

## Трудовая миграция в Евразийском союзе

### ОКАЖЕТСЯ ЛИ СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ВАЖНЕЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ?

Аналитическая записка  
ПОНАРС Евразия № 378  
Август 2015 года

Карес Шенк<sup>1</sup>  
*Назарбаев Университет*

В ходе подготовки к предоставлению гражданам Болгарии и Румынии полного доступа на рынок труда ЕС с января 2014 года британский премьер-министр Дэвид Кэмерон выдвинул новую политическую повестку, которая включала нарушавшее принципы Европейского Союза предложение сократить социальные пособия и дополнительные выплаты мигрантам из стран-членов ЕС. Данное предложение вызвало в Соединенном Королевстве дискуссии относительно того, может ли внутреннее законодательство вступать в противоречие с основополагающими принципами ЕС. В свете подобных дебатов, происходящих в давно действующей зоне свободного перемещения трудовых ресурсов, можно ожидать что трудовая миграция в недавно возникшем Евразийском экономическом союзе (ЕЭС) будет являться предметом споров. Учитывая миграционное давление в зоне ЕЭС и модель первоочередной опоры на внутреннее законодательство по сравнению с многосторонними договоренностями, содержащиеся в договоре о ЕЭС положения о свободном передвижении трудовых ресурсов вряд ли откроют новую эру либерализации в данной сфере.

#### **Миграционные модели в зоне ЕЭС**

Договор о ЕЭС между Россией, Казахстаном, Беларуссией и Арменией вступил в силу в январе 2015 года, а в мае 2015 года к союзу присоединилась Киргизия. Данный договор предусматривает свободное передвижение товаров, людей, услуг и капитала. Миграция между Россией, Беларуссией и Казахстаном составляет небольшую часть миграционных потоков, а потому положения о свободном передвижении трудовых ресурсов между этими тремя странами, взятыми в отдельности, не вызывают особых споров. Однако, вступление Армении и Киргизии могло бы иметь заметное воздействие на рынки труда как России, так и Казахстана.

В настоящее время Киргизия и Армения занимают четвертое и пятое место в рейтинге стран-доноров трудовой миграции в Россию. Каждая из этих стран отправляет гораздо более 100 тыс. официально учитываемых трудовых мигрантов в Россию ежегодно в

---

<sup>1</sup> Карес Шенк – преподаватель политологии и международных отношений в Назарбаев Университете.

дополнение к неофициальным и неучитываемым мигрантам. Денежные переводы из России в 2012 году составляли 27% ВВП Киргизии и 14% ВВП Армении. Казахстан находится на втором месте по числу принимаемых мигрантов из Киргизии, которые составляют значительную часть низкоквалифицированной иностранной рабочей силы, занятой в торговых сетях и сельском хозяйстве. Достоверные статистические данные по трудовой миграции в Казахстане труднодоступны, поскольку подавляющее большинство мигрантов работает в теневом секторе. Даже сведения о денежных переводах малоинформативны, поскольку мигранты из Киргизии могут как легко увезти заработанное, физически переместив деньги через границу, так и использовать неофициальные каналы.

### **Договор ЕЭС и свободное передвижение трудовых ресурсов**

В соответствии с договором ЕЭС правительства не могут применять протекционистские ограничения в отношении рабочих из стран-членов Союза, а нанимателям позволено брать на работу мигрантов без получения специального разрешения (то есть, разрешения на работу и/или теста рынка труда, доказывающего отсутствие реальных местных претендентов на ту же вакансию). Рабочие могут оставаться в принимающей стране до тех пор, пока у них есть действующий трудовой контракт, а без такого контракта их пребывание ограничено 90 днями, также как и пребывание граждан прочих стран СНГ.

Содержащиеся в договоре о ЕЭС положения о свободе перемещения трудовых ресурсов противоречат многим мерам защиты рынка труда, содержащимся в российском и казахстанском законодательстве. Поэтому полное освобождение граждан ЕЭС от подобных ограничений выглядит значительным шагом, потенциально способным придать миграционной политике России, и особенно Казахстана, столь необходимую им гибкость. В настоящее время, ни то, ни другое государство не оставляет практически никакой реальной возможности для легального присутствия в них низкоквалифицированных трудовых мигрантов.

