

УДК 341.24: 331.556.4

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

А.М. Джумагулов, Б.А. Шакиров

Рассматриваются ключевые этапы формирования единого миграционного пространства и единого рынка труда в ЕАЭС, основанного на свободе перемещения рабочей силы. Обобщен новый материал по исследуемой теме, особое внимание обращается на наднациональный характер нормативных документов ЕАЭС и новые формы сотрудничества в сфере трудовой миграции. На основе анализа демографической ситуации и статистических данных, свидетельствующих о резком увеличении трудовой миграции из Кыргызстана в Россию и соответствующем росте денежных поступлений, сделаны выводы о значимости членства Кыргызской Республики в ЕАЭС и необходимости дальнейшего развития сотрудничества в сфере международно-правового регулирования трудовой миграции в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: евразийская экономическая интеграция; единый рынок труда; международно-правовой статус трудовых мигрантов из Кыргызстана.

DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL REGULATION OF LABOUR MIGRATION IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION

A.M. Djumagulov, B.A. Shakirov

The paper considers the key stages in the formation of a single migration space and a single labour market in the EAEU based on the freedom of movement for workers. The article summarizes the latest data on the subject of research with special focus on the supranational nature of the regulatory documents of the EAEU and new forms of cooperation in the field of labour migration. Based on the analysis of the demographic situation and statistical data indicating a sharp increase in the labour migration from Kyrgyzstan to Russia and respective growth in remittances, it is concluded that the membership of the Kyrgyz Republic in the EAEU is of great significance and there is a need to further promote cooperation in the field of international regulation of labour migration within the EAEU framework.

Keywords: Eurasian economic integration; single labour market; international legal status of labour migrants from Kyrgyzstan.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) представляет собой международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью. Основными целями ЕАЭС являются: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Таким образом, имеет место процесс объединения экономик, сопровождающийся согласованным изменением законодательства экономического характера стран-членов ЕАЭС и их последующей гармонизацией и унификацией [1].

Формирование единого рынка основывается на четырех “свободах”: свободном перемещении товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Договор о Союзе вывел на новый уровень такое направление деятельности, как внешняя трудовая миграция. Договор о ЕАЭС основан на кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства.

С мая 2001 г. по 31 декабря 2014 г. осуществляло свою деятельность такое межгосударственное объединение, как Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), которое было создано на основании Договора об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 г. [2] пятью постсоветскими республиками (Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном) в целях развития процессов интеграции между ними

и углубления взаимного сотрудничества в различных областях.

Белоруссия, Казахстан и Россия подписали 6.10.2007 г. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, в соответствии с которым была учреждена Комиссия Таможенного союза как единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза.

Как отмечает А.Я. Капустин, “правовая и институциональная система межгосударственного объединения должна соответствовать уровням и формам интеграции” [3]. В отличие от СНГ в Таможенном союзе, ЕврАзЭС и далее в ЕАЭС наднациональность рассматривается как отражение более высокого уровня интеграционного развития.

Президентами Казахстана, России и Беларуси 18 ноября 2011 г. была принята Декларация о евразийской экономической интеграции, в которой было заявлено о переходе к следующему этапу интеграционного строительства – Единому экономическому пространству (ЕЭП); 1 января 2012 г. вступило в силу 17 межгосударственных соглашений, создающих правовую основу для формирования ЕЭП. Была сформирована Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), заменившая упраздненную Комиссию Таможенного союза. ЕЭК – постоянно действующий наднациональный регулирующий орган ЕАЭС (ранее – Таможенного союза и ЕЭП), имеет статус наднационального органа управления, подчиненного Высшему Евразийскому экономическому совету (ВЕЭС). Решения Комиссии обязательны для исполнения на территории государств-участников ЕАЭС, ЕЭП и ТС.

Основная задача Евразийской экономической комиссии – обеспечение условий функционирования и развития Евразийского экономического союза, Таможенного союза и Единого экономического пространства, выработка предложений в сфере интеграции в рамках этих объединений.

Евразийская экономическая комиссия постоянно проявляла пристальный интерес к актуальным вопросам сотрудничества государств-участников союза по вопросам трудовой миграции. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. № 154 был создан Консультативный комитет по миграционной политике на уровне руководящих работников министерств и ведомств по вопросам труда, миграции, экономического развития и внутренних дел и утверждено положение о нем [4].

Основными задачами Комитета являются проведение консультаций и выработка предложений по вопросам создания унифицированного правового

режима в части трудоустройства граждан государств-членов, формирования договорно-правовой базы для осуществления единой миграционной политики.

Учреждение Комитета является важным этапом реализации положений Декларации о евразийской экономической интеграции, касающихся обеспечения эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничества в вопросах миграционной политики [5].

Подписанный 29 мая 2014 г. и вступивший в силу с 1 января 2015 г. Договор о ЕАЭС [6] ознаменовал переход к очередному, качественно более глубокому этапу международной экономической интеграции на постсоветском пространстве – экономическому союзу.

