



ИНВЕСТИЦИИ В РАЗВИТИЕ И ИНТЕГРАЦИЮ



# **Трудовая миграция в ЕЭП: правовые и экономические последствия соглашений ЕЭП в области трудовой миграции**

**Евразийский Банк Развития**

---

## План исследования



***Анализ экономического эффекта  
последствий принятия Соглашений***

***Анализ законодательно – правовых  
последствий ратификации  
Соглашений***

**Проведение комплексного анализа Соглашений и определение их институциональных и правовых последствий, а также ВОЗМОЖНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО эффекта для государств-участников: основных стран назначения, а также стран-источников трудовых ресурсов.**

**Часть 1.**

**Д.э.н., проф. Ионцев В.А. – руководитель коллектива.**

**Д.э.н., проф. Ивахнюк И.В.**

**К.э.н., доц. Магомедова А.Г.**

**К.э.н., ст. препод. Алешковский И.А.**

**Асп. Прохорова Ю.А.**

**Часть 2.**

**Д.ю.н. проф. Комарова В.В.**

**К.ю.н. Шевченко К.Д.**

**Государственный советник III класса Филимонов А.П**

**Экономический эффект последствий принятия**

**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 ЕЭП.**

# В данной части проекта исследование проводилось по следующим странам

## Государства-члены Таможенного Союза

Россия



Казахстан



Беларусь



## Государства- потенциальные члены Таможенного Союза

Киргизия



Таджикистан



## Основная цель

**Значительная часть анализа посвящена оценке возможных последствий принимаемых соглашений на экономику и нормативную базу России.**

В дальнейшем необходимо более глубокое изучение вопроса, с проведением серии количественных и качественных исследований экономических и правовых последствий формирования Единого экономического пространства применительно ко всем государствам-участникам

# Задачи исследования

- **Анализ миграционных процессов** в пяти государствах (2007–2010 гг.), причин и факторов, влияющих на эти процессы.
- **Анализ ситуации на рынках труда** выбранных пяти стран с учетом экономических и демографических процессов с помощью *специально* подобранных методов и **выявление** на этой базе **потребностей в иностранной рабочей силе**.
- Рассмотрение особенностей миграции **высококвалифицированных работников**.
- **Анализ масштабов и роли средств** (денежные и личные переводы, средства производства, перевозимые мигрантами и др.) мигрантов в экономическом развитии рассматриваемых стран.
- **Оценка притока мигрантов и роста доходов России** за счет этого притока после вступления в силу договора о ЕЭП с учетом вступления в ЕЭП Киргизии и Таджикистана.
- **Оценка потерь российского бюджета** в связи с нелегальной миграцией из Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана.
- **Оценка изменения теневого рынка** с помощью *специально* разработанной теоретической модели, использующего нелегальный труд.



## Эконометрические методы анализа

(модель, отражающая изучение влияния миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП).

## Математические методы анализа

(специально разработанная математическая модель, которая позволяет на базе денежных переводов сделать оценку численности нелегальных мигрантов).

## Графо – аналитические методы анализа

**Статистическая база исследования  
(Беларусь, Казахстан, Россия,  
Кыргызстан и Таджикистан)  
(2007-2010)**

На основании официальных статистических 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.kg](http://www.stat.kg),  
[www.stat.tj](http://www.stat.tj).

авторами составлено в общей сложности  
12 таблиц, построено 10 диаграмм,  
10 рисунков и один график.

## Модель экономической оценки нелегальной миграции: выводы

- ❑ Соглашения ЕЭП позволят сократить данный равновесный уровень нелегальной миграции
- ❑ Упрощение процедур устройства на работу даст дополнительные стимулы к легализации труда
- ❑ Государству не придется усиливать санкции по поимке 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 РФ, благодаря:

- рынка нелегального труда мигрантов и издержек сдерживания нелегальной миграции
- ВВП страны за счет снижения заработной платы
- роста занятости
- доходов федерального бюджета за счет налогов.



