

Метлова И. С. Решения Европейского суда по правам человека в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Нешатаева Т. Н. Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику. М., 2013.

Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу

ДАВЛЕТГИЛЬДЕЕВ Рустем Шамилевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета
Российская Федерация, 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18
E-mail: roustem.davletguldeev@kpfu.ru

СЫЧЕВА Ольга Валерьевна, главный государственный инспектор Управления Федеральной налоговой службы по Республике Татарстан
Российская Федерация, 420111, г. Казань, ул. Театральная, 13а
E-mail: olga-sycheva1@mail.ru

Анализируются вопросы международно-правового сотрудничества в области трудовой миграции в Евразийском экономическом сообществе (ЕврАзЭС) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Исследуются предпосылки создания и история развития Единого экономического пространства и Таможенного союза, одной из главных целей которых является формирование и функционирование общего рынка труда. Анализ дан с учетом сходств и различий правового регулирования рассматриваемого вопроса в Европейском Союзе, приводятся аналогии. Авторы указывают на проблемы преемственности правового регулирования трудовой миграции в рамках ЕАЭС, в том числе гармонизации законодательства о трудовой миграции его государств-членов. Исследуется институциональная система ЕврАзЭС и ЕАЭС, полномочия институтов в области трудовой миграции, указывается на наличие в ЕврАзЭС и ЕАЭС специальных органов по вопросам миграции. Проводится анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе, посвященных вопросам трудовой миграции. Указывается на то, что функция гармонизации права в ЕАЭС будет реализовываться не через модельные законы, а посредством международных договоров и решений органов ЕАЭС. Авторами высказывается мнение, что в рамках Евразийского экономического союза будет найдена желаемая модель интеграции, не только основанная на политических и экономических интересах, но и учитывающая цивилизационные особенности региона Евразии.

Ключевые слова: трудовая миграция, Евразийское экономическое сообщество, Евразийский экономический союз, Единое экономическое пространство, региональная интеграция, гармонизация законодательства, трудящиеся-мигранты.

International and Legal Cooperation Development on Labour Migration Issues: from EurAsEC to Eurasian Economic Union

R. Sh. Davletguldeev, PhD in law
Kazan (Volga Region) Federal University
18, Kremlevskaya st., Kazan, 420008, Russia
E-mail: roustem.davletguldeev@kpfu.ru

O. V. Sycheva
The Federal Tax Service of the Republic of Tatarstan
13a, Teatralnaya st., Kazan, 420111, Russia
E-mail: olga-sycheva1@mail.ru

This article is devoted to the analysis of international and legal cooperation in the area of labor migration in the Eurasian Economic Community and the Eurasian Economic Union. The authors

study background for the creation and history of the Common Economic Space and the Customs Union, one of the main purposes of which is the creation and operation of a common labour market. The authors perform the analysis taking into account similarities and differences of legal regulation of the issue under consideration in the European Union, and make comparison. The authors point out to the continuity problems of labour migration legal regulation within the framework of the Eurasian Economic Union, including harmonization of legislation on labour migration of the Union's member countries. The authors study the institutional system of the Eurasian Economic Community (Eurasian Economic Union) and powers of institutions in the field of labour migration, indicate the presence of special migration authorities in the EurAsEC and in the Eurasian Economic Union. Provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union devoted to labour migration are analyzed. The authors note the probability that the law harmonization function will be implemented in the Eurasian Economic Union not through model laws but through international treaties and decisions of the Union's institutions. The authors assume that the Eurasian Economic Union will work out the desired integration model, based not only on political and economic interests, but which will take into account civilizational peculiarities of the Eurasian region.

Keywords: labor migration, the Eurasian Economic Community, the Eurasian Economic Union, the Common Economic Space, regional integration, harmonization of legislation, migrant workers.

DOI: 10.12737/11444

Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции на постсоветском пространстве идет сложным и противоречивым путем. Его возникновение как явления стало возможным в результате дезинтеграции связей бывших союзных республик и превращения внутренних миграционных потоков в межгосударственные.

