

Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов

Р. М. Натхо

**Проблемы унификации законодательства
государств – членов Евразийского экономического
союза в области трудовой миграции населения**

Краснодар
2021

УДК 342.92
ББК 67.401.125
Ж59

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Н. Н. Цуканов, доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России);

Т. М. Занина, кандидат юридических наук, профессор (Воронежский институт МВД России);

Д. Г. Заброда, кандидат юридических наук, профессор (Крымский филиал Краснодарского университета МВД России).

Жеребцов А. Н.

Ж59 Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения / А. Н. Жеребцов, Р. М. Натхо. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – 164 с.

ISBN 978-5-9266-1718-1

В монографии анализируется законодательство государств – участников Евразийского экономического союза в сфере внешней трудовой миграции населения, рассматриваются проблемы его унификации, предлагаются пути совершенствования международно-правового и национального административно-правового регулирования данного вида миграционного потока.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и всех интересующихся проблемами административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения в Евразийском экономическом союзе.

УДК 342.92
ББК 67.401.125

ISBN 978-5-9266-1718-1

© Краснодарский университет
МВД России, 2021
© Жеребцов А. Н., Натхо Р. М., 2021

Введение

Развитие экономических интеграционных процессов на постсоветском пространстве, начавшееся еще в 1995 г., ставит перед законодательством государств – членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) вопросы унификации нормативно-правового регулирования в различных областях сотрудничества государств, направленных на реализацию целей функционирования ЕАЭС. Эти цели, определенные в ст. 4 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее по тексту – Договор о ЕАЭС), сформулировали контуры интеграционных процессов, в том числе правовой интеграции, государств – членов ЕАЭС, которые заключаются в создании условий для стабильного развития экономик государств – членов ЕАЭС в интересах повышения жизненного уровня их населения, стремлении к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС и во всесторонней модернизации, кооперации и повышении конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобализации. Представленные цели требуют, чтобы законодательство государств – членов ЕАЭС отвечало потребностям их достижения, что объективно требует унификации законодательства государств, входящих в данное интеграционное объединение. Необходимость формирования совокупности норм, регулирующих процессы территориальной мобильности трудящихся государств – членов ЕАЭС, позволяет указать на формирование в структуре современного административного права России и иных стран – членов ЕАЭС комплексного интеграционного института правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Актуальным является и формирование единого рынка трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС, что является значимым условием экономического роста, обеспечения отраслей экономики рабочей

силой. Приведенные в Договоре о ЕАЭС требования по формированию единого рынка трудовых ресурсов не может быть обеспечено без приведения законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции в соответствии с положениями учредительного акта данного интеграционного объединения. Это возможно лишь в процессе унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в области внешней трудовой миграции населения и формирования единого рынка трудовых ресурсов. Эти обстоятельства, по нашему мнению, обосновывают актуальность темы настоящего научного исследования.

Целью исследования является выявление правовых основ унификации законодательства государств – членов ЕАЭС, определенных в учредительном акте данного интеграционного объединения государств, и определение основных направлений, а также путей унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Для достижения поставленной цели в ходе научного исследования необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть и сформулировать понятие внешней трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза и проанализировать ее состояние;
- провести анализ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС и определить их современное состояние;
- сформулировать концепцию интеграции правового регулирования внешней трудовой миграции по Договору о ЕАЭС;
- проанализировать проблемы формирования правового механизма реализации Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в области внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС;
- определить пути унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в рамках реализации Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в области внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС;
- наметить пути совершенствования законодательства Российской Федерации в области внешней трудовой миграции в аспекте Евразийской экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

Глава 1. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции населения в Евразийском экономическом союзе

§ 1. Понятие внешней трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза и ее состояние

Современное состояние внешней миграции населения в целом и внешней трудовой миграции в Российской Федерации в частности имеет характер стабильного роста, что отмечается и в экономической науке¹. Миграционная мобильность граждан государств – участников Евразийского экономического союза (Беларуси, Казахстана, Армении и Киргизии) с Российской Федерацией также имеет устойчивый рост, что свидетельствует о комплексе обстоятельств, влияющих на данные процессы, к числу которых следует, по нашему мнению, отнести, во-первых, расширение процессов экономической интеграции указанных государств в рамках ЕАЭС, во-вторых, формирование единой таможенной территории Таможенного союза ЕАЭС, в-третьих, упрощение правового регулирования привлечения, использования и осуществления трудовой деятельности граждан государств – участников ЕАЭС на территории государств, входящих в ЕАЭС, в-четвертых, разную степень экономического развития государств – участников ЕАЭС и характер рынка труда данных стран.