## Модель влияния миграции на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП: выводы

- «+» проведенный эконометрический анализ показывает *положительное влияние либерализации миграционного законодательства* между Российской Федерацией и Белоруссией на конвергенцию показателей социально-экономического развития России и Белоруссии.
- «? » присоединение к Евразийскому экономическому сообществу Киргизии и Таджикистана, и, соответственно, увеличение масштабов международной миграции внутри ЕЭП, *вероятно, приведет к увеличению влияния доли миграции* на конвергенцию показателей социально-экономического развития государств-участников ЕЭП.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ по совершенствованию миграционной политики на национальном и региональном уровнях в связи с подписанием Соглашений в области трудоустройства между странами ЕЭП**

1. Следует **активизировать межгосударственное взаимодействие** в области миграции в рамках ЕврАзЭС для максимизации «демонстрационного эффекта» Соглашений в деле формирования регионального общего рынка труда.
2. Важно (особенно для России как основной принимающей страны в регионе) **разработать методики оценки объективной потребности в привлечении иностранной рабочей силы** (не на основе заявок работодателей, как это делается в настоящее время).
3. Необходимо **обеспечить лучший уровень знания о происходящих миграционных процессах**, количественных и качественных характеристиках мигрантов, моделях их занятости, стратегиях поведения и т.д. \*

Условия выполнения\*:

- улучшение системы сбора данных по миграции и качества миграционной статистики.
- формирование единых подходов между странами ЕЭП к определению и классификации мигрантов
- унификация системы обработки первичной статистической информации и обмен полученными данными между странами.

## РЕКОМЕНДАЦИИ по совершенствованию миграционной политики на национальном и региональном уровнях в связи с подписанием Соглашений в области трудовой миграции между странами ЕЭП

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.
5. Необходимо конкретизировать в национальных законодательствах стран ЕЭП положения статьи 13 Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов о возможностях **получения медицинской помощи** трудящимися--мигрантами и членами их семей.
6. 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.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ по совершенствованию миграционной политики на национальном и региональном уровнях в связи с подписанием Соглашений в области трудовой миграции между странами ЕЭП**

7. 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.
8. Странам исхода (Киргизия и Таджикистан) совместно с Россией-**обеспечить** на своей территории **условия для изучения русского языка для мигрантов**, желающих работать на территории государств Таможенного союза.
9. В целях обеспечения устойчивого развития государств региона, при проведении политики по привлечению высококвалифицированных рабочих, обязательным условием **должно быть обеспечение возвратного характера миграции**

*Анализ законодательно – 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 ЕЭП**



- ❑ **Понятийный аппарат и концептуальная база Соглашений**
- ❑ **Краткий обзор законодательно-правовой базы ЕЭП**
- ❑ **Оценка законодательно-правовых основ привлечения и использования ИРС, включая ИГ стран ЕЭП:**
  - **Соотношение правовых норм национальных законодательств и норм Соглашений**
  - **Выявление основных новаций Соглашений и «двойственных норм», которые могут оказать негативное влияние**
- ❑ **Перспективы развития законодательной базы для адаптации и интеграции мигрантов после ратификации данных соглашений**
- ❑ **Рекомендации по гармонизации законодательств стран ЕЭП в области трудовой миграции**

**Ситуация в настоящее время:**

- ❑ *в международном, российском законодательстве и законодательстве Республики Беларусь юридическое определение термина «миграция» отсутствует*
- ❑ *понятие «миграция» имеет свободную трактовку в российском законодательстве без установления его правовой дефиниции*
- ❑ *в законодательстве Республики Казахстан закреплены термины «мигрант», «миграция». Однако трактовка этих понятий законодательством Республики Казахстан несколько отличается от предлагаемой текстами Соглашений*

**Одна из приоритетных задач-**

***унификация понятийного аппарата и создание единой терминологии и концептуальной базы для законодательства стран-участниц ЕЭП***

## **Базовые понятия Соглашений и национальные дефиниции**

### **❑ Основные понятия и определения, которые необходимо унифицировать:**

- мигрант, член семьи мигранта,
- дифференциация мигрантов,
- приобретаемый социально-правовой статус мигрантов в стране приема

### **❑ На практике, в законодательстве государств дифференциация и классификация понятия мигрант, производится по различным основаниям:**

- целям миграции (трудовая, образовательная, семейная, туризм, иная);
- длительности пребывания (временно, постоянно пребывающие, временно, постоянно проживающие);
- отношения к границам (внутренние, внешние) ;
- статуса пребывания (легальные, нелегальные).