После 1991 г. более 20 млн человек из бывших советских республик сменили место постоянного проживания, причем переселение 90% из них произошло в рамках стран ближнего зарубежья. В течение 1992—1997 гг. Россия приняла около 12 млн иммигрантов из стран бывшего СССР, а общее число официально привлекавшихся на работу в России трудовых мигрантов из этих государств составило около 4 млн человек¹.

После распада СССР поиск оптимальных моделей взаимовыгодного сотрудничества на постсоветском пространстве вылился в создание ряда международных организаций,

которые обеспечивают сотрудничество участвующих государств в области трудовой миграции. На сегодняшний день международно-правовое регулирование трудовой миграции осуществляется в рамках Содружества независимых государств (СНГ), Союзного государства Беларуси и России (далее — Союзное государство) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а до 1 января 2015 г. оно осуществлялось в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

И в СНГ, и в Союзном государстве одним из приоритетных направлений является формирование регионального рынка труда с обеспечением трудовой мобильности граждан договаривающихся государств. Если в рамках Союзного государства в большей степени удалось урвать в правах российских и белорусских работников, то формирование регионального рынка труда в СНГ идет достаточно медленно и зачастую зависит от противоречивых национальных интересов государств — участников Содружества².

¹ См.: Россия и Казахстан в Евразийской миграционной системе: тенденции развития, социально-экономические последствия миграции и подходы к регулированию: научно-исследовательский отчет 2013/43. URL: www.carim-east.eu/media/Carim-East_RR-2013-43.pdf.

² Подробнее см.: Давлетгильдеев Р. Ш. Правовые основы формирования общего рынка труда в Содружестве независимых государств // Государство и право. 2004. № 4. С. 51—62; Лукьянова В. Ю. Мигра-

Особое значение приобрело взаимодействие по вопросам трудовой миграции и формированию регионального рынка труда в рамках ЕврАзЭС, поскольку, как отмечают исследователи, «при всех удачах и неудачах регулирования миграционных потоков на постсоветском пространстве за последние два десятилетия сложилась евразийская миграционная система³, в которой сформировался мощный центр притяжения рабочей силы, сосредоточившийся сначала в России, а затем распространившийся и на Казахстан»⁴.

Формой многостороннего «продвинутого» сотрудничества по вопросам трудовой миграции внутри СНГ стало учрежденное в 2000 г. Евразийское экономическое сообщество. В результате после 2007 г. получил дальнейшее развитие интеграционный процесс: произошло окончательное формирование Таможенного союза (ТС) Российской Федерации (РФ), Республики Беларусь (РБ) и Республики Казахстан (РК), а также Единого экономического пространства (ЕЭП) с теми же учредителями.

ционные процессы на постсоветском пространстве // *Габов А. В., Каширкина А. А., Лукьянова В. Ю.* и др. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / под ред. В. Ю. Лукьяновой. М., 2012; *Зинченко Н. Н.* Региональные особенности правового регулирования процессов внешней трудовой миграции (на примере стран — участниц Содружества независимых государств) // *Lex Russica*. 2013. № 9. С. 943—952.

³ Подробнее см.: *Ивахнюк И. В.* Евразийская миграционная система // *Вестник Московского университета*. Серия 6. Экономика. 2007. № 3. С. 44—45.

⁴ Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции. СПб., 2012. С. 7.

В рамках ЕЭП региональное сотрудничество в области трудовой миграции получило современное институциональное и договорное оформление. Начало этому процессу было положено в 1996 г. Договором между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях⁵, одной из целей которого являлось формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка рабочей силы (ст. 2). Правда, эта цель не нашла полного отражения в тексте Договора, и в нем упоминаются лишь отдельные элементы, недостаточные для создания общего рынка: взаимное признание документов об образовании (ст. 12); предоставление национального режима только гражданам сторон, постоянно проживающим на территории других государств-участников, обеспечение упрощенного порядка приобретения гражданства (ст. 13).

Также тема трудовой миграции получила закрепление в ст. 16, согласно положению которой стороны договорились объединить усилия в борьбе с нелегальной иммиграцией и эмиграцией.

