считаться однозначно существующим<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> См.: Конституция Республики Беларусь от 30 августа 1995 года, статья 8

**Раздел 3. Юридический анализ Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств: основные положения, новации, двойственные нормы и их влияние на существующую правовую базу и институциональные рамки в области трудовой миграции.**

**3.1. Сущность основных новаций Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и влияние на нормы действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, Беларуси и Казахстана.**

### **3.3.1. Новация 1. Категории лиц, затрагиваемые Соглашением**

**Россия:** в связи с выделением в статье 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» трех правовых режимов, связанных с законным нахождением иностранных граждан в Российской Федерации<sup>26</sup>, рассматриваемое Соглашение<sup>27</sup> затрагивает временно пребывающих и временно проживающих в Российской Федерации граждан Беларуси и Казахстана, прибывших на территорию нашей страны в целях осуществления трудовой деятельности<sup>28</sup>. Необходимо отметить, что применительно к временно проживающим в России гражданам Беларуси и Казахстана рассматриваемое Соглашение создает дополнительные благоприятные условия пребывания, аналогичные вводимым для временно пребывающих граждан этих стран. Кроме того, Соглашение затрагивает временно пребывающих и временно проживающих в Российской Федерации граждан иных (третьих) государств в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации они признаются членами семьи трудящегося-мигранта из Беларуси или Казахстана;

**Беларусь:** в связи с выделением в белорусском законодательстве (в статьях 2 и 38 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь») трех правовых режимов, связанных с законным нахождением иностранных граждан в Беларуси<sup>29</sup>, рассматриваемое Соглашение затрагивает в первую очередь временно пребывающих и, отчасти, временно проживающих в Беларуси граждан России и Казахстана, прибывших в целях осуществления трудовой деятельности. Кроме того, Соглашение затрагивает временно пребывающих и временно проживающих в Беларуси граждан иных (третьих) государств в случае, если в соответствии с белорусским законодательством они признаются членами семьи трудящегося-мигранта из России или Казахстана;

**Казахстан:** в связи с появлением в Казахстане в 2011 году нового Закона «О миграции населения» (от 22 июля 2011 года № 477-IV ЗРК) в казахстанском законодательстве обозначились некоторые разночтения в правовых режимах законного нахождения иностранных граждан: (в статье 4 основополагающего по своей предметной сути закона «О правовом положении иностранцев») говорится о наличии двух правовых режимов, связанных с законным нахождением иностранных граждан в Казахстане<sup>30</sup>. В то же время вышеупомянутый новый Закон «О миграции населения», хотя формально и не выделил режим временного проживания в самостоятельный, но с учетом соответствующих норм, посвященных самому определению временного проживания (см. п.19 статьи 1), а также условиям его получения в некоторых случаях, косвенно такой режим на территории Казахстана узаконил. Таким образом, с некоторыми оговорками (учитывающими отмеченную правовую коллизию норм двух обозначенных казахстанских законов), рассматриваемое Соглашение затрагивает в первую очередь временно

<sup>26</sup> Временно пребывание, временное проживание и постоянное проживание.

<sup>27</sup> В соответствии с основными понятиями его статьи 1.

<sup>28</sup> Сказанное однозначно не относится к членам семей указанных иностранных трудящихся-мигрантов, прибывших совместно в Российскую Федерацию, поскольку данные члены семей не обязательно прибывают в Российскую Федерацию именно в целях осуществления трудовой деятельности.

<sup>29</sup> Временно пребывание, временное проживание и постоянное проживание.

<sup>30</sup> Временно пребывание и постоянное проживание.

пребывающих, а также фактически временно проживающих в Казахстане граждан России и Беларуси, прибывших в Республику Казахстан в целях осуществления трудовой деятельности. Кроме того, Соглашение затрагивает временно пребывающих и, фактически, временно проживающих в Казахстане граждан третьих государств в случае, если они признаются членами семьи трудящегося-мигранта из России или Беларуси.

### **3.3.2. *Новация 2. Свободный («неразрешительный») порядок привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане граждан государств - участников ЕЭП на условиях Соглашения***

В соответствии со статьей 3 рассматриваемого Соглашения работодатели (наниматели иностранной рабочей силы) из государств-участников ЕЭП получают право заключать трудовые договоры с иностранными гражданами, подпадающими под действие данного Соглашения, *без учета соответствующих ограничений по защите национального рынка труда.*

В связи с этим в странах-участниках ЕЭП возможна актуализация следующих позитивных моментов:

**Россия:** в соответствии со статьей 3 рассматриваемого Соглашения, российские работодатели получают право заключать трудовые договоры с гражданами Беларуси и Казахстана без учета соответствующих ограничений по защите национального рынка труда, а именно: без учета имеющейся квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу в Российской Федерации<sup>31</sup>; без учета допустимой доли иностранных граждан, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации деятельность в сфере розничной торговли и спорта<sup>32</sup>; а также без получения разрешений на работу в Российской Федерации самими указанными иностранными гражданами (обязательность чего зафиксирована в статьях 13 и 13<sup>1</sup> названного Федерального закона), а также без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников (что требуется согласно статье 13 названного Федерального закона).

Данная новация актуальна для российских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности в Российской Федерации (на основании соответствующего трудового договора) граждан Казахстана, поскольку в отношении белорусских граждан в соответствии с Решением № 4 Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 года по различным вопросам, касающимся трудовых отношений, условия национального порядка регулирования трудовой миграции, включая разрешительные аспекты допуска к осуществлению трудовой деятельности иностранных граждан, - не применяются;

**Беларусь:** несмотря на то, что согласно статье 24 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» устанавливается, что с учетом государственных интересов, ситуации на рынке труда Республики Беларусь и приоритетности права граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, на занятие свободных рабочих мест (вакансий) Совет Министров Республики Беларусь может устанавливать квоты на привлечение в Республику Беларусь иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, для осуществления трудовой

<sup>31</sup> Устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 статьи 18 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В настоящее время такие квоты установлены в размере 1745584 человек. На 2011 год – согласно Постановлению Правительства РФ от 12.11.2010 № 895 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 год». На 2012 год - согласно Постановлению Правительства РФ от 03.11.2011 № 892 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 год».

<sup>32</sup> Устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 5 статьи 18<sup>1</sup> Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В настоящее время такая доля на 2011 год установлена согласно Постановлению Правительства РФ от 27.11.2010 № 947 «Об установлении на 2011 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации».



деятельности на ее территории. Такие квоты в Беларуси в настоящее время не введены. Однако при этом действует общий – разрешительный – порядок привлечения к трудовой деятельности в Республике Беларусь иностранных граждан.

Данный разрешительный порядок, закрепленный в статьях главы 4 закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», предусматривает, что:

- а) наниматель (работодатель) Республики Беларусь обязан получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы в случае намерения использовать труд иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Беларуси, в количестве, превышающем десять человек (статьи 26 и 36, часть 2 названного закона),
- б) трудящиеся-иммигранты могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Беларусь только при условии получения специального разрешения и заключения трудового договора (статьи 23 и 25, часть 2). Причем такое специальное разрешение выдается иностранцу, не имеющему разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, по ходатайству нанимателя (то есть работодателя), а в случае если иностранцы, не имеющие разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, намерены осуществлять трудовую деятельность у нескольких нанимателей, то такие иностранцы обязаны получить специальное разрешение для работы у каждого из этих нанимателей (статья 29).

Таким образом, как и в случае с российским законодательством, можно отметить, что новация статьи 3 рассматриваемого Соглашения после его вступления в силу будет актуальна для белорусских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности в Беларуси граждан Казахстана, поскольку в отношении российских граждан в соответствии с Решением № 4 Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 года условия национального порядка регулирования трудовой миграции, включая разрешительные аспекты допуска к осуществлению трудовой деятельности иностранных граждан на территории Беларуси, не применяются.

**Казахстан:** новация статьи 3 рассматриваемого Соглашения актуальна для казахстанских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности в Республике Казахстан трудящихся-мигрантов из России и Беларуси (и имеющих гражданство этих двух государств), поскольку она позволяет не применять в отношении российских и белорусских граждан существующий в Казахстане в целом квотно-разрешительный порядок допуска иностранцев к осуществлению трудовой деятельности на территории Республики Казахстан. (Исходя из анализа содержания статей 37 и 38 казахстанского Закона «О миграции населения» 2011 года, до вступления указанного Соглашения в силу существующий квотно-разрешительный порядок привлечения иностранцев к трудовой деятельности в Казахстане не распространялся только на постоянно проживающих в этой республике граждан России и Белоруссии, а также на временно пребывающих и, фактически, временно проживающих граждан России и Белоруссии, которые являются этническими казахами или бывшими соотечественниками (т.е. лицами, родившимися на территории Казахстана, либо ранее состоявшими в его гражданстве или в гражданстве Казахской ССР.)

Согласно статье 11 Закона Республики Казахстан «О занятости населения» в целях защиты внутреннего рынка труда правительством Республики Казахстан ежегодно устанавливается квота на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории страны. В то же время, согласно Правилам осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан за границей (от 25 июня 1999 года) и Правилам определения квоты и выдачи работодателям разрешения на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан (от 19 июня 2001 года) разрешение на привлечение иностранной рабочей силы выдается казахстанскому работодателю в рамках установленной квоты.

Таким образом, с введением рассматриваемого Соглашения в действие указанные разрешительные нормы казахстанского законодательства, регулирующие условия и порядок привлечения к трудовой деятельности в Республике Казахстан граждан Беларуси и России, применению не подлежат.

### ***3.3.3. Новация 3. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора российским, белорусским или казахстанским работодателем с иностранным трудящимся-мигрантом***

Данная новация является развитием и логическим продолжением предыдущей новации, поскольку предполагает, что заключению трудового договора с гражданином Беларуси или Казахстана со стороны российского работодателя либо трудового договора работодателями Беларуси или Казахстана с гражданами других договаривающихся сторон, не должно предшествовать получение соответствующих разрешительных документов. В соответствии со статьей 4 рассматриваемого Соглашения для заключения трудового договора трудящийся-мигрант будет предоставлять работодателю только документы, предусмотренные трудовым законодательством государства трудоустройства, а также документ(ы), подтверждающий(ие) законность нахождения этого трудящегося-мигранта на территории указанного государства.