В ст. 3 Договора о ЕАЭС закреплены пять принципов, которые сводятся к необходимости уважения суверенитета государств-участников и соблюдения принципов рыночной экономики. В ст. 4 “Основные цели Союза” обозначены три цели: создание условий для стабильного развития экономик государств-участников в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Первая цель прямо указывает на то, что экономическая интеграция нужна для повышения конкурентоспособности национальных экономик и их стабильного развития, что в результате обеспечит повышение жизненного уровня населения.

Как указано в п. 1 ст. 1 Договора, в рамках ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Согласно п. 3 ст. 62 Договора содержанием проводимой государствами-участниками согласованной макроэкономической политики является формирование единых принципов функционирования экономики государств-участников и обеспечение их эффективного взаимодействия, а также создание условий для повышения внутренней устойчивости экономики государств-участников.

Перечисленные положения Договора о ЕАЭС можно свести к следующим тезисам: в ЕАЭС устанавливается свобода движения рабочей силы – формируется общий рынок труда; в ЕАЭС устанавливаются сходные и однотипные механизмы

регулирования экономики; в ЕАЭС создаются условия для повышения внутренней устойчивости экономики государств-участников. Стороны договорились о согласованной политике в сфере регулирования трудовой миграции, а также оказания содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-участников для осуществления ими трудовой деятельности в других государствах-участниках. Под согласованной политикой в области трудовой миграции понимаются меры по реальному обеспечению свободы движения рабочей силы, состоящие в устранении правовых и организационных барьеров на пути свободной миграции трудовых ресурсов в пределах всего ЕАЭС.

Содержательно свобода передвижения работников включает следующие права: принимать реально предлагаемую работу; свободно перемещаться с этой целью по территории государств-участников; проживать на территории любого из государств-участников для осуществления там трудовой деятельности; оставаться на территории государства-участника после осуществления там трудовой деятельности [7].

Раздел 26 Договора о ЕАЭС (ст. 96, 97, 98), касающийся согласованной политики в области трудовой миграции, по большей части повторяет утратившее силу Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19.11.2010 г. Изменения коснулись следующих вопросов [8].

Появились новые формы сотрудничества в сфере трудовой миграции (п. 3 ст. 96): согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции, обмен нормативными правовыми актами, обмен опытом, проведение стажировок, сотрудничество в рамках консультативных органов. Ранее сотрудничество осуществлялось только путем обмена информацией. Однако была исключена такая форма сотрудничества, как предотвращение нелегальной трудовой миграции. Вероятно, это связано с тем, что Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих стран, подписанное главами правительств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 19 ноября 2010 г., продолжает действовать в рамках ЕАЭС. Данное Соглашение ныне действует и для Кыргызстана в связи со вступлением в ЕАЭС [9] и определяет направления и формы сотрудничества государств-членов ЕАЭС по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств.

Изменился понятийный аппарат (п. 5 ст. 96): добавились определения терминов “государство

въезда”, “документы об образовании”, “заказчик работ (услуг)”, “миграционная карточка”. Важным изменением стало то, что меры социальной защиты от безработицы больше не являются исключением из общего правила о недопущении применения в отношении трудящихся государств-участников ограничений, установленных законодательством государства трудоустройства в целях защиты национального рынка труда (п. 2 ст. 97).

Еще более важным нововведением стало общее правило о взаимном признании дипломов об образовании и об ученых степенях и ученых званиях без прохождения соответствующей процедуры. Исключения из этого правила установлены в отношении педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности, для которых все же обязательно прохождение процедуры признания документов об образовании.

Из общего правила о том, что трудовая деятельность трудящегося государства-участника регулируется законодательством государства-члена, было убрано требование о предоставлении при устройстве на работу документа, подтверждающего законность пребывания на территории государства трудоустройства. Трудящимся также не требуется получение разрешений на осуществление трудовой деятельности, которая теперь может осуществляться лишь на основании гражданско-правового договора [10].

А.С. Мрих делает следующий вывод по разделу 26 Договора о ЕАЭС: “...если Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей создавало удобные условия трудовой миграции только для неквалифицированной рабочей силы, то Договор о ЕАЭС, предоставив трудящимся государств-участников правовой режим трудоустройства, идентичный национальному, создал условия для полноценной трудовой миграции как неквалифицированной, так и квалифицированной рабочей силы. Таким образом, был сделан шаг в сторону установления национального режима для трудящихся государств-участников ЕАЭС” [7].

В условиях нарастающего дефицита в трудовых ресурсах в принимающих странах (Россия, Казахстан, Белоруссия) все более активной становилась идея создания единого рынка труда и миграционного пространства в рамках интеграционного объединения, где были бы устранены все барьеры для лиц, осуществляющих трудовую миграцию.

Подписание Договора о ЕАЭС означало переход евразийского экономического проекта на принципиально новый, более глубокий формат интеграции государств-членов. Старт этого проекта

пришелся на непростые условия противостояния России и Запада, что определенным образом сказало на планах и темпах развития в рамках Союза. Тем не менее Договор о ЕАЭС означал создание рынка с более чем 170 млн потребителей, свободу передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Кыргызская Республика – страна с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, обеспечивающим воспроизводство населения. При этом в Кыргызской Республике процесс естественного воспроизводства населения многократно перекрывает естественную миграционную убыль. Количество родившихся в 2016 г. в Кыргызской Республике составило 158,2 тыс. человек, количество умерших – 33,5 тыс. (естественный прирост населения – 124,7 тыс. человек) [11].