Следующим этапом стало подписание уже пятью государствами (к «четверке» присоединилась Республика Таджикистан) 26 февраля 1999 г. в Москве Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве⁶ (далее — Договор о ТС и ЕЭП), одной из целей которого выступает все то же эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка труда (разд. 6).

Формулировки некоторых статей указанного раздела напоминают и даже повторяют положения Дого-

⁵ URL: <http://www.ipaeurasec.org/evra/?data=interdocs> (дата обращения: 08.07.2014).

⁶ Ратифицирован Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 55-ФЗ.

вора о функционировании Европейского Союза⁷ (далее — ДФЕС), ранее Договора о Европейском Сообществе. Так, ст. 39 Договора о ТС и ЕЭП предусматривает обеспечение свободного передвижения граждан государств — участников ЕЭП без дискриминации по признаку гражданства и с созданием унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости, включая возможность:

свободно передвигаться, занимаясь трудовой деятельностью, по территории Сторон;

свободно пересекать границы и находиться на территории Сторон по паспорту гражданина одной из них;

находиться в одном из государств-участников, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательством, регулирующим занятость граждан данного государства;

оставаться на территории одного из государств-участников после завершения трудовой деятельности в этом государстве.

Эти положения схожи с формулировками ст. 45 ДФЕС (на тот момент тоже ст. 39, что весьма символично).

Статья 40 Договора о ТС и ЕЭП предусматривает зачет трудового стажа, полученного на территории другого государства-участника, в общий трудовой стаж, в том числе при начислении пенсий и пособий, что закрепляется и в ст. 48 ДФЕС. В статье 42 говорится о проведении единой визовой политики в отношении третьих стран, в том числе в целях предупреждения неконтролируемой миграции, что отдаленно напоминает положения ст. 79 ДФЕС.

В статье 39 Договора о ТС и ЕЭП сохранилось упоминание о национальном режиме для граждан государств-участников, постоянно проживающих на территории любой из

⁷ См.: Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal. С 326. 26.10.2012. Р. 47—390.

сторон, а также упрощение процедур принятия и выхода из гражданства.

Сходство с нормами права Европейского Союза заканчивается формулировками договорных норм, имеющих материальный характер. Детали регулирования слишком различны, но некоторое заимствование европейского опыта международно-правового регулирования трудовой миграции, безусловно, имеет место.

Помимо приведения к единообразию правовых режимов по трудоустройству, вознаграждению, другим условиям труда и занятости, государства — участники Договора о ТС и ЕЭП закрепили право трудовых мигрантов из других договаривающихся государств на бесплатную неотложную медицинскую помощь (ст. 43), рекомендательную функцию Интеграционного комитета по ряду вопросов трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (ст. 44), а также обязанность государств создать согласованную систему образования, повышения квалификации, подготовки и переподготовки кадров, основанную на взаимном признании эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (ст. 45).

Следует отметить, что большинство положений Договора о ТС и ЕЭП о направлениях сотрудничества в области трудовой миграции основываются на Договоре о создании Экономического союза 1993 г.⁸, который впервые в рамках СНГ отразил желание государств осуществлять сотрудничество в рамках региональной международной организации по типу Европейского Союза⁹.

26 октября 1999 г. те же пять государств заключили Соглашение о пра-

⁸ Ратифицирован Федеральным законом от 2 ноября 1994 г. № 32-ФЗ.

⁹ См.: *Щур-Труханович Л. В.* Единое экономическое пространство России, Беларуси и Казахстана как форма, тип, этап международной экономической интеграции и объект международных договоров. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2012.

вовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, вступившее в силу 6 августа 2003 г.¹⁰, основной целью которого было наладить работу по гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов. Одним из направлений гармонизации являлось законодательство о рынке рабочей силы (ст. 5). Координация работы по гармонизации была возложена на Межпарламентский комитет (будущая Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС) и Интеграционный комитет (ст. 4). Стоит особо отметить, что именно этот документ лежит в основе модельного правотворчества ЕврАзЭС.

В развитие планов, записанных в приведенных договорах, в октябре 2000 г. также пять государств учредили самостоятельную региональную международную организацию: Евразийское экономическое сообщество¹¹ (в 2006 г. в него вступила Республика Узбекистан¹²).