Так, в Российской Федерации заключению трудового договора с гражданином Беларуси или Казахстана не должно предшествовать получение разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а при непосредственном заключении такого договора работодатель не должен истребовать от указанного гражданина его разрешения на работу в Российской Федерации<sup>33</sup>. При этом, несмотря на то, что некоторые эксперты оценивают указанное нововведение в рамках рассматриваемого Соглашения как некое предстоящее ужесточение порядка приема на работу в Российской Федерации для граждан Беларуси, очевидно, что данная норма статьи 4 Соглашения не затрагивает гарантии реализации трудовых прав белорусских граждан в России.

В то же время, данное нововведение будет весьма актуально для российских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности в Российской Федерации граждан Казахстана, поскольку единственным дополнительным документом для таких граждан при их поступлении 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 данной карты взамен утерянной или испорченной).

В свою очередь, с введением в действие рассматриваемого Соглашения (статья 4) в Республике Беларусь заключению трудового договора между белорусским нанимателем и гражданином Казахстана не должно будет предшествовать получение разрешения на привлечение иностранной рабочей силы в случае намерения использования труда иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Беларуси, в количестве, превышающем десять человек. Кроме того, граждан Казахстана не потребуется получение специального разрешения на работу, выдаваемого по ходатайству нанимателя. Единственным дополнительным документом, требуемым от гражданина Казахстана будет только его 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 для этих целей разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Единственный документ, который

---

<sup>33</sup> Поскольку в отношении граждан Беларуси подобные благоприятные условия в Российской Федерации уже применяются в соответствии с Решением № 4 Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 года, то очевидно, что как и предшествующая новация, данная новация касается граждан Казахстана.

работодатели должны будут истребовать при заключении трудового договора, станет миграционная карточка Республики Казахстан (с отметкой о пересечении его границы).

#### ***3.3.4. Новация 4. Увеличение сроков для совершения необходимых действий по регистрации (постановке на миграционный учет) по месту пребывания в Российской Федерации, Республике Беларусь или Республике Казахстан***

В соответствии со статьей 5 рассматриваемого 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, приезжающих в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности<sup>34</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 Российской Федерации<sup>35</sup>. Отмеченное нововведение не является актуальным для граждан Республики Беларусь, поскольку в статье 3 действующего между Российской Федерацией и Республикой Беларусь Соглашения от 24 января 2006 года об обеспечении равных прав граждан на свободу передвижения выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного Государства уже предусмотрен 30-дневный срок для осуществления необходимых действий по постановке на миграционный учет. Однако отмеченное нововведение весьма актуально для граждан Республики Казахстан, планирующих работать в России, а также для тех членов семей трудовых мигрантов из Беларуси и Казахстана, которые имеют гражданство иного государства.

Что касается Беларуси, то отмеченное нововведение, может быть полезным для членов семей российских граждан, имеющих гражданство третьего государства, а также для граждан Республики Казахстан и членов их семей, поскольку позволяет не соблюдать установленный в общем случае 5-дневный срок (исключая общегосударственные нерабочие дни) для регистрации иностранных граждан по месту пребывания в Республике Беларусь<sup>36</sup>.

В Казахстане отмеченное нововведение позволит гражданам Российской Федерации и гражданам Беларуси, привлекаемым к трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, а также членам семей указанных граждан не соблюдать обязательный согласно законодательству Казахстана (в соответствии с пунктом 13 Правил въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан), необходимый для регистрации 5-дневный срок после пересечения государственной границы Казахстана.

#### ***3.3.5. Новация 5. Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения и членов его семьи на территории другого государства-участника Соглашения.***

В соответствии со статьей 5 (абзац 2) рассматриваемого Соглашения может быть значительно увеличен непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации для трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и членов их семей<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Подчеркиваем необходимость понимания этого термина в узком смысле, без включения в его содержание деятельности по выполнению работ и (или) оказанию услуг на основании гражданско-правового договора.

<sup>35</sup> Общий обязательный срок для других временно пребывающих и временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, установленный статьей 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», составляет 7 дней.

<sup>36</sup> Статья 41 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

<sup>37</sup> В том числе и срока временного пребывания сверх срока действия разрешения на временное проживание в Российской Федерации для временно проживающих в России граждан Республики Беларусь и Республики Казахстан и граждан других государств, являющихся членами семей трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана.

Так, согласно указанной норме статьи 5 (абзац 2) рассматриваемого Соглашения, срок временного пребывания в Российской Федерации трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и членов их семей (которые могут иметь гражданство другого государства), приравнивается к сроку действия соответствующего трудового договора гражданина Беларуси или Казахстана. Таким образом, срок временного пребывания может даже не быть лимитированным (в случае заключения трудового договора на неопределенный срок согласно Трудовому кодексу Российской Федерации). В то же время для других категорий иностранных граждан непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации, согласно статье 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», может продлеваться на период только до одного года<sup>38</sup>. Указанное продление срока временного пребывания в Российской Федерации трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и иностранных членов их семей не освобождает этих иностранных граждан (если они имеют статус временно проживающих в Российской Федерации) от периодической подачи в установленном порядке уведомлений о своем проживании в Российской Федерации, как того требует статья 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Со вступлением в силу рассматриваемого Соглашения срок непрерывного временного пребывания трудоустроенных в Беларуси граждан Российской Федерации и Казахстана 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 в республику иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы.<sup>39</sup> Он также может превышать годичный срок, на который в общем случае иностранному гражданину выдается разрешение на временное пребывание в случае осуществления им трудовой деятельности.

Применительно к законодательству Республики Казахстан использование отмеченной нормы также позволит увеличить предусмотренный пунктом 15 Правил въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан период непрерывного временного пребывания в этом государстве. Согласно этому нормативному документу, для иностранцев в случаях, не требующих получения визы, период непрерывного временного пребывания может быть не более 30 суток, а для граждан стран Таможенного союза – не более 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, временное пребывание оформляется на срок действия данного разрешения.

### ***3.3.6. Новация 6. Предоставление детям трудящегося-мигранта, совместно проживающим с ним в государстве трудоустройства (России, Беларуси или Казахстане) права на посещение дошкольных учреждений и получение образования в указанном государстве в соответствии с его законодательством.***

Данная новация вводится статьей 12 рассматриваемого Соглашения и в принципе означает предоставление возможностей: 1) для посещения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана дошкольных учреждений на территории России на условиях (в том числе и льготных), установленных российским законодательством для детей граждан Российской Федерации; 2) для получения детьми указанных граждан Беларуси и Казахстана образования в порядке, установленном для граждан России (т.е. с правом однократного бесплатного получения образования соответствующего образовательного

<sup>38</sup> Исключениями из данного положения являются: высококвалифицированные иностранные специалисты, иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность у физических лиц на основании патента и иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в соответствии со ст. 16, часть 2 Федерального закона от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

<sup>39</sup> Предусмотренный в статье 39 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

уровня согласно пункту 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании»). Данное положение, возможно, следует толковать с некоторыми оговорками в отношении возможности получения на равных основаниях с гражданами Российской Федерации среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования. Это объясняется обычными сроками окончания обучения лиц в таких образовательных учреждениях - в то время, когда согласно российскому законодательству они уже не имеют статуса ребенка, а являются совершеннолетними дееспособными лицами.

В то же время между правительствами Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, а также Кыргызской Республики заключено (в России оно вступило в силу) Соглашение от 24 ноября 1998 года о предоставлении равных прав государствам-участникам Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях на поступление в высшие учебные заведения. Статьи 1 и 2 данного Соглашения предоставляют гражданам стран-участниц указанного соглашения равные права на поступление в государственные учебные заведения (в том числе на места, финансируемые из государственного бюджета), за исключением учебных заведений органов обороны, внутренних дел, безопасности, пограничных и таможенных служб.

Довольно значительными правами в образовательной сфере в настоящее время пользуются иностранные граждане, находящиеся в Беларуси. Так, в соответствии со статьей 14 закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Временно проживающие в Республике Беларусь 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. Так, согласно статье 10 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» только постоянно проживающие в Казахстане иностранцы и лица без гражданства имеют равные с гражданами Республики Казахстан права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в области образования. С учетом приоритетного значения указанного казахстанского закона над другими законодательными актами Республики Казахстан - в контексте регулирования правового статуса иностранцев, можно констатировать, что до введения в действие рассматриваемого Соглашения какие-либо дополнительные преференции в области образования не предоставляются детям иностранных трудящихся-мигрантов и согласно другим законодательным актам Казахстана. Так, например, согласно пункту 1 статьи 29 нового закона Республики Казахстан «О миграции населения» 2011 года «Дети, въехавшие в Республику Казахстан с целью воссоединения семьи, имеют право на получение образования в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. С учетом вышеобозначенного наличия посвященной этим же вопросам предметной нормы в имеющем приоритет Законе Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев», можно отметить фактическую ограниченность приведенной нормы Закона «О миграции населения» пределами, определенными нормой Закона «О правовом положении иностранцев».)

Таким образом, рассмотренная норма Соглашения довольно значительно расширила права детей иностранных трудящихся-мигрантов из государств-участников ЕЭП в образовательной сфере.

### ***3.3.7. Новация 7. Предоставление трудящимся-мигрантам из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения права на вступление в профсоюзные организации, образованные в другом государстве-участнике данного Соглашения***

Согласно статье 16 рассматриваемого Соглашения граждане Беларуси и Казахстана получили право вступать в профсоюзные организации Российской Федерации (наравне с гражданами России). Данная норма несколько расширяет права иностранных граждан из Беларуси и Казахстана 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 только за постоянно и временно проживающими в Российской Федерации иностранными гражданами. Обозначенная норма распространяет это право и на временно пребывающих в Российской Федерации граждан Беларуси и Казахстана, осуществляющих в нашей стране трудовую деятельность, а также снимает некоторые ограничения на вступление указанных иностранных граждан в профсоюзы, если такие ограничения устанавливаются федеральными законами.

Что касается законодательства Беларуси и Казахстана, то подобные рамочные нормы о возможности участия в отдельных случаях иностранных граждан в профсоюзах каждого из этих государств в национальных законодательствах также зафиксированы (более широко – в Беларуси, чуть менее широко – в Казахстане).

Тем не менее, упомянутая норма в любом случае расширяет права иностранных трудящихся-мигрантов из государств-участников ЕЭП на членство в национальных профсоюзах, поскольку дает возможность на вступление в них временно пребывающим иностранным гражданам. Так, согласно статье 9 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранцы могут вступать в профессиональные союзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории страны, если это предусмотрено их уставами. В Казахстане, согласно действующей редакции статьи 12 закона «О правовом положении иностранцев», только постоянно проживающие в Казахстане иностранцы имеют право вступать в общественные объединения (за исключением политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели), если это не противоречит уставам (положениям) этих объединений. Очевидно, что по смыслу и содержанию данной статьи к обозначенным общественным объединениям относятся и профсоюзы.