Правительство страны видит в участии граждан Кыргызстана в международной трудовой миграции важный ресурс развития, позволяющий сократить безработицу, смягчить проблему бедности и снизить социальную напряженность. Не менее чем в 40 % кыргызстанских домохозяйств один или несколько его членов работают в другой стране. Согласно данным Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, только в январе-апреле 2017 г. в России количество поставленных на миграционный учет иностранных граждан из стран ЕАЭС превысило 2 млн человек. Примерно треть из них (свыше 800 тыс. человек) составили граждане Кыргызской Республики [11].

Договор о присоединении Кыргызстана к договору о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) был подписан 23 декабря 2014 г. и вступил в силу 8 мая 2015 г. К этой дате был осуществлен ряд мероприятий, предусмотренных соглашениями, а также внутренними нормативными актами и стандартами ЕАЭС. В соответствии с “Дорожной картой” евразийской интеграции, принятой правительством Кыргызстана, страна обязалась внести изменения в более чем 90 нормативных правовых актах в таможенной, налоговой, миграционной и других сферах.

Именно доступ к единому рынку труда представляет собой наиболее значимый интерес участия Кыргызстана в Евразийском экономическом союзе. Провозглашаемая Договором о ЕАЭС свобода движения рабочей силы означает для граждан Кыргызстана возможность легальной занятости и свободной конкуренции на рынках труда России и Казахстана с местными работниками, правовую защищенность, реализацию имеющихся квалифи-

каций и возможный карьерный рост, получение новых профессиональных навыков, увеличение заработков. Денежные переводы мигрантов на родину составляют 25–30 % ВВП республики [12]. В 2017 г., по данным Нацбанка КР (по состоянию на 11 декабря 2017 г.), трудовые мигранты перевели в Кыргызстан 2 млрд 83,6 млн долл. США. При этом отмечается, что по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. объем переводов вырос на 423,4 млн долл. США. Самый большой за весь год приток поступлений от мигрантов наблюдался по итогам августа 2017 г. – 262 млн долл. США. Основная часть средств поступила из России – 238,8 млн долл. США [13].

Для многих семей денежные переводы из России являются основным, если не единственным, источником средств существования. Благодаря денежным переводам мигрантов развиваются целые сектора экономики в стране: торговля, строительство, транспортные услуги, сельское хозяйство. На макроуровне денежные переводы способны стабилизировать финансовое положение Кыргызстана и в определенной степени стимулировать развитие внутреннего потребительского рынка и частного предпринимательства. Их реальный вклад в развитие экономики определяется тем, насколько эти средства инвестируются в развитие малого бизнеса, сельской инфраструктуры, в образование. Не снижающийся с присоединением к ЕАЭС, а увеличивающийся отток трудовых мигрантов из Кыргызстана вызывает настоятельную необходимость вырабатывать совместные усилия для решения существующих проблем и предстоящих вызовов в данной сфере.

Литература

1. *Абдынасыров У.Т.* Приоритеты интеграционной экономической политики Кыргызской Республики / У.Т. Абдынасыров // *Вестн. КРСУ*. 2017. Т. 17, № 6. С. 7.
2. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. Ратифицирован Законом КР от 30 мая 2001 г. № 45. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики, 2017. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>
3. *Капустин А.Я.* Международно-правовые основы институциональной системы евразийской интеграции / А.Я. Капустин // *Журнал российского права*. 2013. № 10. С. 116.
4. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. № 154 “О Консультативном комитете по миграционной политике” // Текст решения с приложениями

- опубликован на сайте Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.tsouz.ru>
5. *Бекашев Д.К.* Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе / Д.К. Бекашев // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12. С. 22.
 6. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2017. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>.
 7. *Мрих А.С.* Трудоправовая интеграция государств Европейского союза и государств Евразийского экономического союза: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Мрих. Екатеринбург, 2017. С. 89–96.
 8. *Давлетгильдеев Р.Ш.* Развитие международно-правового сотрудничества по вопросам трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу / Р.Ш. Давлетгильдеев, О.В. Сычева // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 151.
 9. Перечень входящих в право Евразийского экономического союза международных договоров, к которым присоединяется Кыргызская Республика. Приложение к Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2017. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>.
 10. ЕЭК. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. М., 2016. С. 10.
 11. Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов / Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации РФ // Аналитический вестник. № 19 (676). 2017. С. 83.
 12. Зачем нужен единый рынок труда в ЕАЭС? Аналитический доклад / Е.М. Кузьмина, И.В. Ивахнюк; Центр изучения перспектив интеграции. М., 2017. С. 36–40.
 13. *Кудрявцева Т.* С начала года мигранты перевели более \$ 2 миллиардов / Т. Кудрявцева // ИА “24.kg” URL: <https://24.kg/ekonomika/> (дата обращения: 11.12.2017).