Договор о ЕврАзЭС содержит лишь организационные и институциональные положения, он не привносит каких-либо изменений в текст Договора о ТС и ЕЭП, касающийся регионального рынка труда. Тем не менее именно ЕврАзЭС стало площадкой развития региональной интеграции в экономической и иных областях¹³.

¹⁰ Ратифицировано Федеральным законом от 5 июня 2003 г. № 64-ФЗ.

¹¹ См. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (ратифицирован Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 56-ФЗ). С изменениями, внесенными Протоколом от 6 октября 2007 г. (ратифицирован Федеральным законом от 27 октября 2008 г. № 192-ФЗ). Изменения, внесенные Протоколом, вступили в силу с 21 ноября 2008 г. (решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 48) и временно применялись с 6 октября 2007 г.

¹² См. Протокол от 25 января 2006 г.

¹³ См., например: Galiakberov A., Abdullin A. *Theory and Practice of Regional Integration Based on the EurAsEC Model*

Несмотря на внешне последовательное движение по пути создания ЕЭП, реальная готовность перевести договоренности в практическое русло сохранялась лишь у трех стран: России, Казахстана и Беларуси, что привело к затягиванию процесса и поиску новых партнеров по интеграции.

Контекст разнотемпной интеграции даже в рамках так называемого продвинутого сотрудничества ЕврАзЭС проявился уже в феврале 2003 г., когда президенты названных стран, а также президент Украины заявили о намерении еще раз сформировать ЕЭП уже в измененном составе. 19 сентября того же года было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства¹⁴, вступившее в силу 20 мая 2004 г. вместе с Концепцией формирования ЕЭП.

В качестве одного из четырех основных принципов функционирования ЕЭП выступает принцип обеспечения свободного движения рабочей силы, предусматривающий обеспечение беспрепятственного перемещения физических лиц государств-участников в рамках ЕЭП и формирование согласованной миграционной политики в отношении третьих стран с учетом норм и принципов международного права и ВТО.

По мнению А. О. Четверикова, принятие этих и других практических мер долгое время откладывалось из-за отсутствия политической воли со стороны руководителей заинтересованных государств¹⁵. Именно в этом, по нашему мнению, состоит основная проблема на пути интеграции государств в рамках и ЕврАзЭС, и СНГ в целом — в неготовности сле-

(Russian Point of View) // *Journal of Eurasian Studies*. 2014. No. 5. P. 116—121.

¹⁴ Ратифицировано Федеральным законом от 22 апреля 2004 г. № 22-ФЗ.

¹⁵ См.: Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2013. С. 5.

довать уже согласованным в международно-правовых актах позициям.

По сути, первая правовая проблема интеграции в рамках ЕврАзЭС — выработка согласованных позиций государств для закрепления их в международных договорах, как отмечают А. А. Каширкина и А. Н. Морозов¹⁶, связана прежде всего с тем, что согласование воли государств должно отражать реальную, обеспеченную внутрисударственными средствами исполнения юридическую убежденность (*opinio juris*), что согласуемое правило должно быть юридически обязательным¹⁷.

В апреле 2007 г. с принятием Концепции согласованной социальной политики государств — членов ЕврАзЭС¹⁸ получило продолжение направление сотрудничества в области формирования согласованной миграционной политики. Определенный в качестве координатора работы по реализации Концепции Интеграционный комитет ЕврАзЭС в июле 2007 г. создал Совет по миграционной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС на уровне руководителей министерств и ведомств в области труда, внутренних дел и миграции. Основными функциями Совета являются выработка единых подходов по гармонизации национальных законодательств, разработка предложений по регулированию миграционных потоков внутри Сообщества, координация взаимодействия органов Сообщества, в компетенцию которых

входят вопросы реализации миграционной политики¹⁹.

