

**Бай Николай Григорьевич,**  
*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
гражданского и трудового права  
Российского университета дружбы народов  
interlaw@rambler.ru*

**ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О МИГРАЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ –  
УЧАСТНИКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА**

*Ключевые слова:* миграция, мигранты, Таможенный Союз, законодательство, соглашения.

Рассмотрим принципиальные новации Соглашения о правовом статусе трудящихся- мигрантов и членов их семей,

заключенного государствами – участниками Таможенного союза, которые в контексте эффективной имплементации заключенных двусторонних международных соглашений государств – участников Таможенного союза потребуют внесения – изменений в нормативные правовые акты России, Беларуси и Казахстана.

#### 1. Понятийный аппарат

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

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

Следует отметить, что разработка единой терминологии в сфере миграционных правоотношений имеет давнюю историю. Еще в 1989 году на 59-й сессии Совета Международной организации миграции были даны определения миграции и мигранта. Миграция – часть процесса развития государств: тех, из которых лица уезжают, и тех, в которые пытаются попасть, а

также государств, которые принадлежат к обеим категориям независимо от причин перемещения. Иными словами, это понятие включает все формы миграции. Мигрант – это лицо, перемещающееся из одного государства в другое и нуждающееся в международных миграционных услугах, которые предоставляются международными организациями<sup>1</sup>.

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

Понятийный аппарат соглашений имеет свои особенности. Так, в соответствии с определением «трудящегося-мигранта», приведенном в Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, из сферы действия соглашения по сути исключаются апатриды, так как акцент делается именно на гражданской принадлежности мигранта.

В Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств при раскрытии термина «нелегальная трудовая миграция» принимаются во внимание как собственно иностранные граждане, так и лица без гражданства, что вполне логически верно.

---

<sup>1</sup> Intergovernmental Committee for Migration (1989) Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges. Geneva: Intergovernmental Committee for Migration // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 1 (14), февраль. С. 30; см. также: Похлебаева А.В. Понятие миграции и ее классификация // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2005. № 3.

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

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

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» впервые дано определение понятия иностранного работника, то есть иностранного гражданина, временно пребывающего в РФ и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность. Российское законодательство различает также правовые статусы иностранных граждан (мигрантов), в том числе по длительности их нахождения на территории страны: статус временного пребывания (как правило, до 90 суток либо в зависимости от срока действия визы), статус временного (до 3 лет) или постоянного проживания. Все без исключения иностранные работники (то есть иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на основании выдаваемого им разрешения на работу) являются временно пребывающими на территории Российской Федерации. Из приведенного определения ясно, что

понятие «иностранный работник» не распространяется на иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в РФ. Однако именно эти категории иностранных граждан во многом уравниваются в правовом статусе с работниками – гражданами Российской Федерации, хотя на них и распространяются некоторые законодательные ограничения, связанные с осуществлением трудовой деятельности.

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

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

больше соответствовало бы целям упорядочения правового регулирования внешней трудовой миграции<sup>2</sup>. Одновременно следует предусматривать не только меры по пресечению нелегальной трудовой миграции, но и меры минимальной защиты мигрантов, находящихся или получивших работу без законных оснований на территории государства иного, чем государство их гражданства.

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

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

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

2. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора российским, белорусским или казахстанским рабо-

---

<sup>2</sup> Евразийская экономическая интеграция, № 1 (14), февраль 2012. С. 36.

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

Нововведение будет весьма актуально для российских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности граждан Казахстана, поскольку единственным дополнительным документом для таких граждан<sup>33</sup> при их приеме на работу в России (по сравнению с документами, истребуемыми у российских граждан) будет только миграционная карта с отметкой органа пограничного контроля о пересечении государственной границы Российской Федерации (или с отметкой соответствующего подразделения ФМС России о выдаче дубликата карты взамен утраченной или испорченной).

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

---

<sup>33</sup> Соответствующее соглашение утверждено постановлением правительства Республики Казахстан от 16 января 2003 года.

онная карта (с отметкой о пересечении государственной границы России или Беларуси).