### **Модели внутреннего контроля**

Несмотря на кажущиеся достоинства договора, он носит достаточно общий характер, позволяющий разработку альтернативных методов контроля над трудовой миграцией. Международные многосторонние соглашения, включая соглашение о безвизовом режиме в СНГ от 1992 года, никогда не являлись для России или Казахстана документами первостепенной важности при регулировании трудовой миграции. Контроль над рынком труда и определение условий и периода легального пребывания в принимающих странах осуществлялись, скорее, на основе двусторонних договоренностей и внутреннего законодательства. Первые традиционно использовались для того, чтобы сделать исключения в национальном миграционном законодательстве для граждан определенных стран. Таджикистан, например, активно продвигал двусторонние договоренности и физическое представительство своей миграционной службы в России. В результате граждане Таджикистана получили право регистрировать своё пребывание в РФ в течение более длительного периода времени. Они также сумели добиться права получения разрешения на работу на трёхлетний срок, в то время как срок действия этого документа

для граждан других государств СНГ составлял лишь один год. Вместе с тем, преобладавшие в миграционных потоках в Россию и Казахстан граждане Узбекистана не пользовались никакими послаблениями, поскольку их правительство не склонно вмешиваться в решение вопросов, касающихся тех, кто работает за рубежом.<sup>2</sup>

Первоначально, трудовая миграция регулировалась в соответствии с внутренним законодательством каждой страны. Несмотря на свою недостаточную разработанность, казахстанское законодательство проводит небольшое различие между мигрантами, въезжающими по визам и без виз: в частности, с 2013 года оно позволяет гражданам СНГ покупать разрешение на работу помесячно. По сравнению с казахстанским законодательством, отчасти заимствованные из российской системы компоненты, российское миграционное законодательство гораздо более развернутое и сложное; в его рамках создаются совершенно разные программы и механизмы для въезжающих по визам и без виз. Данное законодательство постоянно меняется, в нём кажущиеся либеральными меры появляются наряду с расширением ограничений. Так, в январе 2015 года были отменены квоты для рабочих из СНГ; но в то же самое время были существенно ужесточены требования к получению разрешения на работу (патента) включая введение нового экзамена на знание языка, истории, культуры и законов и обязательное требование заключения трудового договора как условие действительности патента в течение более чем двух месяцев. Для получения патента также требуются предоплата налогов, доказательство наличия медицинской страховки и прохождение медицинского осмотра. Всё это необходимо выполнить в течение 30 дней после прибытия в Россию, причём типичные расходы на это варьируются от 20 до 30 тысяч рублей (335-500 долларов) в зависимости от расценок посреднических служб. Результатом этого становится всё более ограниченный доступ на рынок труда.

Внутреннее законодательство также регулирует период законного пребывания в стране. Вносимые с этой целью поправки в российское законодательство в последнее время имели все более ограничительный характер. С 2013 года при отсутствии трудового контракта мигранты из стран СНГ могут пребывать в РФ не более чем 90 дней в течение 180-дневного периода, тогда как ранее многие мигранты пересекали границу каждые 90 дней для того, чтобы обновить свой статус. Ныне для граждан СНГ не делается исключения в части требования соблюдения правила «90 из 180» при отсутствии трудового контракта.

Несмотря на общие положения о безвизовом передвижении граждан СНГ, постоянное использование отдельными странами мер внутреннего контроля и управления двусторонними льготами показывает, что в качестве противовеса либеральным положениям договора о ЕЭС могут быть разработаны аналогичные механизмы контроля трудовой иммиграции. В июле 2014 года, например, Россия подписала новое двустороннее соглашение с Арменией об условиях въезда для граждан, путешествующих между двумя странами, при том, что Армения готовилась присоединиться к ЕЭС. Договор был ратифицирован и вступил в силу только в марте 2015 года, после того как был создан ЕЭС.

---

<sup>2</sup> В июне 2013 года президент Ислам Каримов выступил против поездок трудовых мигрантов из Узбекистана в Россию, назвав таких мигрантов ленивыми, а само явление отвратительным.

## **Механизмы внутреннего контроля**

Одной из потенциальных возможностей контроля миграции посредством внутреннего законодательства могут стать трудовые контракты. Как указывалось выше, договор о ЕЭС требует от мигрантов подписания договора с работодателем для пребывания в принимающей стране сроком более 90 дней. В декабре 2014 года совершенно новая глава (50.1), регулирующая работу и контракты иностранных граждан, была добавлена к российскому Трудовому кодексу. По новым правилам, трудовые контракты привязаны к миграционному статусу иностранных рабочих и могут быть аннулированы в случае возникновения проблем с таким статусом. В случае истечения срока действия требуемого Трудовым кодексом полиса медицинского страхования, контракт также можно аннулировать, что делает статус мигранта ещё более уязвимым. Для низкоквалифицированных рабочих подписание контрактов традиционно не было частью их трудоустройства в России или Казахстане. Учитывая это обстоятельство, придание приоритетного значения контрактам в российском законодательстве и в договоре о ЕЭС можно считать важной тенденцией.

Тем не менее, акцент на контрактах знаменует собой отступление от укоренившихся фактических практик. Ввиду того, что многие работодатели традиционно не желали подписывать контракты и таким образом узаконивать рабочие отношения (оказываясь вынужденными платить налоги и отчислять средства на социальное страхование), привязка миграционного статуса к официальному рабочему контракту может сделать уязвимым легальный статус иностранных рабочих даже из стран ЕЭС.