Лишь в декабре 2009 г., через два года после подписания новых договорных актов о Таможенном союзе, которые привели к его реальному созданию, главы России, Казахстана и Беларуси на рабочей встрече глав государств — членов ТС в г. Алматы приняли решение о создании ЕЭП только для трех стран, утвердив План действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на 2010—2011 гг.²⁰

На заседании Межгосударственного Совета глав государств — членов ЕврАзЭС (высшего органа ТС) 9 декабря 2010 г. был утвержден окончательный перечень соглашений, формирующих ЕЭП РБ, РК и РФ²¹, состоящий из 17 соглашений, два из которых должны обеспечить реализацию целей и задач ЕЭП в области свободы передвижения рабочей силы: Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (далее — Соглашение о нелегальной трудовой миграции) и Соглашение о правовом статусе тру-

¹⁶ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2. С. 95—96.

¹⁷ См.: Курдюков Г. И. Источники права как результат процесса создания норм международного права // Международное право. Общая часть: учебник / отв. ред. Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. М., 2011. С. 129.

¹⁸ См. Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 18 апреля 2007 г. № 335. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/67> (дата обращения: 15.07.2014).

¹⁹ См. ст. 3 Положения о Совете по миграционной политике при Интеграционном комитете Евразийского экономического сообщества, утв. решением Интеграционного комитета ЕврАзЭС от 5 сентября 2007 г. № 813. URL: <http://www.evrazes.com/about/comission/comission/view/20> (дата обращения: 15.07.2014).

²⁰ См. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 декабря 2009 г. № 35. URL: http://www.tsouz.ru/MGS/MGS_Extra/Pages/reshenie_extra.aspx (дата обращения: 10.07.2014).

²¹ См. Перечень соглашений, формирующих Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, утв. решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 65. URL: http://www.tsouz.ru/MGS/MGS13/Pages/R_65.aspx (дата обращения: 10.07.2014).

дящихся-мигрантов и членов их семей (далее — Соглашение о трудящихся-мигрантах).

Следует согласиться с мнением, что создание ЕЭП в трехстороннем формате стало возможным благодаря тому, что и Договором 1999 г., и Соглашением 2003 г. интеграция оценивается как равноуровневый и равноскоростной процесс²².

Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей²³ и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств²⁴ были подписаны 19 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге и вступили в силу с 1 января 2012 г.

Следующим шагом в развитии международно-правового сотрудничества в рамках ТС и ЕЭП стало провозглашение идеи создания к 2015 г. Евразийского экономического союза²⁵ и учреждение для целей углубленной интеграции специального органа — Евразийской экономической комиссии²⁶ (ЕЭК), а также создание специального формата заседания Межгосударственного совета (далее — Межгоссовета) ЕврАзЭС — в качестве Высшего Евразийского экономического совета (ст. 38 Договора о ЕЭК).

По Договору о ЕЭК Высший Евразийский экономический совет как формат Межгоссовета ЕврАзЭС является высшим руководящим органом ТС и ЕЭП и может рассматри-

вать и решать любые вопросы, имеющие принципиальное значение для развития интеграционных процессов между Россией, Беларусью и Казахстаном, исходя из полномочий Межгоссовета ЕврАзЭС²⁷.

Евразийская экономическая комиссия согласно ст. 1 Договора о ЕЭК учреждена как единый постоянно действующий регулирующий орган ТС, ЕврАзЭС и ЕЭП. Основной задачей Комиссии является обеспечение условий функционирования и развития, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках ТС, ЕврАзЭС и ЕЭП.

Следует отметить, что ЕЭК уже на данном этапе проявляла пристальный интерес к актуальным вопросам сотрудничества государств — участников ЕЭП по вопросам трудовой миграции. Решением Коллегии ЕЭК от 30 августа 2012 г. № 154 создан Консультативный комитет по миграционной политике (далее — Комитет) на уровне руководящих работников министерств и ведомств по вопросам труда, миграции, экономического развития и внутренних дел и утверждено Положение о нем²⁸.

Основными задачами Комитета являются проведение консультаций с представителями государства — членом ТС и ЕЭП и выработка предложений по вопросам создания унифицированного правового режима в части трудоустройства граждан государств-членов, формирования договорно-правовой базы для осуществления единой миграционной политики.

Исходя из норм Положения, Комитет осуществляет следующие функ-

²² Подробнее см.: Доронина Н. Г., Лукьянова В. Ю., Семилотина Н. Г. и др. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства. М., 2012.