Реализация процессов экономической интеграции, их эффективность и способствование развитию экономик государств – участников интеграционного объединения невозможно без эффективной реализации «свободы движения рабочей силы» между рынками труда данных стран. Экономическая интеграция обуславливает процессы территориальной мобильности трудовых ресурсов стран – участников интеграционного объединения². Иногда внешняя трудовая миграция является «локомотивом» экономического развития страны. Так, например, по данным

¹ См.: Вешкурова А.Б., Копылова Н.А. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Труд и социальные отношения. 2017. № 2. С. 20.

² См.: Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях Евразийской интеграции: правовые аспекты // Труды института государства и права РАН. 2017. № 1. С. 96.

Киргизских ученых, финансовые поступления от трудящихся-мигрантов из Российской Федерации в Кыргызскую Республику «за первое полугодие 2017 года выросли почти на 70 % в сравнении с первым полугодием 2016 года. За первый квартал текущего года в Кыргызскую Республику из Российской Федерации граждане республики перевели \$432,9 млн, а в прошлом 2016 году – \$290 млн... С начала 2005 года по начало 2017 года кыргызстанские трудовые мигранты выслали из Российской Федерации на родину 16,6 млрд долл. США, что составило почти 96 % от общей величины денежных трансфертов граждан республики из-за рубежа... Сумма в 16,6 млрд долл. США равняется четырем госдолгам Кыргызстана...»¹. Подобная ситуация характерна и для экономик других стран-доноров трудящихся-мигрантов.

Следует отметить, что важным фактором, влияющим на поток внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС, является характер рынка труда государств – участников ЕАЭС. Качественные характеристики данных рынков различны. Высказывается мнение о том, что рынок труда Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан характеризуется определенной степенью притягательности для иностранной рабочей силы, в свою очередь трудовой рынок Республики Кыргызстан и Республики Армения является рынком-донором рабочей силы². Одновременно, по данным белорусских исследователей, до 2010 г. экспорт рабочей силы Республики Беларусь превышал ее импорт в 3,6 раза³. В 2014 г. в Республику Беларусь прибыло 37 868 иностран-

¹ См., например: Наматов З.Ж. Состояние трудовой миграции в Кыргызской Республике на современном этапе // Известия ВУЗов Кыргызстана. 2015. № 9. С. 40–42. Сходную информацию представляют и другие авторы: см.: Эргешбаев У.Ж., Давыдов И.У., Мамытбек У.Т., Ешенова С.Е. Трудовая миграция населения Кыргызстана в условиях интеграции // Вестн. федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет», филиал в г. Ош Кыргызской Республики. Сб. научных статей, 2016. № 2. С. 89–90.

² См.: Нургазина Г.Е. ЕАЭС: перемещение рабочей силы на ее территории // Вестн. Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 73; Мырзабаева Н.М. Роль государственных органов в развитии миграционной политики Кыргызстана в условиях Евразийской интеграции // Вестн. Кыргызско-Российского Славянского университета. 2019. Т. 19, № 7. С. 52–53.

³ См.: Зайцев А.В. Внешняя трудовая миграция населения Республики Беларусь: структура и основные тенденции развития за 1999–2008 гг. // Социологический альманах. 2010. № 1. С. 297.

ных работников, а выехало, преимущественно в Российскую Федерацию, 5 441 белорусский работник¹. По данным кыргызских исследователей, миграционная политика Кыргызстана направлена на поощрение внешней трудовой миграции своих граждан, более того, правительство страны опасается массового возврата этих людей в страну. В трудовой миграции находится более 700 тыс. граждан республики, из них в Российской Федерации – более 640 тыс., в Казахстане – 35 тыс., в Южной Корее – 5 тыс., в Турции – 30 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – более 20 тыс. человек².