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

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

В соответствии со статьей 5 Соглашения (о правовом статусе) трудящиеся-мигранты, являющиеся гражданами одного из государств – участников соглашения, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (или постановки на учет) по месту пребывания в другом государстве – участнике соглашения. Так, для граждан Беларуси и Казахстана, прибывающих в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также для членов их семей (которые могут быть гражданами других государств или лицами без гражданства), обязанность по постановке на миграционный учет по месту пребывания продлевается на период до 30 суток с даты их въезда на территорию РФ. Данное положение не является актуальным для граждан РБ, поскольку в статье 3 заключенного 24 января 2006 г. соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях участников Союзного государства уже предусмотрен 30-дневный срок Термин необходимо понимать в узком смысле без включения в его содержание деятельности по выполнению работ и (или) оказанию услуг на основании гражданско-правового договора<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Евразийская экономическая интеграция, №1(14), февраль 2012.



Однако нововведение весьма актуально для граждан Республики Казахстан, которые будут прибывать в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также для членов семей трудовых мигрантов из Беларуси и Казахстана, имеющих гражданство иного государства. Что касается Беларуси, то эта норма Соглашения (о правовом статусе) будет актуальна для членов семей российских граждан, имеющих гражданство третьего государства, а также для граждан РК и членов их семей, поскольку позволяет не соблюдать установленный в общем случае пятидневный срок для регистрации иностранных граждан по месту пребывания в Республике Беларусь, увеличив продолжительность срока регистрации до 30 дней с даты въезда.

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

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

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

Для других категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан непрерывный срок вре-

менного пребывания может продлеваться на период только до одного года. Однако продление срока временного пребывания в РФ трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и иностранных членов их семей не освобождает этих иностранных граждан (если они имеют статус временно проживающих в Российской Федерации) от периодической подачи в установленном порядке уведомлений о своем проживании в РФ, как этого требует статья 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

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

Что касается законодательства Республики Казахстан, то применение нововведения также позволит увеличить предусмотренный пунктом 15 Правил въезда и пребывания иностранцев в РК период непрерывного временного пребывания в этом государстве. Согласно упомянутому нормативному документу для иностранцев, имеющих право прибывать в Республику Казахстан в порядке, не требующем получения визы, период непрерывного временного пребывания устанавливается на срок, не превышающий 30 суток, а для граждан стран Таможенного союза – 90 суток.

В дальнейшем он может быть продлен на такие же сроки, а в отношении иностранцев, для которых имеется оформленное в установленном порядке разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, разрешение на временное пребывание оформляется на срок действия разрешения на осуществление трудовой деятельности.

5. Предоставление детям трудящегося-мигранта, совместно проживающим с ним, в государстве трудоустройства права на посещение дошкольных учреждений и получение образования. Применительно к Российской Федерации статья 12 Согла-

шения (о правовом статусе) означает установление возможностей:

посещения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана дошкольных учреждений на территории России на условиях (и при использовании льгот), установленных российским законодательством для детей граждан Российской Федерации;

получения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана образования в порядке, установленном для граждан России (то есть с правом однократного бесплатного получения образования соответствующего образовательного уровня согласно пункту 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»).

Что касается действующего законодательства Беларуси, то иностранные граждане уже наделены значительными правами в образовательной сфере. Так, согласно статье 14 Закона РБ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют в общем случае равное с гражданами страны право на образование. Временно проживающие в Беларуси несовершеннолетние иностранцы имеют право на получение дошкольного и общего среднего образования наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

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

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

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

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

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

Таким образом, анализ данных новаций характеризует Соглашение (о правовом статусе) как значительный шаг вперед

по созданию единого рынка труда и интенсификации трудовых миграционных потоков в рамках Таможенного союза. Соглашение существенно расширяет права трудящихся-мигрантов на территории Таможенного союза, уравнивая трудящихся-мигрантов в трудовых правах, а во многом и в социальных правах с коренными гражданами того или иного государства.

#### Литература

1. Coleman D. Immigration Policy in Great Britain // F. Heckmann, W. Bosswick (eds.). Migration Policies: a Comparative Perspective. Forum Migration 1. Bamberg, 1994.
2. Steinberg T. Reforming British Migration Policy. IEA Working Paper 2. London, Institute for Economic Affairs, October 2000.