²³ Ратифицировано Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 186-ФЗ.

²⁴ Ратифицировано Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 178-ФЗ.

²⁵ См. Декларацию о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.

²⁶ См. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. Ратифицирован Федеральным законом от 1 декабря 2011 г. № 374-ФЗ.

²⁷ См.: Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве / под ред. С. Ю. Кашикина. С. 8.

²⁸ См. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. № 154 «О Консультативном комитете по миграционной политике». URL: http://www.tsouz.ru/eek/RSEEEK/RKEEEK/23z/Pages/R_154.aspx. (дата обращения: 10.07.2014).

ции: разрабатывает предложения по гармонизации и унификации законодательства государств-членов в области трудовой миграции, по созданию общего рынка труда, обеспечению свободного передвижения граждан государств-членов внутри ЕЭП; вырабатывает меры по содействию организованному набору и привлечению трудящихся-мигрантов на территории государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности; участвует в разработке совместных целевых программ и мероприятий в области миграции; вырабатывает предложения по совершенствованию информационного обмена в сфере трудовой миграции, миграционного контроля, предотвращению нелегального использования труда трудящихся-мигрантов; осуществляет иные функции в пределах своей компетенции.

Следует согласиться с Д. К. Бекяшевым, что учреждение Комитета — это важный этап реализации положений Декларации о евразийской экономической интеграции, касающихся обеспечения эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничества в вопросах миграционной политики²⁹. Комитет фактически дублирует работу Совета по миграционной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС, выполняя сходные функции для более узкого круга государств.

Еще один институт, оказывающий поддержку процессам интеграции в рамках ТС и ЕЭП и занимающийся вопросами трудовой миграции в рамках ЕврАзЭС, — это Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества (МПА ЕврАзЭС), целями деятельности которой являются правовое обеспечение функционирования ЕврАзЭС,

гармонизация (сближение, унификация) законодательств государств — членов Сообщества и приведение его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС.

Для достижения поставленных целей в области трудовой миграции МПА ЕврАзЭС разработала и приняла ряд модельных законов, а также рекомендаций и предложений: Модельный закон о миграции от 4 апреля 1999 г., Предложения Бюро МПА ЕврАзЭС по законодательному регулированию миграционной политики государств — членов ЕврАзЭС от 14 ноября 2003 г., Рекомендации Бюро МПА ЕврАзЭС по гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС в области предотвращения незаконной миграции от 15 ноября 2006 г., Типовой проект законодательного акта «О трудовой миграции в государствах — членах ЕврАзЭС» от 13 мая 2009 г., Типовой проект законодательного акта «О социальной защите трудящихся-мигрантов и членов их семей в государствах — членах ЕврАзЭС» от 16 мая 2012 г., Рекомендации по гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС в сфере регулирования пересечения физических границ государствами — членами ЕврАзЭС от 11 апреля 2013 г.

Актуальность данных документов остается под вопросом, несмотря на то что в постановлениях МПА ЕврАзЭС используется формулировка о направлении типового проекта в парламенты государств — членов Сообщества для использования при разработке актов национального законодательства.

По мнению заместителя председателя Комитета Госдумы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Т. Москальковой, «...законотворческая работа, проводимая в рамках МПА ЕврАзЭС, к сожалению, часто остается невостребованной и приносит практически нулевой результат. До сих пор не существует плана гармонизации законодательства в про-

²⁹ См.: Бекяшев Д. К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12. С. 22.

фильных комитетах парламентов. Унификация и гармонизация законодательства осуществляется фрагментарно и идет чрезвычайно медленными темпами»³⁰.

Ввиду создания ЕАЭС, среди органов которого места парламенту не нашлось³¹, функция гармонизации права в Союзе, по всей вероятности, будет реализовываться не через модельные законы, а посредством международных договоров и других правовых актов Союза: решений и распоряжений исполнительных органов, включая Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет и ЕЭК.