Таким образом, вышеупомянутая норма Соглашения видимым образом расширяет право на участие граждан России, Беларуси и Казахстана в работе профсоюзов на территории ЕЭП.

### ***3.3.8. Новация 8. Наделение трудящихся-мигрантов правом на получение информации об условиях и порядке пребывания и осуществления трудовой деятельности от уполномоченных органов государства трудоустройства и работодателя.***

Данное право, закрепленное в статье 9 рассматриваемого Соглашения, отсутствует в нормативно-правовых актах, посвященных правилам пребывания и осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Нет подобной нормы и в законодательстве Республики Казахстан. Что же касается нормативных правовых актов Беларуси, посвященных регулированию трудовой деятельности иностранных граждан, то норма, обязывающая предоставлять иностранным трудящимся-мигрантам подобную информацию и, соответственно, наделяющая их правом на запрос и получение такой информации, закреплена в статье 33 закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции».

Рассматриваемое Соглашение было ратифицировано, Россией, а значит, будет иметь приоритет над соответствующими нормами федерального законодательства, регулируемыми условия и порядок въезда в страну иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности, порядок их пребывания (и миграционного учета

по месту пребывания), условия и порядок осуществления ими трудовой деятельности, а также сроки и порядок их выезда с территории России.

С учетом ранее выявленного соотношения юридической силы указанного Соглашения с нормами законодательных и иных нормативных правовых актов Республики Беларусь и Республики Казахстан данное Соглашение будет иметь приоритет над нормами и национального законодательства Беларуси, и национального законодательства Казахстана, за исключением предусмотренных в нем случаев непризнания отдельных ограничений в отношении трудовой деятельности трудящихся-мигрантов в качестве дискриминационных.

### **3.2. Сущность дополнительных новаций рассматриваемого Соглашения по сравнению с нормами действующих нормативных правовых актов**

*Норма о безвозмездном предоставлении российским работодателем трудящемуся-мигранту из Беларуси или Казахстана (в том числе его бывшему работнику) справки с указанием специальности (квалификации, должности), периода работы и размера заработной платы.* Указанная новация закреплена в статье 10 рассматриваемого Соглашения и направлена на дополнительное обеспечение интересов трудящегося-мигранта.

*Нормы о медицинском обеспечении и социальном страховании трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана в России.* Данные нормы, содержащиеся в статьях 11 и 13 рассматриваемого Соглашения, не содержат новаций и не устанавливают новых регулятивных аспектов, поскольку содержат общую отсылку к законодательству государства трудоустройства.

*Норма о налогообложении доходов трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана в соответствии с законодательством государства трудоустройства.* Данная норма закреплена в статье 17 рассматриваемого Соглашения и носит позитивный характер, однако механизмы, позволяющие избегать двойного налогообложения граждан указанных государств, уже предусмотрены соответствующими двусторонними договорами России с Беларусью и Казахстаном.<sup>40</sup>

### **3.3. «Двойственные» нормы Соглашения (в том числе нормы, потенциально снижающие эффективность его применения).**

С учетом общего анализа содержания рассматриваемого Соглашения к отмеченным нормам могут быть отнесены следующие:

*Корректировка понятия трудовой деятельности иностранного гражданина.* Согласно статье 1 рассматриваемого Соглашения, под понятием «трудовая деятельность в Российской Федерации гражданина Беларуси или Казахстана» будет пониматься соответствующая деятельность такого гражданина только на основании трудового договора. То есть в указанное понятие не будут включаться виды деятельности на основании гражданско-правового договора, как это предусмотрено в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

*Нормы о непризнании отдельных ограничений в отношении трудовой деятельности трудящихся-мигрантов в качестве дискриминационных.* Согласно статье 6 рассматриваемого Соглашения, ограничения в отношении трудовой деятельности трудящихся-мигрантов, рода их занятий и территории пребывания, устанавливаемые законодательством государств Сторон в целях обеспечения национальной безопасности (например, в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение), а также меры, принимаемые государствами в целях социальной защиты от безработицы, не могут

<sup>40</sup> Имеются в виду Соглашение от 21 апреля 1995 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество (вместе с протоколом от 24.01.2006 г. к указанному Соглашению), а также Конвенция от 18 октября 1996 года, подписанная представителями Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и капитал.

рассматриваться как дискриминация и ограничение прав и свобод трудящихся-мигрантов и членов их семей. Наличие указанной нормы при определенных и достаточно широко трактуемых обстоятельствах может свести на нет основные позитивные аспекты содержательной направленности рассматриваемого Соглашения, включая вводимый (или подтверждаемый) им свободный (и «неразрешительный») порядок привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан Беларуси и Казахстана на условиях данного Соглашения.

Более того, наличие подобной нормы для Российской Федерации фактически позволяет потенциально применять в отношении трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана<sup>41</sup> нормы статей 5<sup>1</sup> и 18<sup>1</sup> Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где говорится о возможности ограничения Правительством Российской Федерации срока временного пребывания для отдельных категорий иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также о полномочиях Правительства России на введение соответствующих квот на привлечение и использование иностранных работников.

Аналогичные выводы в отношении приведенной статьи рассматриваемого Соглашения можно сделать с позиции нормативных правовых актов и Республики Беларусь, и Республики Казахстан, - в которых также предусматриваются (или, по меньшей мере, предполагаются) некие защитные меры, направленные на обеспечение национальной безопасности, защиту от безработицы и др.

*Норма о гарантированном времени для заключения нового трудового договора в случае досрочного расторжения предыдущего трудового договора.* Мигранты из Беларуси и Казахстана получили возможность заключить в течение 15 дней новый трудовой договор, в случае досрочного расторжения первоначального.

По мнению некоторых экспертов, на заключение нового трудового договора (и, соответственно, для продления срока временного пребывания в Российской Федерации) гражданам Беларуси и Казахстана в любом случае дополнительно предоставляется 15 дней. Это не зависит от того, истек ли общий разрешенный срок их непрерывного временного пребывания на территории Российской Федерации (90 дней) или нет. Однако при более внимательном анализе упомянутой нормы можно сделать вывод об отсутствии возможностей для продления срока временного пребывания сверх 90 дней еще на 15 суток. В частности, абзац второй этой же статьи устанавливает, что права и обязанности трудящегося мигранта в связи с досрочным расторжением трудового договора регулируются законодательством государства трудоустройства, что никоим образом не означает автоматическое продление срока временного пребывания. Таким образом, в Российской Федерации подлежит применению норма пункта 7<sup>5</sup> статьи 13<sup>1</sup> Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где установлено, что при досрочном расторжении трудового договора иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации, если 90 дней со дня его въезда в страну уже истекли, если не заключен новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) или не оформлен патент.

#### **3.4. Оценка общего соотношения Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств и основных законодательных актов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан**

В отличие от Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей другой исследуемый международно-правовой документ - Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих

<sup>41</sup> В отличие от белорусских граждан они не защищены дополнительными нормами других российско-белорусских договоров (например, Решением № 4 Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 года, согласно которому во взаимоотношениях сторон не применяются общие условия национального порядка регулирования трудовой деятельности иностранных граждан).



государств - практически не имеет пересекающихся предметных областей с нормативными правовыми актами законодательства государств-участников ЕЭП, касающимися трудовой миграции и трудовой деятельности иностранных граждан.

По своему содержательному характеру рассматриваемое Соглашение практически не содержит каких-либо общерегулятивных норм в соответствующих сферах общественных отношений, а главным образом определяет формы и методы взаимодействия государств в области противодействия нелегальной трудовой миграции из третьих государств. Примерами общерегулятивных норм, содержащихся в Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции, очевидно, могут считаться только нормы статьи 2 данного Соглашения, раскрывающие некоторые основные термины, (которые сами по себе, однако, не являются какой-либо значительной правовой новацией), и норма статьи 7 данного Соглашения о возможности отказа уполномоченного органа государства-участника ЕЭП, основанного на законодательстве этого государства, в транзитном проезде граждан третьих стран через это государство.

Вместе с тем, следует отметить возможное косвенное влияние рассматриваемого документа на особенности предстоящего применения некоторых специальных норм, содержащихся в законодательстве соответствующих государств. Например, бланкетная норма статьи 18<sup>2</sup> Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривает компетенцию федерального органа исполнительной власти в сфере миграции<sup>42</sup> на ведение банка данных об осуществлении иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности в стране. Кроме того, обозначенная норма устанавливает полномочие Правительства Российской Федерации по определению порядка ведения указанного банка данных и определению перечня подлежащих внесению в него сведений.

С учетом норм рассматриваемого Соглашения<sup>43</sup>, очевидно, что вышеупомянутые правила ведения банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации могут быть несколько скорректированы (в части включения в эти правила положения об обязательном предоставлении уполномоченным органам Беларуси и Казахстана необходимой информации в соответствующих случаях).

Аналогичные замечания касаются и соотношения рассматриваемого Соглашения с законодательством Беларуси. Так, норма статьи 7<sup>44</sup> не содержит принципиальных новаций по сравнению с нормами статьи 30 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (на основании данных норм иностранцу может быть запрещен въезд в страну, в том числе в целях транзитного проезда через ее территорию) и нормой пункта 5 Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь<sup>45</sup>. Кроме того, согласно статье 61 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», в целях учета иностранцев, временно пребывающих, временно и постоянно проживающих в республике, создается центральный банк данных учета иностранцев, пребывающих в Беларуси. Причем порядок создания и ведения банка данных и порядок использования содержащейся в нем информации устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь. Очевидно, что со вступлением в силу рассматриваемого Соглашения правила ведения указанного банка данных и должны быть скорректированы.

Наконец, что касается соотношения рассматриваемого Соглашения с законодательством Республики Казахстан, то, как и в вышеотмеченных случаях, норма статьи 7 Соглашения не содержит каких-либо принципиальных новаций по сравнению с

<sup>42</sup> т.е. Федеральной миграционной службы

<sup>43</sup> Например, содержащихся в статье 6, определяющих перечень видов информации, которой смогут обмениваться уполномоченные органы России, Беларуси и Казахстана в целях противодействия нелегальной трудовой миграции.