## **Базовые понятия Соглашений и национальные дефиниции**

### **Базовое понятие в Соглашении 1 – «трудящийся-мигрант»**

- В законодательстве России термина «трудящийся-мигрант», как и нормативное закрепление его родового понятия «мигрант», отсутствует
- В законодательстве Республики Казахстан закреплен термин «трудящийся мигрант»
- В законодательстве Республике Беларусь закреплены термины «трудящийся-иммигрант» и «трудящийся-эмигрант»

### **Базовое понятие в Соглашении 2- «нелегальная миграция»**

- в законодательстве России термин «нелегальный мигрант» не закреплен
- в законодательстве Республики Казахстан он закреплен
- в законодательстве Республики Беларусь не закреплен, но используется отраслевым законодательством



## Рекомендации

- **Единообразное определение трудящегося мигранта.** Целесообразно, чтобы трудящийся-мигрант определялся не как лицо, постоянно проживающее на территории страны выезда, а как гражданин стороны выезда, или лицо без гражданства, постоянно или временно проживающее в стране трудоустройства
- **Закрепление в законодательстве РФ термина «нелегальный мигрант»**
- **Совмещение или поглощение, выстраивание приоритета правового статуса различных категорий мигрантов**
- **Предусмотреть не только меры по пресечению нелегальной миграции, но и меры минимальной защиты прав мигрантов, находящихся или получивших работу без законных на то оснований на территории государства иного, чем государство их гражданства**

## Краткий обзор законодательно- правовой базы ЕЭП: уровни законодательства

- **Национальные законодательства государств**
- **Международные акты:**
  - Хартия социальных прав и гарантий граждан Независимых Государств - Содружество Независимых Государств Постановление от 29 октября 1994 года;
  - Соглашение «О сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией»;
  - Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005)

## Российское национальное законодательство



**Основная сложность миграционного законодательства РФ - отсутствие систематизации.**

**Современная нормативная -правовая база регулирования миграционных отношений насчитывает более 200 нормативных правовых актов и 4 уровня регулирования:**

- акты международного уровня;**
- акты федерального уровня,**
- акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации**
- акты органов местного самоуправления**

**Среди обширной правовой базы можно выделить международные акты, около 60 федеральных законов, что неизбежно приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования, злоупотреблению использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного уровня и т.д.**

## Российское национальное законодательство



### *Основные задачи:*

Формирование систематизированного законодательства, направленного на планирование миграционных процессов;

Закрепление статуса и механизма реализации различных правовых статусов мигрантов, прежде всего трудящихся-мигрантов;

Адаптация мигрантов в социальную среду и обеспечение статуса их семей;

Ориентирование законодательства на удовлетворение экономических потребностей и на обеспечение национальной безопасности страны, а также на преодоление негативных последствий миграционных процессов



## Национальное законодательство Казахстана и Беларуси



Наиболее обеспеченным, с точки зрения законодательного закрепления базовых понятий (миграция, мигрант, трудящийся мигрант, нелегальный мигрант), комплексного регулирования правового статуса мигранта вообще и трудового мигранта в частности, базовым (конституционным) и отраслевым законодательством, можно назвать Республику Казахстан



Правовые основы исследуемых статусов - мигрант, трудящийся мигрант, нелегальный мигрант, миграция - в законодательстве Республики Беларусь отличаются различным понятийным аппаратом; отличаются лапидарностью и находятся в стадии становления. Положительным можно назвать наличие специального акта - Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», регулирующего, в том числе, трудоустройство в Республике Беларусь иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь и их правовой статус

## Краткий обзор национальных НПА



- Во всех 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**
- Соотношение этих двух видов правовых элементов не столько по нормативному объему, сколько в качественном, содержательном отношении позволяет сделать вывод о **превалирующей роли в указанном сочетании именно конституционно-правовых (статусных) элементов**
- Во всех государствах, основные законодательные акты по вопросам осуществления трудовой деятельности разделены на 2 подгруппы: основополагающий законодательный акт (т.е., законодательный акт, имеющий, по сути, главенствующее, определяющее значение) и дополнительные законодательные акты из числа основных, которыми также регулируются приоритетным образом