В Договоре о функционировании ЕС сближение законодательств, в том числе гармонизация как основная процедура сближения, детально прописаны в ст. 114—118 и в статьях, затрагивающих особенности деятельности ЕС в иных областях (например, ст. 151). В рамках ЕС именно Европейский парламент выступает в качестве одного из основных право-творческих институтов.

В Договоре о ЕАЭС функция гармонизации или сближения права как самостоятельное полномочие не получила отражения в компетенции ни у одного органа управления интеграцией, хотя в рамках отдельных направлений деятельности ЕАЭС говорится о гармонизации законодательств и о проведении согласованной политики, также предусматривающей гармонизацию правового регулирования. В области трудовой миграции гармонизация как самостоятельный способ правового регулирования не предусмотрена, что, впрочем, не препятствует осуществлять сотрудничество по согласо-

ванию политики в сфере регулирования трудовой миграции, включая гармонизацию, на основании ст. 96 Договора о ЕАЭС.

Последний этап развития интеграционного сотрудничества Беларуси, Казахстана и России начался 1 января 2015 г. со вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе. Договор был подписан 29 мая 2014 г. в Астане и ратифицирован в октябре 2014 г.³² 10 октября 2014 г. подписан Договор о присоединении Республики Армения к ЕАЭС, 23 декабря 2014 г. — Договор о присоединении Кыргызской Республики к ЕАЭС. Армения официально стала четвертым государством — членом ЕАЭС со 2 января 2015 г., Кыргызская Республика должна стать пятым членом организации ориентировочно в середине 2015 г.

В области правового регулирования трудовой миграции Соглашение о трудящихся-мигрантах прекратило свое действие на основании Протокола № 33 к Договору о ЕАЭС, вместо него будет применяться разд. XXVI «Трудовая миграция» части третьей Договора о ЕАЭС, регламентирующий функционирование единого экономического пространства Союза.

Положения Договора о ЕАЭС подтверждают большую часть прав для мигрантов из ЕЭП, установленных Соглашением о трудящихся-мигрантах, а также создают более высокий уровень преференций для трудящихся государств-членов — термин, используемый вместо устоявшегося термина «трудящийся-мигрант»³³. Тем не менее уровень этот по ряду позиций не превышает ра-

³⁰ См.: Москалькова Т. Работа, проводимая в рамках МПА ЕвразЭС, к сожалению, часто остается невостребованной // Парламентская газета. 2013. 19 апр. URL: <http://www.pnp.ru/comment/detail/18470> (дата обращения: 16.07.2014).

³¹ См. разд. III Договора о Евразийском экономическом союзе от 27 мая 2014 г.

³² В Российской Федерации ратифицирован Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ.

³³ Подробнее, см.: Давлетгильдеев Р. Ш., Сычева О. В. Сравнительный анализ правового положения трудящихся-мигрантов по Соглашению ЕЭП о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Договору о Евразийском экономическом союзе //

нее достигнутых высот Договора о ТС и ЕЭП 1999 г.

Договор о ЕАЭС, во-первых, использовал термин «трудящийся государств-членов» (ст. 96), желая провести аналогию с работниками, свободно передвигающимися внутри Европейского Союза; во-вторых, расширил понятие трудовой деятельности, включив туда возможность работать не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору выполнения работ или оказания услуг; в-третьих, сузил перечень ограничений в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания, оставив их только в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка (п. 2 ст. 97); в-четвертых, добавил несколько трудовых прав, включая право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, подтвержденными документами (п. 1 ст. 98), а также право на включение трудового стажа в государстве трудоустройства в общий трудовой стаж для целей социального обеспечения (социального страхования) (п. 3 ст. 98); в-пятых, конкретизировал вопрос об оказании медицинской помощи специальным протоколом³⁴.

В то же время Договор не содержит общего положения о запрете дискриминации по признаку гражданства, хотя именно данный принцип является основой режима свободы передвижения работников внутри ЕС (ст. 6 ДФЕС), и он уже был отражен в более ранних «евразийских» соглашениях, в частности в ст. 39 Договора о ТС и ЕЭП 1999 г.

Московский журнал международного права. 2014. № 3. С. 84—101.

³⁴ См. Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе: Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей.