<sup>44</sup> О возможности отказа уполномоченного органа государства-участника ЕЭП, основанного на законодательстве этого государства, в транзитном проезде граждан третьих стран через это государство.

<sup>45</sup> Утверждены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 63 от 19 января 2006 года.

нормами законодательства Казахстана об основаниях запрещения транзитного проезда через его территорию иностранцев (иностранных граждан) и лиц без гражданства. В явном виде нормы о запрете транзитного проезда в каких-то конкретных случаях в казахстанском законодательстве не присутствуют, поскольку «покрываются» нормами о случаях запрета въезда иностранных граждан в Казахстан. Данные нормы зафиксированы, например, в части 2 статьи 22 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» и в статье 48 Закона «Республики Казахстан «О миграции населения» 2011 года (фактически, аналогичной по содержанию статье 22 прежнего Закона Республики Казахстан «О миграции населения» 1997 года) .

Относительно порядка сбора и учета сведений об иностранных гражданах в Казахстане и предоставления соответствующей информации по запросам заинтересованных лиц, то по сравнению с российским и белорусским законодательством в Казахстане соответствующие нормы изложены в подзаконных нормативно-правовых актах и касаются как документальных журналов учета (в бумажном виде), так и обязанности параллельного закрепления такой информации на электронных носителях<sup>46</sup> .

Вместе с тем, учитывая, что все основные законодательные и нормативные правовые акты Республики Казахстан, как правило, содержат указание на приоритет юридической силы действующих международных договоров Казахстана над актами национального законодательства и на их непосредственное применение (за исключением случаев, когда из самого положения международного договора явствует возможность его применения только после принятия национального нормативно-правового акта), то в нормативно-правовом отношении, для предоставления со стороны Казахстана информации (согласно закреплённому в статье 6 рассматриваемого Соглашения перечню), которой смогут обмениваться уполномоченные органы России, Беларуси и Казахстана в целях противодействия нелегальной трудовой миграции достаточно самой отмеченной нормы указанного Соглашения.

---

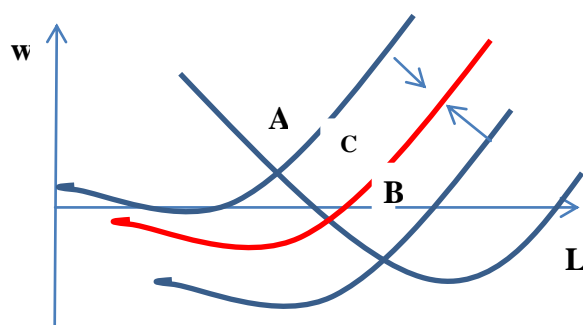
<sup>46</sup> См, раздел 10 («Персональный учет иностранцев в органах внутренних дел») Инструкции о порядке применения Правил въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранцев на территории Республики Казахстан. Утверждены совместным приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан №215 от 9 апреля 2004 года, Министра иностранных дел Республики Казахстан №08-1/93 от 14 апреля 2004 года, Председателя Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения №35-П от 14 апреля 2004 года с последующими изменениями и дополнениями.

## Раздел 4. Анализ и экспертная оценка потенциального влияния ратифицированных соглашений на развитие экономик выбранных пяти стран

### 4.1. Оценка изменения численности притока мигрантов и изменения доходов России после вступления в силу соглашений.

Для оценки притока мигрантов и изменения доходов России после вступления в силу Соглашений о ЕЭП рассмотрим две ситуации, охватывающие большинство сценариев развития ситуаций на рынке труда. Открытие границ для свободного передвижения рабочей силы спровоцирует снижение равновесной ставки заработной платы в каждой отрасли, так как зарплата в странах-донорах мигрантов более низкая, чем в России. Это обосновывается обычной моделью рынка рабочей силы, где разница в ставках заработной плате провоцирует рост предложения труда в стране с более высокой ставкой реальной заработной платы, что в свою очередь снижает равновесную зарплату при увеличении занятости. Следовательно, новая равновесная ставка заработной платы окажется ниже изначальной в стране прибытия и выше изначальной в странах-донорах.

Рисунок 8. Модель рынка труда иностранной рабочей силы для России



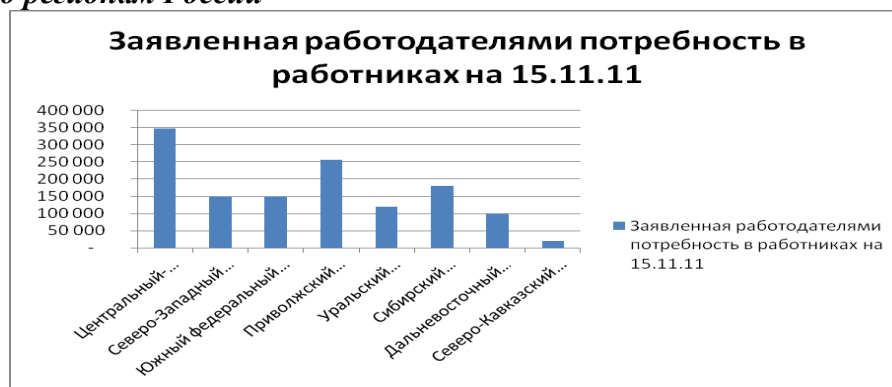
На рисунке 1 можно увидеть движение предложения труда к новому равновесному предложению и новой равновесной ставке заработной платы, где точка А – изначальное равновесие на рынке труда в принимающей стране, точка В – в стране-доноре, точка С – новое равновесие, установившееся на территории ЕЭП.

Изменение ставки заработной платы, а также увеличение предложения труда спровоцируют следующие два сценария развития рынка труда в России:

- в тех отраслях, где спрос на труд превышает предложение, занятость, а следовательно, выпуск и доход отрасли, увеличатся;
- в отраслях с полной занятостью произойдет замещение отечественных трудовых ресурсов иностранными, так как при снижении ставки заработной платы часть ныне работающих уйдет с работы, а на их места придут мигранты, готовые работать за меньшую плату. В данной ситуации произойдет рост доходов отрасли и увеличение ее конкурентоспособности за счет снижения издержек, но это может негативно сказаться на приросте ВВП за счет увеличения числа безработных.

Для примерной числовой оценки данных последствий рассмотрим спрос на труд по регионам и специализацию данного региона, а также разбивку работающих мигрантов по отраслям, что поможет сделать вывод о том, из какой страны, в каком количестве и куда устремится поток мигрантов при вступлении в силу договора о ЕЭП с участием Беларуси, Казахстана, а в дальнейшем, возможно, Кыргызстана и Таджикистана.

**Рисунок 9. Заявленная работодателями потребность в работниках на 15 ноября 2011 года по регионам России**



Источник: Федеральная служба по труду и занятости

Если принять во внимание специализацию регионов по отраслям экономики и статистику Федеральной службы по труду и занятости, можно прийти к следующему выводу относительно спроса на труд по отраслям (см. таблицу 4).

**Таблица 4. Потребность отраслей экономики России в рабочей силе, тыс. человек**

Сельское хозяйство	170
Лесное хозяйство	220
Рыболовство	150
Добыча полезных ископаемых	250
Обрабатывающая промышленность и машиностроение	430
Транспорт	60
Оптовая торговля	20
<b>Итого</b>	<b>1300</b>

Источник: Федеральная служба по труду и занятости

Рассмотрим количество мигрантов, занятое в данных отраслях на 2010 год, по странам, а также процент занятых в данной отрасли от общего числа мигрантов из данной страны (см. таблицу 5).

**Таблица 5. Численность иностранной рабочей силы по странам приезда, занятой в отраслях экономики России**

	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан
Сельское хозяйство	467 (12.7%)	5 689 (12 %)	15 764 (11.4%)
Лесное хозяйство	25 (0.7%)	485 (1%)	1 283 (0.9%)
Рыболовство	30 (0.8%)	184 (0.4%)	247 (0.2%)
Добыча полезных ископаемых	627 (17%)	1 650 (3.5%)	4 671 (3.4%)
Обрабатывающая промышленность и машиностроение	870 (23.6%)	16 140 (34.1%)	42 347 (30.5%)
Транспорт	581 (5.8%)	5 924 (12.5%)	14 605 (10.5%)
Оптовая торговля	1 085 (29.4%)	17 199 (36.5%)	59 762 (43.1%)

Источник: Федеральная служба по труду и занятости

Из приведенных таблиц видно, что в 2010 году в отраслях экономики, которые испытывают нужду в рабочей силе, уже занято некоторое количество мигрантов. Это позволяет предположить, что после вступления в силу ЕЭП и присоединения к нему Таджикистана и Кыргызстана, эти места будут заняты мигрантами.

Основываясь на данных о потребности отраслей экономики России в рабочей силе и текущем распределении иностранных трудящихся-мигрантов по отраслям экономики и странам-выбытия мигрантов (табл. 4 и табл. 5), можно предполагать, что новые мигранты из Казахстана будут востребованы в сельском хозяйстве, добыче полезных ископаемых и обрабатывающей промышленности, мигранты из Кыргызстана — сельском хозяйстве, обрабатывающей промышленности, мигранты из Таджикистана — оптовой торговле и обрабатывающей промышленности.

В предположении о том, что после вступления в силу Соглашений о ЕЭП свободные вакансии будут заполнены мигрантами из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, можно ожидать увеличение числа легально работающих мигрантов из Казахстана на 47 тыс. человек, из Кыргызстана – на 360 тыс. человек, из Таджикистана – на 890 тыс. человек.

Если это произойдет, то доходы бюджета РФ могут возрасти в среднем на 40 млрд рублей за счет налогов, что полностью покроет потери бюджета от нелегальной миграции, а также снижение дефицита рабочих рук и средней заработной платы, и, в свою очередь, приведет к росту ВВП. Также будут уменьшены издержки по сдерживанию нелегальной миграции, так как сама величина нелегальной миграции сократится из-за отмены большинства барьеров, мешающих легальной работе иностранцев, и перехода большинства мигрантов из категории нелегальных в категорию легальных.

Проанализируем также анализ роста ВВП и доходов бюджета РФ, опираясь на изменение ставки заработной платы по отраслям, оценки этого изменения и пересчета доходов каждой отрасли после установления полной занятости за счет мигрантов. Для этого используем модель экономической оценки нелегальной миграции (Enfort, 1998).