По-иному выглядит ситуация на рынке труда в Республике Казахстан. Как отмечают казахские исследователи, массовый отток с территории республики квалифицированной этнической рабочей силы (русских, украинцев, немцев) породил дефицит рабочей силы в важнейших отраслях казахской экономики, причем репатриация этнических казахов в страну и приток рабочей силы из республик Средней Азии не решило проблем рынка труда Казахстана³. Трудовая иммиграция в Казахстан происходит в двух формах: официальное привлечение иностранной рабочей силы; стихийная трудовая иммиграция, преимущественно из стран Центральной Азии и России⁴. По данным статистической науки Казахстана, в 2016 г. квота по привлечению иностранных работников была установлена в размере 0,7 % к экономически активному населению республики, что составляло около 63,1 тыс. чел. Для сравнения в 2012 г. квота была установлена в размере 1 %, или 89 тыс. чел., в 2013 г. – 1,2 %, или 108 тыс. чел., в 2014 г. – 0,7 %, или 63 тыс. чел., и в 2015 г. – 0,7 %, или 63 тыс. чел.⁵ Квоты на привлечение иностранных работников в Казахстан сохра-

¹ См.: Тихонова Л.Е., Масленикова Е.В. Внешняя трудовая миграция в Республике Беларусь // Социологические исследования. 2016. № 6. С. 52.

² См.: Мырзабаева Н.М. Указ. соч. С. 53.

³ См.: Рахмитова А.М., Сыздыкбеков Е.С. Внешняя трудовая миграция как фактор экономической безопасности Казахстана // Вестн. Сибирского университета потребительской кооперации. 2018. № 2. С. 65.

⁴ См.: Калиева С., Мельдаханова М. Особенности трудовой миграции в Республике Казахстан // Общество и экономика. 2017. № 9. С. 163.

⁵ См.: Садовская Е. Казахстан в системе международных трудовых миграций. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0583/demoscope583.pdf>. (дата обращения: 19.03.2020.).

няются в пределах 60 тыс. чел. вплоть до 2019 г.¹ При этом государственная миграционная политика Казахстана ориентирована на привлечение квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы². Что касается стихийной миграции, то она характеризуется низкой квалификацией работников, используемых в сельском хозяйстве, строительстве, ремонте, торговле (включая «челночный» бизнес), сфере обслуживания, включая домашний труд (няни, гувернантки, сиделки). С целью удовлетворения потребности в высококвалифицированных кадрах Правительством Казахстана были установлены упрощенные административные процедуры приема на работу иностранцев в медицинскую, образовательную сферы, где можно осуществлять трудовую деятельность без получения какого-либо разрешения. Потребность в квалифицированных специалистах испытывают следующие сферы: инженерно-строительная, коммуникационная, торговая, банковская, образовательная, нефтяная, инженерно-геологическая, инженерно-энергетическая, конструкторско-проектировочная и др.³

Таким образом, Казахстан, являясь государством-реципиентом трудовых иммигрантов, устанавливает квоты на привлечение квалифицированных и высококвалифицированных специалистов, закрепляет достаточно упрощенные административные процедуры привлечения иностранных работников указанной категории.

В Республике Армения сложилась ситуация, при которой страна является государством-донором рабочей силы. По данным армянских исследователей, в республике наблюдается устойчивое превышение эмиграции граждан, что приводит к снижению численности населения. Одной из основных причин массовой эмиграции граждан Армении признается нехватка рабочих мест (33 % опрошенных эмигрантов назвали именно эту причину)⁴. Это обстоятельство потребовало нормативного закрепления при-

¹ См.: Абрамян Д.М. Миграция на постсоветском пространстве и ее роль в интеграции стран ЕАЭС // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1. С. 291–298.

² См.: Калиева С., Мельдаханова М. Особенности трудовой миграции в Республике Казахстан // Общество и экономика. 2017. № 9. С. 164.

³ Там же. С. 168.

⁴ См.: Нуреев Р.М., Манукян А.Г. Факториальный анализ причин миграции населения Республики Армения в начале XXI века // Journal of Economic Regulation, 2012. Т. 3, № 3. С. 11–27.

оритета трудоустройства граждан Армении перед иностранными работниками¹.

Современное состояние рынка труда в Российской Федерации характеризуется следующими обстоятельствами: во-первых, особенностью рынка труда России является относительно стабильно высокий уровень безработицы²; во-вторых, для российского рынка труда характерна высокая степень территориальной дифференциации, заключающаяся в различном уровне безработицы в зависимости от развитости и депрессивности региона³; в-третьих, высоким уровнем «теневого рынка труда» в России, особенно в сфере малого бизнеса⁴; в-четвертых, ростом потребности в квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силе, обусловленной ростом высокотехнологичных производств в современной России⁵; в-пятых, высокой степенью привлекательности российского рынка труда для неквалифицированных трудовых иммигрантов из стран СНГ, высокой степенью ее латентности⁶. Исследования российских социологов показывают, что странами,

¹ См.: Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции: правовой аспект // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12, № 1. С. 98 – 99.