## Приоритетность норм национального права и соглашений

**Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей**

**и**

**Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции –**

**по своей юридической силе**

***имеют однозначный приоритет над законодательными актами трех стран, регулирующими вопросы той же предметной тематики***

## **Основные новации норм Соглашения 1 по сравнению с нормами действующих национальных законодательств**

- **Категории лиц, затрагиваемая Соглашением:** дополнительные благоприятные условия пребывания в РФ временно проживающих граждан указанных государств, аналогичные условиям для **временно пребывающих** граждан этих стран, **а также членам их семей**
- **Свободный («неразрешительный») порядок привлечения к трудовой деятельности:** работодатели получают право заключать трудовые договоры без учета всех имеющихся ограничений на привлечение ИРС по защите национальных рынков труда
- Введение **упрощенного порядка заключения трудового договора** российским, белорусским или казахстанским работодателем с иностранным трудящимся-мигрантом
- **Увеличение сроков** для совершения необходимых действий по регистрации (**постановке на миграционный учет**) по месту пребывания в Российской Федерации, Республике Беларусь или Республике Казахстан

## Основные новации норм Соглашения 1 (продолжение)

- **Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта** из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения и членов его семьи на территории другого государства-участника Соглашения
- **Предоставление детям трудящегося-мигранта**, совместно проживающим с ним в государстве трудоустройства (т.е. в данном случае – в России, Белоруссии или Казахстане) **права на посещение дошкольных учреждений и получение образования в указанном государстве** в соответствии с его законодательством
- Предоставление трудящимся-мигрантам из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения **права на вступление в профсоюзные организации**, образованные в другом государстве-участнике данного Соглашения
- Наделение трудящихся-мигрантов **правом на получение информации** об условиях и порядке пребывания и осуществления трудовой деятельности от уполномоченных органов государства трудоустройства и работодателя

## «Двойственные» нормы Соглашения

- корректировка понятия трудовой деятельности иностранного гражданина
- нормы о непризнании отдельных ограничений в отношении трудовой деятельности трудящихся-мигрантов в качестве дискриминационных
- норма о гарантированном времени для заключения нового трудового договора в случае досрочного расторжения предыдущего

## Оценка общего соотношения Соглашения 2 с национальными законодательствами

- Соглашение 2 не имеет пересекающихся предметных областей с нормативными правовыми актами законодательства названных государств, посвященными вопросам трудовой миграции и трудовой деятельности иностранных граждан
- Не содержит каких-либо принципиальных новаций в плане регулирования трудовой деятельности на территории государств – членов ЕЭП
- 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
- Возможно лишь косвенное влияние Соглашения на особенности предстоящего применения некоторых специальных норм, содержащихся в законодательстве соответствующих государств

# Перспективы развития законодательной базы для адаптации и интеграции мигрантов после ратификации Соглашений

## *Основные направления развития законодательной базы:*

- Унифицировать понятийный аппарат и создать единую гармоничную и унифицированную (по основным направлениям) систему миграционного законодательства
- Создать прозрачную и коррелирующую систему планирования и контроля в области трудовой миграции в законодательстве Сторон Соглашений
- Закрепить основы правового статуса трудящихся мигрантов и членов их семей на территориях стран приема
- Разработать основу системы адаптации, во исполнение ст. 15 Соглашения

*В частности закрепить единообразные требования как к государствам, чьи граждане выезжают для занятия трудовой деятельностью, так и принимающего государства (а также конкретные обязанности их органов и должностных лиц) проводить ознакомительные мероприятия о законодательстве государства трудоустройства, его культуре и традициям*