Допустим, имеется некий рынок нелегальной миграции. Кривая предложения SS зависит от измеренной в деньгах ожидаемой выгоды нелегального мигранта:

$$M = W_i - W_h - c - pf,$$

где  $W_i$  – зарплата за нелегальную работу в стране переселения;

$W_h$  – низкая (возможно нулевая) зарплата на родине нелегального мигранта;

$c$  – транспортные расходы (включая стоимость подготовки, поиска информации и оплаты лиц, оказывающих незаконную помощь);

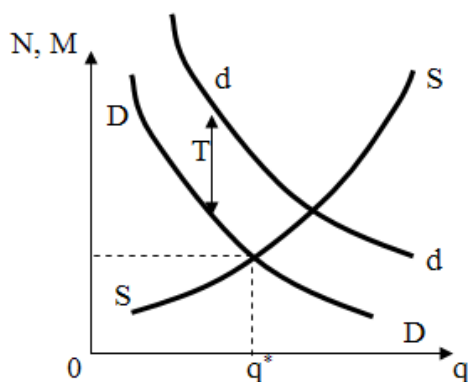
$pf$  – ожидаемая величина санкций.

Спрос на рынке нелегальной миграции определяется степенью терпимости к нелегальной миграции со стороны граждан данного общества.

Параметр  $q$  на рисунке 10 – это количество нелегальных мигрантов, приходящихся на каждого гражданина; параметр  $N$  – удельные выгоды и издержки, приходящиеся на каждого гражданина.

Параметр  $T = pf$  можно рассматривать как «налог» на нелегальную миграцию. Кривая  $dd$  показывает «частный спрос», а кривая  $DD$  показывает «общественный спрос» на нелегальную миграцию.

### ***Рисунок 10. Рынок нелегальной миграции***



Рынок находится в состоянии равновесия, если количество мигрантов, приходящихся на каждого законного гражданина таково, что ни потенциальные нелегальные мигранты, ни законные граждане, ни правительство не считают необходимым регулировать их образ жизни. Такая модель означает, что нелегальная миграция – «нормальный» социальный факт. Нелегальная миграция стабилизируется, так как взаимодействие между спросом и предложением рабочей силы и выбор оптимального правоприменения в социальной области приведет к тому, что определенный уровень нелегальной миграции останется оптимальным с социальной точки зрения.

Оценка влияния Соглашений на нелегальную миграцию на территории ЕЭП, произведенная на основе модели экономической оценки нелегальной миграции, позволяет сделать вывод о том, что ратификация Соглашений позволит государствам сократить равновесный уровень нелегальной миграции по следующим причинам:

- а) Открыв границы для свободного перетекания труда и капитала, страны ЕЭП смогут прийти к равновесному уровню заработной платы, что повлияет на функцию предложения нелегального мигранта (предложение сократится).
- б) Упрощение процедур устройства на работу даст дополнительные стимулы к легализации труда, так как повысит издержки быть пойманным, что опять же сократит величину предложения нелегального труда.
- в) Государству не придется ужесточать борьбу против нелегальных мигрантов и оно сможет сократить свои издержки за счёт сокращения пограничных постов.

Таким образом, образование ЕЭП и включение в него большинства стран-доноров нелегальных мигрантов окажет благотворное влияние на экономику России благодаря сокращению рынка нелегального труда мигрантов и связанных с ним издержек, а также приведет к возможному увеличению ВВП страны за счет снижения заработной платы, увеличения роста занятости и увеличения доходов федерального бюджета за счет налогов.

Напомним, что одно из рассматриваемых Соглашений напрямую нацелено на борьбу с нелегальной миграцией и предлагает ряд новых механизмов противодействия незаконному трудоустройству. Кроме того, само по себе создание в перспективе простых и прозрачных процедур трудоустройства на территории всех стран, которые стали (и еще станут) участниками ЕЭП, является важным средством борьбы с нелегальной миграцией, т.к., как показывают обследования среди нелегальных мигрантов, подавляющее большинство из них предпочли бы легальное пребывание и зарегистрированное трудоустройство по трудовому договору. В настоящее время легальные каналы трудоустройства во многом сужены теневыми посредническими схемами, заниженными квотами и т.д. Формирование режима свободного движения рабочей силы в регионе и создание адекватной миграционной инфраструктуры разрушило бы эти коррупционные «наросты», которые неизбежно ведут к увеличению масштабов незаконного трудоустройства.

## 4.2. Влияние миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП после ратификации Соглашений<sup>47</sup>

В рамках анализа социально-экономических последствий ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств особый интерес представляет изучение влияния миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП. Влияет ли миграция на выравнивание межстрановой и межрегиональной дифференциации показателей социально-экономического развития (уровня ВВП на душу населения, величины заработной платы, уровня безработицы)?

В рамках неоклассической экономической теории свободное перемещение трудовых ресурсов (миграция рабочей силы) традиционно рассматривается как одна из ключевых предпосылок для конвергенции показателей и ускорения темпов социально-экономического развития. Предполагается, что при отсутствии барьеров различия в показателях социально-экономического развития (прежде всего, в реальных доходах населения) будут способствовать перемещению трудовых ресурсов из более бедных в сравнительно более обеспеченные регионы, что, в свою очередь, сократит различия в уровнях реальных заработных плат. Так, падение белорусского рубля в 2011 году сразу отразилось на росте миграции рабочей силы из Беларуси в Смоленскую область (Россия).

В случае если тезис о положительном влиянии миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития верен, то в регионах эмиграции должны наблюдаться более высокие темпы роста показателей доходов (заработной платы) и экономического развития (ВВП на душу населения), чем в регионах иммиграции.

Это соотношение может быть выражено следующим образом:

$$y = f(migr), \quad (1)$$

где  $y$  характеризует дифференциацию между странами в показателях социально-экономического развития,  $migr$  — показатель результативности международной миграции (отношение количества прибывших к количеству выбывших)<sup>48</sup>.

Анализ конвергенции показателей социально-экономического развития государства-участника ЕЭП должен проводиться в сравнении со средними изменениями, наблюдаемыми в других государствах-участниках ЕЭП, что может быть представлено следующим образом:

$$y = \frac{y_{i(t)}}{Y_{(t)}}, \quad (2)$$

где  $y_{i(t)}$  — показатель конвергенции для государства-участника ЕЭП  $i$  в году  $t$ ,  $Y_{(t)}$  — среднее значение показателей конвергенции для всех государств-участников ЕЭП.

<sup>47</sup> При построении эконометрической модели использовалась методология немецкого Института изучения трудовых ресурсов (Institute for the Study of Labor), разработанной для анализа процессов нелегальной миграции в условиях углубления интеграции (Entorf H. Illegal migrants and rational behaviour: Modelling the market for illegal migration, mimeo, Universitat Wurzburg, Juli 1998; ;Entorf H. Rational Migration Policy Should Tolerate Nonzero Illegal Migration Flows: Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration. W.E.P.-Discussion Paper № 23. August 2000; Hatton T., Chiswick B. International Migration and the Integration of Labor Markets // IZA DP No. 559; Schluter Ch. Wahba J. Illegal Migration, Wages, and Remittances // IZA DP No. 4527.)

<sup>48</sup> Выбор в качестве зависимой переменной показателя результативности миграции взамен традиционно рассматриваемого сальдо миграции представляется целесообразным в контексте анализа социально-экономических последствий ратификации Соглашений. Последнее обусловлено тем, что, как выявлено нами ранее, величины прямых и обратных миграционных потоков складываются постепенно и меняются сравнительно медленно, в то время как сальдо миграции является скоротечным, изменчивым и по модулю, и по значению.

Используя линейную регрессионную модель, соотношение (1) может быть представлено следующим образом

$$dy = C + \alpha(dmigr),$$

(3)

где  $\alpha$  — параметр, характеризующий долю влияния миграции на темпы конвергенции,  $C$  — константа.

Учитывая, что в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан (1996), граждане обоих государств имеют право на свободное трудоустройство в каждом из государств, представляется целесообразным проанализировать влияние международной миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития между Россией и Беларусью<sup>49</sup>. Для регрессионного анализа будут использованы статистические данные Росстата, Статкомитета СНГ, ФМС МВД России о величине ВВП на душу населения, номинальной заработной платы и миграционных потоках между Россией и Беларусью за 1997–2010 годы. Полученные выводы можно с определенной степенью условности использовать при анализе конвергенции показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП.

Используя в качестве результирующей переменной темп экономического роста (изменение величины реального ВВП на душу населения), посредством регрессионного анализа с помощью программной оболочки Eviews 4.1 получим следующую зависимость:

$$dy = 0,00032 - 0,02439 \cdot (dmigr),$$

(4)

#### Таблица 6 Влияние международной миграции на конвергенцию величин реального ВВП на душу населения России и Беларуси в 1997–2010 годы

Зависимая переменная: DY  
 Метод: наименьших квадратов  
 Количество наблюдений: 1 14  
 Количество включенных наблюдений: 14

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DMIGR	-0.02439	0.094715	-0.445422	0.6585
C	0.000321	0.004382	0.057201	0.9547
R-squared	0.006152	Mean dependent var		0.000605
Adjusted R-squared	0.002985	S.D. dependent var		0.026971
S.E. of regression	0.027253	Akaike info criterion		-4.318634
Sum squared resid	0.028223	Schwarz criterion		-4.234190
Log likelihood	88.37267	F-statistic		0.198401

<sup>49</sup> Провести эконометрический анализ влияния интеграционных процессов на процессы конвергенции показателей социально-экономического развития возможно только в случае наличия соответствующей статистической базы. В этой связи возможен ретроспективный анализ влияния интеграционных процессов на конвергенцию только между Россией и Беларусью. Учитывая результаты анализа, сделаны выводы о возможном влиянии соглашений в рамках ЕЭП на конвергенцию показателей Беларуси, Казахстана, России. Такой подход отработан в других региональных исследованиях, где расчеты модели основываются на данных тех стран, где экономическая и миграционная статистика позволяет это сделать, а результаты экстраполируются на регион в целом (см., например, De Haas H. North-African migration systems: evolution, transformations and development linkages. International Migration Institute. University of Oxford, Oxford, 2007). Следует также заметить, что в рамках неоклассической экономической теории свободное перемещение трудовых ресурсов (миграция рабочей силы), обусловленное различиями в уровнях заработной платы между государствами, постепенно приводит к выравниванию этих уровней, ослабляя тем самым стимулы к миграции (см., например, Castles S., Miller M.J. The Age of Migration. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press Ltd. 2003; Harris J.R. and Todaro M.P. Migration, unemployment and development: a two-sector analysis // American Economic Review, 1970, N: 60).