В Договоре о ЕАЭС содержится дисбаланс между объемом прав граждан Республики Казахстан, Республики Армения, впоследствии Кыргызской Республики, с одной стороны, и граждан Российской Федерации и Республики Беларусь — с другой, поскольку у последних установлен национальный режим в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений на основании Решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 (п. 2) в рамках Союзного государства, чего нет у граждан Казахстана, Армении и Кыргызстана.

Хотелось бы надеяться, что в рамках Евразийского экономического союза будет найдена желаемая модель интеграции, не только основанная на политических и экономических интересах, но и имеющая цивилизационный акцент — евразийское мировоззрение, т. е. целостность, имеющую корни в вековых соприкосновениях различных народов и региональной интеграции, основанной на партнерстве и взаимодополняемости³⁵. И тогда стоит согласиться с оптимистичной позицией Г. С. Скачковой, что «развитие нормативной правовой базы стран ЕврАзЭС... может привести к постепенной гармонизации национального законодательства государств-участников и формированию единой миграционной политики и общему регулированию»³⁶.

³⁵ См.: *Ивахнюк И. В.* Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизационного единства. URL: <http://www.gumilev-center.ru/evrazijskaya-migracionnaya-sistema-ot-ehkonomicheskogo-pragmatizma-k-vozrozhdeniyu-civilizacionnogo-edinstva/> (дата обращения: 15.07.2014).

³⁶ Цит. по: *Воронина Н. А.* Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации. URL: www.carim-east.eu/media/CARIM-East-AS2012-09.pdf.

Библиографический список

Galiakberov A., Abdullin A. Theory and Practice of Regional Integration Based on the EurAsEC Model (Russian Point of View) // Journal of Eurasian Studies. 2014. № 5.

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal. С 326. 26.10.2012.

Бекяшев Д. К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12.

Воронина Н. А. Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации. URL: www.carim-east.eu/media/CARIM-East-AS2012-09.pdf.

Давлетгильдеев Р. Ш. Правовые основы формирования общего рынка труда в Содружестве независимых государств // Государство и право. 2004. № 4.

Давлетгильдеев Р. Ш., Сычева О. В. Сравнительный анализ правового положения трудящихся-мигрантов по Соглашению ЕЭП о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Договору о Евразийском экономическом союзе // Московский журнал международного права. 2014. № 3.

Доронина Н. Г., Лукьянова В. Ю., Семилютина Н. Г. и др. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства. М., 2012.

Зинченко Н. Н. Региональные особенности правового регулирования процессов внешней трудовой миграции (на примере стран — участниц Содружества независимых государств // Lex russica. 2013. № 9.

Ивахнюк И. В. Евразийская миграционная система // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2007. № 3.

Ивахнюк И. В. Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизационного единства. URL : <http://www.gumilev-center.ru/evrazijjskaya-migracionnaya-sistema-ot-ehkonomicheskogo-pragmatizma-k-vozhrozhdeniyu-civilizacionnogo-edinstva/> (дата обращения: 15.07.2014).

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2.

Курдюков Г. И. Источники права как результат процесса создания норм международного права // Международное право. Общая часть: учебник / отв. ред. Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. М., 2011.

Лукьянова В. Ю. Миграционные процессы на постсоветском пространстве // Габов А. В., Каширкина А. А., Лукьянова В. Ю. и др. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / под ред. В. Ю. Лукьяновой. М., 2012.

Москалькова Т. Работа, проводимая в рамках МПА ЕврАзЭС, к сожалению, часто остается невостребованной // Парламентская газета. 2013. 19 апр. URL: <http://www.pnp.ru/comment/detail/18470> (дата обращения: 16.07.2014).

Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2013.

Россия и Казахстан в Евразийской миграционной системе: тенденции развития, социально-экономические последствия миграции и подходы к регулированию: научно-исследовательский отчет 2013/43. URL: www.carim-east.eu/media/Carim-East_RR-2013-43.pdf.

Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции. СПб., 2012.

Щур-Труханович Л. В. Единое экономическое пространство России, Беларуси и Казахстана как форма, тип, этап международной экономической интеграции и объект международных договоров. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2012.