Как в России, так и в Казахстане рынок труда низкоквалифицированных мигрантов долгое время функционировал частично, если не преимущественно, в теневой сфере. Это особенно характерно для Казахстана, где соответствующая квота на низкоквалифицированных рабочих долго время была гораздо ниже потребностей рынка.<sup>3</sup> Хотя Россия экспериментировала с различными механизмами легализации мигрантов из стран СНГ, выраженным явлением, проистекавшим из её политики, была недостаточная доступность получения дающих право на трудоустройство документов, что было обусловлено либо жесткими ограничениями (квотами), либо сложными и зачастую коррупционными бюрократическими процедурами. Положения договора о ЕЭС мало что сделают, чтобы стимулировать работающих в неформальном секторе мигрантов узаконить свой статус, ибо подписание рабочего контракта представляет собой тот барьер, которые многие иностранные рабочие не сумеют преодолеть.

Еще один потенциальный механизм контроля, который может быть задействован РФ - это использование черных списков, ограничивающих право определенных мигрантов на въезд сроком от пяти лет и более. За последние годы возросло число тех граждан СНГ, которые были включены в черные списки из-за административных нарушений, связанных со статусом трудоустройства или регистрации. Договор о ЕЭС порядка обращения с внесенными в черные списки мигрантами не определяет. Более того, хотя гражданам стран-членов ЕЭС дается 30 дней на регистрацию своего пребывания в России, некоторые

---

<sup>3</sup> Квота на всех иностранных рабочих в 2015 году составляла 63 тыс. человек, лишь 30% от нее (189000) по закону может быть занято низкоквалифицированными или временными работниками

виды нарушений регистрационных процедур были возведены до уровня уголовных преступлений, наказанием за которые является немедленная депортация.

### **Набор возможностей для мигрантов**

Наряду с применением предусматриваемых договором о ЕЭС процедур, иностранные рабочие также могут добиваться более благоприятных условий трудоустройства и миграционного статуса посредством задействования разнообразных механизмов, регулируемых на уровне внутреннего законодательства принимающих стран. Они различаются от страны к стране, но в целом могут включать регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя<sup>4</sup> или же получение вида на жительство (либо гражданства). Кроме того, хотя в некоторых случаях для граждан СНГ действуют упрощенные процедуры, последние регулируются внутренним законодательством и редко упоминаются в текстах двусторонних и многосторонних соглашений<sup>5</sup>. Во многих случаях эти механизмы регулируются своей собственной бюрократической спецификой. К примеру, получение временного разрешения на проживание в РФ (требуемого для последующего получения постоянного вида на жительство, а затем и гражданства) регулируется квотами (редко составляющими более чем 200 тыс. человек) и языковым экзаменом. В итоге, если трудовые мигранты станут выбирать этот путь как более надежный для получения права на проживание и трудового статуса, тогда это будет свидетельством того, что договор ЕЭС о свободном передвижении трудовых ресурсов в реальности имеет мало ценности.

Если Россия и Казахстан надеются доказать реалистичность ЕЭС, то свободное движение трудовых ресурсов – очевидный способ привлечь такие страны как Армения, Киргизия и, возможно, Таджикистан. Ввиду того, что ставки этого союза выше чем любого предыдущего интеграционного постсоветского объединения, существует реальный запрос на действительную либерализацию доступа на рынки труда России и Казахстана. Вместе с тем, полный отказ от протекционистских побуждений может способствовать отчуждению внутренних акторов, традиционно выступающих против трудовой миграции. Использование внутреннего законодательства для создания дополнительных способов контроля (регулирования режима границы, требования к регистрации, доступ на рынок труда, документы о найме и т.п.), придает некоторую гибкость возможностям правительства управлять этими разнонаправленными интересами.

В Соединенном Королевстве предложения заменить ограничения на въезд сокращением социальных пособий позволило консерваторам согласовать требования многосторонних договоренностей с настроениями встревоженных избирателей внутри страны. Россия и Казахстан, как основные страны-реципиенты трудовых мигрантов, могут аналогичным

---

<sup>4</sup> Аналогичный механизм в Соединенном Королевстве позволял гражданам Болгарии и Румынии регистрироваться в качестве самозанятых даже до 2014 года. Тем самым они получали доступ к более полному набору социальных пособий.

<sup>5</sup> Существенным исключением было соглашение между Россией и Киргизией об упрощенной процедуре получения гражданства которое действовало на протяжении 15 лет с 1997 по 2012 годы. Россия также упростила процедуры получения вида на жительство и гражданства для имеющих историческую связь с Россией соотечественников и тех, для кого русский язык является родным (уровень владения языком определялся на интервью с сотрудниками миграционной службы, а не по объективным критериям).

образом прибегнуть к своей стандартной стратегии использования внутреннего законодательства для управления трудовой иммиграцией даже в рамках зоны свободного передвижения ЕЭС.

---

## Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)