Durbin-Watson stat 2.652591 Prob(F-statistic) 0.658542

Как видно из уравнения 4 и таблицы 1,  $R^2$  составляет менее 1%, поэтому мы не можем использовать результаты регрессионного анализа для прогнозирования дальнейшего процесса конвергенции, но можем утверждать, что существует положительное влияние снятия барьеров для свободного перемещения работников между странами на конвергенцию уровней социально-экономического развития России и Беларуси (параметр  $\alpha$  является отрицательным).

Используя в качестве результирующей переменной изменение величины номинальной заработной платы, посредством регрессионного анализа с помощью программной оболочки Eviews 4.1 получим следующую зависимость:

$$dy_w = 0,00454 - 0,204641 \cdot (dmigr), \quad (5)$$

Как видно из уравнения (5) и табл. 2,  $R^2$  составляет около 6%, поэтому мы не можем использовать результаты регрессионного анализа для прогнозирования дальнейшего процесса конвергенции, но, как и предсказывает неоклассическая теория, регрессионный анализ выявил положительное влияние создания единого рынка труда и возможности свободного перемещения работников между Россией и Беларусью на конвергенцию уровней номинальных заработных плат России и Беларуси (параметр  $\alpha$  является положительным).

**Таблица 7 Влияние международной миграции на конвергенцию величин номинальных заработных плат России и Беларуси в 1997–2010 годы**

Зависимая переменная: DYW  
 Метод: наименьших квадратов  
 Количество наблюдений: 1 14  
 Количество включенных наблюдений: 14

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DMIGR	-0.204641	0.117184	-1.746321	0.0872
C	0.004543	0.004964	0.915140	0.3647
R-squared	0.059739	Mean dependent var		-0.006635
Adjusted R-squared	0.040150	S.D. dependent var		0.034766
S.E. of regression	0.034061	Akaike info criterion		-3.882140
Sum squared resid	0.055688	Schwarz criterion		-3.805659
Log likelihood	99.05349	F-statistic		3.049636
Durbin-Watson stat	1.867536	Prob(F-statistic)		0.087153

Проведенный эконометрический анализ показывает положительное влияние либерализации миграционного законодательства в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «Об обеспечении равных прав граждан» на конвергенцию показателей социально-экономического развития России и Беларуси. Однако из-за того, что в модели была использована только одна детерминанта (миграционные потоки) модель не дает точных числовых характеристик данной конвергенции.

Последнее позволяет сделать вывод о влиянии дальнейшей либерализации миграционного законодательства в рамках Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей на конвергенцию показателей социально-экономического развития России, Беларуси и Казахстана. Однако для более точных расчетов и улучшения

спецификации модели нужно учитывать и другие детерминанты, что требует дополнительного анализа, сбора новых статистических данных и соответствующих исследований. Так, было бы интересно проанализировать экономический эффект от подготовки высококвалифицированных специалистов (например, студентов и аспирантов из Казахстана, обучающихся в российских вузах) как для России (плата за обучение), так и для Казахстана, остро нуждающегося в этих специалистах.

При этом присоединение к Единому экономическому пространству Кыргызстана и Таджикистана и увеличение масштабов международной миграции внутри ЕЭП, вероятно, приведет к увеличению влияния доли миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников.

В ближайшей перспективе принятые Соглашения могут иметь следующие последствия. Белорусские граждане в настоящее время уже обладают правом безвизового въезда в Россию и имеют возможность работать в России на легальных основаниях. Однако работают они преимущественно в небольших частных компаниях, занимающихся ремонтом и строительством, зачастую не оформлены должным образом и, соответственно, не платят налоги, что, однако, не редкость и для российских граждан<sup>50</sup>. Принятые Соглашения могут способствовать выводу из тени подобного рода работников, что, в свою очередь, приведет к увеличению поступлений в бюджет.

Что касается Республики Казахстан, то, несмотря на постепенное улучшение демографической ситуации, проблема оттока высококвалифицированных кадров по-прежнему остра. С одной стороны, после формирования ЕЭП эта проблема может усугубиться, с другой – появится возможность беспрепятственного рационального перераспределения рабочей силы, в том числе и в пользу Казахстана.

Вступление в Таможенный союз Кыргызстана и Таджикистана повлечет за собой снижение потоков нелегальных трудовых мигрантов из этих стран, что, в конечном счете, позволит упорядочить миграционные потоки и защитить самих мигрантов от тех рисков и угроз, которые таит в себе нелегальная трудовая миграция.

---

<sup>50</sup> Необходимо отметить, что значительная часть российского рынка труда (по оценкам Роструда, до 25%) является теневой, где не оформляются должным образом документы на трудоустройство и не платятся в полном объеме налоги. Вряд ли работодатели, нанимающие белорусских мигрантов, отличаются от этой общероссийской "тенденции". Авторам неизвестно об исследованиях, специально посвященных белорусской рабочей силе в России, поэтому информация о сферах занятости белорусских мигрантов является экспертной оценкой.

## **Раздел 5. Выводы и рекомендации по совершенствованию миграционной политики и гармонизации законодательств на национальном и региональном уровнях в связи с подписанием Соглашений в области трудовой миграции между странами ЕЭП**

### **5.1. Общие выводы и рекомендации**

Комплексная оценка рассмотренных Соглашений показала, что данные документы не только являются весьма заметным шагом на пути укрепления сотрудничества стран постсоветского региона в миграционной сфере, но и знаменуют переход на качественно иной характер конструктивного взаимодействия, нацеленного на максимизацию выгод и минимизацию издержек международной трудовой миграции в регионе.

Анализ **правовых эффектов** ратификации показал, что нормы Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей существенно дополняют права для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан. Улучшения и новации в юридическом аспекте выражены:

- а) в минимизации перечня необходимых документов, требуемых от трудящегося-мигранта для получения допуска к осуществлению трудовой деятельности на территории соответствующего государства - участника ЕЭП;
- б) в обеспечении продолжительного режима непрерывного временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства-участника ЕЭП на территории другого государства-участника ЕЭП;
- в) в обеспечении более продолжительных сроков для регистрации (постановки на учет) по месту пребывания в ином государстве-участнике ЕЭП как самого трудящегося мигранта, так и членов его семьи;
- г) в предоставлении дополнительных социальных и иных прав членам семьи трудящегося-мигранта, в первую очередь, прав его детей в образовательной сфере;
- д) в предоставлении дополнительных гарантий прав трудящегося-мигранта на получение информации об условиях пребывания и осуществления трудовой деятельности в государстве трудоустройства.

Анализ соотношения новаций Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей с нормами соответствующих правовых актов России, Беларуси и Казахстана позволил оценить уровень развития национального законодательства указанных государств и прийти к следующим заключениям:

- а) наиболее проработанным в терминологическом отношении представляется соответствующее законодательство Республики Казахстан;
- б) наиболее проработанным в структурном отношении представляется соответствующее законодательство Республики Беларусь;
- в) наиболее широким, в том числе по правовым новациям, а также регулированию неизвестных ранее аспектов является соответствующее законодательство Российской Федерации;
- г) наибольший объем социальных и иных прав для иностранных трудящихся-мигрантов и членов их семей в целом предоставляет законодательство Республики Беларусь, а для отдельных специфических категорий иностранных трудящихся-мигрантов (например, высококвалифицированных специалистов) – законодательство Российской Федерации;
- д) наиболее демократичным в контексте создания необходимых правовых механизмов для обеспечения наиболее благоприятного режима пребывания иностранных трудящихся-мигрантов представляется законодательство Российской Федерации, поскольку оно предполагает наибольшие сроки (и наибольшие продления сроков) временного пребывания на территории РФ для различных категорий трудящихся-мигрантов и членов их семей;

- е) наименее демократичным для пребывания иностранных трудящихся-мигрантов представляется законодательство Республики Казахстан, вследствие признаваемой в официальных документах этнонациональной направленности как цели регулирования миграционных процессов в данном государстве<sup>51</sup>;
- ж) наибольшие гарантии исполнения норм, установленных в отношении иностранных трудящихся-мигрантов и правил внешней трудовой миграции в целом предоставляются нормами соответствующего законодательства Республики Беларусь.

Несмотря на содержательный характер норм рассмотренного Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, эффективность его влияния на позитивное развитие процессов внешней трудовой миграции на территориях государств-участников ЕЭП может быть снижена вследствие наличия национальных законодательных норм, позволяющих нивелировать эффективные новации рассмотренного Соглашения.

Анализ **экономических эффектов** ратификации Соглашений ЕЭП в области трудовой миграции подтвердил, что поскольку подписавшие Соглашения страны являются преимущественно реципиентами трудовых ресурсов, ощутимый экономический эффект будет достигнут только с присоединением к Соглашениям (и, соответственно, к ЕЭП) стран-доноров. Экономический эффект Соглашений также связан с:

- а) более рациональным перераспределением рабочей силы, в том числе высококвалифицированной;
- б) упорядочением миграционных потоков;
- в) повышением степени защищенности иностранных работников от рисков и угроз, связанных с нелегальной занятостью;
- г) сокращением расходов на сдерживание нелегальной миграции;
- д) увеличением ВВП стран за счет снижения заработной платы, увеличения роста занятости и увеличения доходов федерального бюджета за счет налогов.

Авторы доклада убеждены, что потенциальный эффект Соглашений следует ожидать от дальнейшего расширения Таможенного союза и Единого экономического пространства и присоединения к ним стран, являющихся миграционными "донорами", в частности, Кыргызстана и Таджикистана, которые уже проявили интерес к подключению к Таможенному союзу и соответственно к Соглашениям. (Именно поэтому они включены в анализ возможных социально-экономических последствий вступления в силу Соглашений). В настоящем формате Соглашения призваны отработать механизм гармонизации национальных законодательств в соответствии с принятыми Соглашениями и выступить ориентиром для других потенциальных стран-участниц. Однако даже признавая, что вступление в силу Соглашений не сможет радикально и сиюминутно изменить ситуацию на рынках труда трех стран-участниц, авторы доклада видят положительный эффект Соглашений в том, что предлагается модель выравнивания регионального трудового баланса на основе работающих межгосударственных соглашений как альтернатива происходящим в настоящее время стихийным процессам трудовой (в подавляющей части незаконной) миграции между странами региона.

При этом в докладе вывод о возможном сокращении расходов на сдерживание нелегальной миграции был обоснован на основе применения математических моделей. Проведенное исследование показало, что в области трудовой миграции между тремя странами в краткосрочном периоде эффект от подписания Соглашений незначителен, однако в политическом и политико-экономическом смысле данные Соглашения представляются очень значимыми, особенно на долгосрочную перспективу.