- Соглашения 1 и 2 являются **заметным шагом на пути развития законодательства о трудовой деятельности иностранных граждан** для всех государств- участников ЕЭП
- Введенные нормы Соглашения 1 **существенно дополняют права иностранных граждан каждого из указанных государств**, прибывающих в другое государство- участник ЕЭП для осуществления трудовой деятельности
- **Улучшение связаны прежде всего с:**
  - минимизацией перечня необходимых документов, требуемых от трудящегося-мигранта для получения допуска к осуществлению трудовой деятельности
  - обеспечением продолжительного режима непрерывного временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства- участника ЕЭП на территории другого государства- участника ЕЭП;
  - обеспечением более продолжительных сроков для исполнения обязанностей по регистрации (постановки на учет) по месту пребывания в ином государстве-участнике ЕЭП - как самого трудящегося мигранта, так и членов его семьи;
  - предоставлением дополнительных социальных и иных прав членам семьи трудящегося-мигранта, прежде всего, прав детей в образовательной сфере;
  - предоставлением дополнительных гарантий прав трудящегося- мигранта на получение в государстве его трудоустройства информации об условиях пребывания и осуществления трудовой деятельности в данном государстве

## Основные выводы и рекомендации (продолжение)

- Наиболее проработанным в терминологическом отношении представляется соответствующее законодательство *Республики Казахстан*
- Наиболее проработанным в структурном отношении представляется соответствующее законодательство *Республики Беларусь*
- Наиболее охватным, в том числе и в плане правовых новаций и новых аспектов регулирования соответствующих моментов, неизвестных ранее, является соответствующее законодательство *Российской Федерации*
- Наибольший объем социальных и иных прав для иностранных трудящихся- мигрантов и членов их семей в целом предоставляет соответствующее законодательство *Республики Беларусь*, а для отдельных категорий иностранных трудящихся-мигрантов (таких, как например, так называемые «высококвалифицированные специалисты») – законодательство *Российской Федерации*

## Основные выводы и рекомендации (продолжение)

- **Наиболее демократичным** в контексте создания необходимых правовых механизмов для обеспечения наиболее благоприятного режима пребывания иностранных трудящихся-мигрантов в соответствующем государстве-участнике ЕЭП 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
- **Наибольшие гарантии исполнения норм**, установленных в отношении иностранных трудящихся-мигрантов и правил внешней трудовой миграции в целом, очевидно, предоставляются нормами соответствующего законодательства *Республики Беларусь*

## Основные выводы и рекомендации (продолжение)

***Эффективность влияния этого Соглашения на позитивное развитие процессов внешней трудовой миграции на территориях государств-участников ЕЭП, может быть снижена вследствие двух основных причин:***

- Однохарактерности и однонаправленности динамики и содержания процессов трудовой миграции на территориях государств-участников ЕЭП (в первую очередь, на территориях России и Казахстана)
- Сложностью национальных законодательств - достаточно большим количеством норм в национальном законодательстве государств-участников ЕЭП (особенно, в законодательстве России и Казахстана), позволяющих в значительной степени снизить, а то и вовсе аннулировать применение эффективных новаций рассмотренного Соглашения

## Рекомендации по гармонизации законодательств стран-участниц ЕЭП в области трудовой миграции

- Введение в национальные законодательства **унифицированных терминов** «миграция населения», «миграционная политика», «трудящийся мигрант», «незаконный мигрант»
- Разработка и принятие **Стратегии развития миграционного законодательства** как программного документа, для всех Сторон Соглашений, для указания целей, задач, основных направлений реформирования миграционного законодательства
- Разработка и принятие **Единой Концепции государственной миграционной политики**, с учетом положений Соглашений 1 и 2
- Создание **дополнительного наднационального органа** государств-участников ЕЭП, уполномоченного на выработку и проведение комплексной и сбалансированной миграционной политики на территории всех государств-участников ЕЭП
- **Совершенствование национальных законодательств**, с целью гармонизации подходов в области регулирования трудовой миграции и предоставления социальных прав трудящимся мигрантам и членам из семей

**Центр интеграционных исследований  
ЕАБР**

ул. Парадная д.7  
Санкт-Петербург 191014  
Россия  
Тел.: +7 (812) 320-4441  
Факс: +7 (812) 329 40 41

**Координатор проекта: Екатерина Глод**  
[glod\\_yv@eabr.org](mailto:glod_yv@eabr.org)

---