<sup>51</sup>См. в частности, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан № 2342 от 31 декабря 2009 года Стратегический план Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2010-2014 годы где указывается, что «Казахстан является одной из немногих стран, которая провозгласила и реализует этническую миграционную политику (подчеркнуто автором), отвечающую чаяниям многочисленной казахской диаспоры, проживающей за рубежом».

## **5.2. Необходимые условия и перспективы совершенствования законодательно-правовой базы в области трудовой миграции в связи с принятием Соглашений**

Можно выделить три основных направления развития законодательной базы государств-участников Соглашений после ратификации.

**Первое: унифицировать понятийный аппарат и создать гармоничную систему миграционного законодательства.** Существенной проблемой миграционного законодательства стран-участниц Соглашения является несовершенство понятийного аппарата. Четкое определение основных понятий помогает избежать неоднозначного толкования правовых норм и обеспечивает их полноценную реализацию. Отсутствие таких понятий, как мигрант, трудящийся-мигрант в национальных законодательствах вызывает противоречия и затруднения в применении норм международных договоров. Отсутствие унифицированного понятийного аппарата также приводит к нарушению прав трудящихся-мигрантов и членов их семей и дублированию полномочий органов власти в обозначенной сфере. В связи с этим развитие миграционного законодательства стран-участниц Соглашений должно быть направлено на формирование основных понятий, ясно отражающих правовую суть регулируемых отношений.

Предлагается принятие отдельного федерального закона, направленного на регулирование порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации, который будет способствовать систематизации федерального законодательства.

**Второе: создать прозрачную и взаимосвязанную систему планирования и контроля в области трудовой миграции в законодательстве сторон Соглашений.** Перед законодателями стран-участниц Соглашения стоит актуальная задача – создать прозрачную и взаимосвязанную систему планирования и контроля в области трудовой миграции. В целях реализации упомянутых задач и соответствующих статей Соглашений представляется целесообразным создание специального наднационального органа.

Для государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации, осуществления контроля за миграционной ситуацией, своевременного принятия мер по ее нормализации необходима система иммиграционного контроля, с помощью которой контролируются въезд в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, их пребывание на территории страны и соответствие цели въезда, порядок выезда с территории Российской Федерации данной категории лиц и т.д. При этом особенно важны меры двустороннего и многостороннего сотрудничества государств, определение совместных стратегий в осуществлении контроля.

С подписанием Соглашений возникла необходимость разработки и издания административного регламента, закрепляющего процедуру создания электронной базы данных, содержащей адреса регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, утверждаемого приказом Федеральной миграционной службы. Данный административный регламент значительно облегчит работу служащих Федеральной миграционной службы в части контроля пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также позволит избежать необоснованного количества регистрирующихся мигрантов по одному и тому же адресу, что влечет нарушение санитарно-гигиенических, социальных и других норм.

**Третье: для адаптации и интеграции мигрантов закрепить основы правового статуса трудящихся мигрантов и членов их семей, разработать основу системы адаптации и интеграции мигрантов.**

Соглашение о правовом статусе трудящихся–мигрантов и членов их семей устанавливает обязанность трудящихся-мигрантов и членов их семей соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать его культуру и традиции, а также предусматривает ответственность за совершенные ими правонарушения на территории государства трудоустройства в соответствии с местным законодательством.

Целесообразно закрепить требования к государствам-донорам и государствам-реципиентам трудовых ресурсов (а также конкретные обязанности их органов и должностных лиц) проводить ознакомительные мероприятия, посвященные законодательству государства трудоустройства, его культуре и традициям.

В Российской Федерации с подписанием Соглашений актуализировалась необходимость разработки и введения в действие административного регламента взаимодействия Федеральной миграционной службы и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Согласно действующему законодательству, медицинское учреждение, в котором может находиться на лечении лицо без удостоверяющих документов, (например, иностранный гражданин или лицо без гражданства), несет за него ответственность в полном объеме (проживание, питание, налоги и т.д.), тогда как финансирование такого рода расходов никем не предусмотрено.

Целесообразно предложить создать единую правовую базу актов субъектов Федерации, содержание которой должно быть тематическим, то есть учитывающим весь спектр правоотношений в рамках реализации миграционной политики

### **5.3. Рекомендации по гармонизации законодательств стран-участниц ЕЭП в области трудовой миграции для эффективной реализации Соглашений**

**Рекомендация 1.** Ввести в законодательство РФ термин «миграция населения» как совокупность массовых перемещений отдельных физических лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства), а также различных социальных групп, обусловленных социально-экономическими и политическими проблемами, возникающими на определенной территории, как ограниченными, так и неограниченными продолжительностью места пребывания и жительства, их соотношением с другими правовыми категориями (например социальным обеспечением, медицинским обслуживанием и т.д.), а также видами перемещений физических лиц и их основных групп.

Административно-правовая составляющая данного определения заключается в наделении правовым статусом субъекта перемещения указанных субъектов миграции (речь идет, в частности, о мерах контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, наделенных полномочиями в сфере миграции), с учетом особенностей государственного управления миграционными отношениями в вопросах социального обеспечения, медицинского обслуживания мигрантов и других.

Рассматриваемые понятия необходимо отразить в преамбуле или общих положениях Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года и в Законе Республики Беларусь №2/1777 «О внешней трудовой миграции» от 3 января 2011 года.

**Рекомендация 2.** Предлагается следующее определение трудящегося-мигранта для закрепления в законодательстве стран-участниц Соглашений: трудящийся-мигрант – иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающий на территории государства гражданской принадлежности, прибывающий на территорию страны трудоустройства с целью осуществления трудовой деятельности при наличии договоренности о ее осуществлении (трудовой договор (контракт), гражданско-правовой

договор) либо осуществляющий трудовую деятельность в соответствии с действующим законодательством.

По отношению к российскому законодательству основополагающими критериями для отнесения лица к категории «трудящийся-мигрант» должны стать следующие: отсутствие гражданства России, факт допуска в страну для осуществления трудовой деятельности, и фактическое ее осуществление, вне зависимости от того, выполняется ли работа по трудовому договору или гражданско-правовому контракту.

**Рекомендация 3.** Предлагается закрепить в законодательстве стран-участниц Соглашений определение «незаконный мигрант», установленное в Соглашении о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией: незаконными мигрантами следует считать «граждан третьих государств и лиц без гражданства, нарушивших правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории Сторон, а также граждан сторон, нарушивших правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством».

**Рекомендация 4.** Ввести в законодательство РФ термин «миграционная политика», понимаемый как комплекс правил, мер и ограничений, направленных на упорядочение гражданских и общественных отношений в области перемещения лиц через границу Российской Федерации. Оптимизация миграционных процессов представляется одним из главных направлений деятельности государства, в том числе по обеспечению национальной безопасности.

**Рекомендация 5.** С подписанием Соглашений целесообразно разработать и принять Стратегию развития миграционного законодательства (для всех сторон Соглашений).

Стратегия будет являться рамочным документом, определяющим основные направления реформирования миграционного законодательства, указывающим первоочередные задачи и конечную цель в виде формирования эффективного миграционного законодательства и объективного повышения правоприменительной практики.

**Рекомендация 6.** Странам Участницам Соглашений целесообразно разработать и принять единую концепцию государственной миграционной политики, учитывающую положения Соглашений.

Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года утверждена Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы. В Российской Федерации действует утвержденная Распоряжением Правительства РФ №256-р от 1 марта 2003 года Концепция регулирования миграционных процессов. Содержание упомянутого акта ограничивается системой взглядов «на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами». В настоящее время близится к завершению разработка проекта новой Концепции государственной миграционной политики России, в которой будут обозначены стратегические ориентиры миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития России, а также общемировыми тенденциями глобализации. Реализация Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции, и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

**Рекомендация 7.** В России предлагается разработать и принять Федеральный Закон «О порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации». Указанный федеральный закон может обеспечить закрепление понятийного аппарата; разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления; регулирование основных административных процедур, возникающих в связи с привлечением иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию, в том числе:

- а) порядка выдачи приглашений на въезд иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности;
- б) порядка определения квот на выдачу разрешений на занятие трудовой деятельностью иностранным гражданам на территории Российской Федерации;
- в) порядка выдачи разрешений на работу;
- г) условий участия иностранных граждан в трудовых и гражданско-правовых отношениях (установление правового режима осуществления трудовой деятельности иностранных работников);
- д) особенностей привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в отдельных отраслях производства, отдельных регионах или на отдельных производственных объектах.

**Рекомендация 8.** Рассмотреть возможность разработки и принятия **Миграционного кодекса** Российской Федерации. На наш взгляд, эта необходимость обусловлена широким спектром неурегулированных единым актом комплексных миграционно-правовых отношений. Основной целью принятия Миграционного кодекса Российской Федерации станет обобщение нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу миграции, для формирования механизма эффективного управления миграционными процессами, который имел бы системный характер и заключался в совершенствовании его основных форм: правовых, организационных, режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства, создания механизма территориального распределения мигрантов, формирования государственных мер, направленных на предотвращение и борьбу с незаконной миграцией. Это значительно упростит реализацию миграционной политики Российской Федерации, ускорит решение проблемных вопросов, позволит сократить бюджетные расходы. Миграционный кодекс Российской Федерации может включать общие положения, закрепляющие законодательство о миграции; задачи; принципы; действие законодательства во времени, в пространстве и по кругу лиц, ответственность за правонарушения в сфере миграции, а также положения по формированию эффективного государственного управления в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации.

**Рекомендация 9.** Создать дополнительный наднациональный орган государств-участников ЕЭП, уполномоченный на выработку и проведение комплексной и сбалансированной миграционной политики на территории всех государств-участников ЕЭП.

#### **5.4. Рекомендации по адаптации национальных законодательств стран-участниц ЕЭП к принятым Соглашениям**

##### **5.4.1 Рекомендации для России:**

- упорядочить и структурировать сферы законодательства о правовом положении иностранных граждан и об условиях привлечения и использования иностранной рабочей силы, для чего необходимо кодифицировать миграционное законодательство (указанные сферы могут быть объединены в рамках единого Миграционного кодекса) или частично деконсолидировать нынешний Федеральный закон №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года (выделив из него специальный законодательный акт соответствующего наименования с нормами, посвященными привлечению и использованию в России иностранной рабочей силы, то есть внешней трудовой миграции);
- устранить имеющиеся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в других законодательных актах неточности и двусмысленности в разграничении правового статуса, прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства;



- обеспечить четкое и неукоснительное соблюдение Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других законодательных актов, регулирующих отношения, связанные с трудовой миграцией (в том числе путем дополнительного ужесточения норм, устанавливающих ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение этих законов и других нормативных актов России должностными лицами на всех уровнях власти).

#### **5.4.2. Рекомендации для Беларуси:**

- устранить отдельные пробелы в регулировании правоотношений, связанных с внешней трудовой миграцией (в первую очередь – терминологического характера);
- провести подготовку к возможной кодификации миграционного законодательства.

#### **5.4.3. Рекомендации для Казахстана:**

- осуществить перевод регулирования основополагающих положений привлечения и использования иностранной рабочей силы и внешней трудовой миграции в целом с подзаконного на законодательный уровень;
- произвести консолидацию и структурирование миграционного законодательства, а также подготовительную работу по его возможной кодификации;
- наряду с фокусом на этнонациональном аспекте повысить значимость иных факторов в определении целей регулирования миграционных процессов;
- устранить или смягчить некоторую чрезмерную жесткость и заорганизованность отдельных норм в сфере регулирования миграционных процессов;
- обеспечить наполнение законодательства Республики Казахстан по вопросам внешней трудовой миграции нормами, учитывающими современные результаты развития правовых институтов в соответствующей сфере.

### **5.5. Основные рекомендации по максимизации экономических эффектов принятых Соглашений**

**Рекомендация 1.** Учитывая, что три страны, подписавшие Соглашения ЕЭП в области трудовой миграции, являются преимущественно странами, привлекающими мигрантов, основной потенциальный эффект Соглашений следует ожидать от дальнейшего расширения ЕЭП и присоединения к нему государств, являющихся миграционными донорами. В связи с этим следует активизировать межгосударственное взаимодействие в области миграции в рамках ЕврАзЭС для максимизации «демонстрационного эффекта» упомянутых Соглашений в деле формирования общего регионального рынка труда.

**Рекомендация 2.** Принимая во внимание возможное расширение ЕЭП за счет стран, являющихся миграционными донорами, важно (особенно для России, основной принимающей страны в регионе) разработать методики оценки объективной потребности в привлечении иностранной рабочей силы.

**Рекомендация 3.** Для повышения обоснованности принимаемых решений на национальном и межгосударственном уровнях в области миграции необходимо обеспечить лучший уровень знания о происходящих миграционных процессах, количественных и качественных характеристиках мигрантов, моделях их занятости, стратегиях поведения и т.д. Для этого важно улучшить систему сбора данных о миграции и качество миграционной статистики. Важным условием этого является формирование единых подходов между странами ЕЭП к определению и классификации мигрантов, а также унификация системы обработки первичной статистической информации и обмен полученными данными между странами.

**Рекомендация 4.** Важным направлением миграционной политики должно стать повышение информированности трудящихся-мигрантов (включая потенциальных

мигрантов) о существующих возможностях трудоустройства в странах-членах ЕЭП, имеющихся вакансиях, квалификационных требованиях, законодательстве стран трудоустройства, правах и обязанностях мигрантов, их социальном обеспечении во время работы в стране трудоустройства.

**Рекомендация 5.** Во избежание асимметрии социальных прав мигрантов необходимо конкретизировать в национальных законодательствах стран ЕЭП положения статьи 13 Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов, касающиеся возможностей получения медицинской помощи трудящимися-мигрантами и членами их семей.

**Рекомендация 6.** Право на пенсионное обеспечение является одним из основополагающих прав трудящихся. В развитие подписанных Соглашений необходимо вести работу, направленную на расширение статьи 11 Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей с тем, чтобы включить право на пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов в общие социальные гарантии, обеспечиваемые страной трудоустройства<sup>52</sup>.

**Рекомендация 7.** Установить 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 ЕЭП.

**Рекомендация 8.** Целесообразно придать межгосударственному взаимодействию в миграционной сфере стратегический характер. Для этого страны ЕЭП, а также государства, входящие в ЕврАзЭС, должны разработать долгосрочный (с перспективой на 15-20 лет) документ, подтверждающий взаимную заинтересованность стран в развитии миграционного взаимодействия, что придаст такому взаимодействию большую устойчивость и прозрачность, а также упрочит общий фон интеграционных процессов между странами региона.

**Рекомендация 9.** Странам-донорам трудовых ресурсов (Кыргызстан и Таджикистан) совместно со странами приема мигрантов обеспечить на своей территории условия для изучения мигрантами, желающими работать на территории государств Таможенного союза, языков, используемых в стране трудоустройства.

Юридические, статистические и графические приложения к данному исследованию размещены на сайте Евразийского банка развития [www.eabr.org](http://www.eabr.org).

<sup>52</sup> Право на пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов входит в общую проблему обеспечения прав мигрантов, которая неоднократно в докладе поднимается, как в экономической, так и в юридической части. Несмотря на то, что комплексный анализ действующей системы пенсионного обеспечения в странах-членах ЕЭП выходит за рамки доклада, авторы считают целесообразным обратить внимание на тот факт, что в России с января 2011 г. российские работодатели не платят социальные выплаты на нанимаемых иностранных работников. Это является предметом критики экспертов, т.к. априори ставит российских работников в неравные, проигрышные условия по сравнению с иностранными работниками. Эту ситуацию следует исправить, и реализация рассматриваемых Соглашений дает для этого хороший шанс – проработать на примере трех стран, как должна работать система пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов, чтобы по выходу на пенсию, любой легально проработавший даже пару лет, скажем, в Казахстане, гражданин Беларуси или России по наступлению пенсионного возраста обратился с письмом в пенсионный фонд Казахстана, представил необходимые документы и получил четкий ответ о том, какая сумма пенсионных отчислений с его заработной платы накоплена в фонде, как эти деньги «работали» те годы, которые прошли с момента его выезда из Казахстана и до настоящего момента, какова итоговая сумма на его пенсионном счету и каким образом она будет ему переводиться из Казахстана на родину. Такая схема работает в странах Европы (причем не только в отношении трудовых мигрантов из стран ЕС, но и из третьих стран). По мнению авторов, к такой схеме должны придти и постсоветские государства, стремящиеся к цивилизованному использованию миграционного ресурса.

## Литература

- Алешковский И. (2007) Применение эконометрических методов в экономике народонаселения. Экономическое развитие и урбанизация. *Экономика народонаселения: Учебник*. Москва: Инфра-М
- Балашова Т. (2010) *Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики (диссертация д.ю.н.)*. Пенза
- Баранов В. (2004) Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия. *Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты*. Нижний Новгород: Издательство Нижегородской академии МВД России
- Васильева Л. (2000) *Вынужденная миграция в Республике Беларусь: теоретико-правовые и организационные аспекты*. Минск: Академия МВД Республики Беларусь
- Демографический ежегодник России (2010) Москва: Росстат
- Ивахнюк И. (2008) *Евразийская миграционная система: теория и политика*. Москва: ТЕИС
- Ивахнюк И. (2011) Перспективы регулирования миграционной политики России: выбор верного пути. *Миграционный барометр*. Москва: Макс-Пресс
- Ионцев В. (2005) Настоящее и будущее международной трудовой миграции в России. *Трудовая миграция. Вопросы управления и защиты прав трудящихся-мигрантов в России: сборник статей*. Москва: ТЕИС
- Лемешев А., Бубич А., Зинкевич Г. (2000) *Глоссарий по миграции*. Минск: Информационный центр при МИД Республики Беларусь
- Магомедова А. (2001) Экономико-демографические аспекты внешней миграции в России. *Миграция населения*. Выпуск 1-6 (приложение к журналу «Миграция в России»). Москва
- Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты(2004). Нижний Новгород
- Миграция и национальная безопасность (2003). Москва
- Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции(2004). Москва
- МОМ (2000) *World Migration Report*. Geneva: International Organization for Migration
- Международная миграция населения: Россия и современный мир (2008) Выпуски 14, 17, 23. Москва: ТЕИС
- Піскун О. (1998) *Основи міграційного права*. Киев: Леся

- Прудникова С. (2003) *Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: автореферат диссертации к.ю.н.* Москва
- Росстат (2010) *Российский статистический ежегодник.* Москва: Росстат
- Росстат (2010) *Россия в цифрах.* Москва: Росстат
- Рыбаковский Л. (2001) *Миграция населения. Стадии миграционного процесса.* Москва
- Садовская Е. (2001) *Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы.* Алма-Ата
- Сборник нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции (2002). Ростов-на-Дону
- Семенова А. (2011) *Государственное управление в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации: диссертация к.ю.н.* Саратов
- Росстат (2009) *Труд и занятость в России.* Москва: Росстат
- Статистический бюллетень «Численность и миграция населения РФ» (1994, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Москва
- Трудовое и социальное право Европейского союза: документы и материалы (2005). Москва
- Тоцкий Н. (1999) *Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов.* Москва: Диалог МГУ
- Тюркин М. (2004) *Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации. Государство и право.* № 9
- Хабриева Т. (2004) *Основные направления развития миграционного законодательства. Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей.* Нижний Новгород: Издательство Нижегородской академии МВД России
- Щербакова Е. (2011) *Демографические итоги первого полугодия 2011 г. (часть III).* Demoscope.ru 479/2011
- Институт демографии НИУ ВШЭ. Доступно на:  
<http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0479/barom04.php>
- Федеральная служба государственной статистики России. Доступно на: [www.gks.ru](http://www.gks.ru)
- Университетская информационная система России. Доступно на: [www.cir.ru](http://www.cir.ru)
- Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Доступно на:  
[www.stat.kg](http://www.stat.kg)

Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. Доступно на:  
[www.stat.tj](http://www.stat.tj)

Appleyar R. T. (1991) *International migration: Challenge for the Nineties*. Geneva:  
International Organization for Migration

Rogers R. (1992) The future of refugee flows and policies. *International Review*. 1992. Vol.  
XXVI, no. 4

International Organization for Migration (1992) Seminar: Migration and migration policy.  
Moscow, 13-17 July 1992

Amersfoort H., Doornik J. (1998) *International Migration. Processes and interventions*.  
Amsterdam, 1998

Entorf H. (1998) *Illegal migrants and rational behaviour: Modelling the market for illegal  
migration*. Wurzburg: Universitat Wurzburg.