² См.: Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 19.03.2020).

³ См.: Кострова Ю.Б. Особенности российского рынка труда // EUROPEAN RESEARCH: сб. ст. победителей X Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Рязань: Наука и просвещение, 2017. С. 49–51.

⁴ См.: Ионцев В.А., Ивахнюк И.В. Роль международной трудовой миграции для экономического развития России: науч.-исслед. отчет КАРИМ-Восток RR 2012/28. Флоренция: Центр миграционной политики, 2012. С. 21; Айдинов Х.Т., Айдинов М.Х. Российский рынок труда и особенности его функционирования на современном этапе // Формирование конкурентной среды, конкурентоспособность и стратегическое управление предприятиями, организациями и регионами: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Пенз. гос. аграр. ун-т, 2015. С. 7–14.

⁵ См.: Плужник Г.Н. Профессионализм – особо значимый фактор в повышении эффективности труда // Актуальные вопросы экономики, права и образования в XXI веке: материалы II Междунар. науч.-практ. конференции. Рязань: Филиал Моск. ун-та им. С.Ю. Витте в г. Рязани, 2016. С. 256–264.

⁶ См.: Рязанцев С.В., Скоробогатова В.И. Иностранцы трудовые мигранты на российском рынке труда и новые подходы к миграционной политике // Экономика и управление: проблемы, решения, 2015. Т. 1, № 4. С. 21–29; Мирзабалаева Ф.И., Мерзлякова А.В. Трудовая миграция и российский рынок труда // Человеческий и производственный потенциал российской экономики перед глобальными и локальными вызовами: материалы II Всерос. науч.-практ. конф. Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т им. Ю.А. Гагарина. 2019. С. 229–234 и др.

интенсивно поставляющими рабочую силу в Россию ежегодно (в 1998–2003 гг.), были Кыргызстан – 0,55 млн чел., Таджикистан – 0,65 млн чел., Украина – 0,75 млн чел., Узбекистан – 0,88 млн чел. Число прибывших и имеющих на конец 2014 г. патенты на трудовую деятельность в России, составило: Казахстан – 507 чел., Кыргызстан – 72,90 тыс. чел., Молдова – 40,45 тыс. чел., Таджикистан – 145,68 тыс. чел.¹ Число иностранных граждан, имеющих разрешение на работу или патент, в 2018 г. составило 30,3 тыс. чел., из них из стран СНГ – 300 чел., из стран дальнего зарубежья – 30 тыс. чел. (больше всего из Китая – 12 тыс. чел.; Вьетнама – 4,7 тыс. чел.). За первое полугодие 2019 г. число иностранных граждан, имеющих разрешение на работу или патент, составило 24,9 тыс. чел., при этом большинство из Китая – 14,8 тыс. чел.² Как раньше, так и в настоящее время большинство мигрантов приезжают в поисках работы в Россию сроком от 6 до 12 месяцев включительно. По официальным данным, лишь 12,6 % мигрантов можно отнести к числу краткосрочных мигрантов. При этом, вопреки расхожему мнению, что внешняя трудовая миграция в Российскую Федерацию носит преимущественно сезонный характер, значительное место в структуре внешней трудовой иммиграции занимают иностранные работники, въезжающие в страну в порядке, не требующем получения какого-либо разрешения, либо получающие разрешение на временное проживание или вид на жительство, а иногда являющиеся незаконными трудовыми иммигрантами³.

Приведенная общая характеристика рынков трудовых ресурсов государств – участников ЕАЭС позволяет в рамках настоящего исследования сделать следующие выводы.

1. Следует признать, что рынок труда государств – участников ЕАЭС различен, что обусловлено состоянием экономиче-

¹ См.: Безбородова Т.М. Современное состояние рынка иностранной рабочей силы в России // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 11, ч. 1. С. 14–18.

² См.: Численность иностранных граждан, имевших действующее разрешение на работу или патент на осуществление трудовой деятельности в России // Статистическое обозрение. 2019. № 2. С. 19.

³ См.: Урунов А.А. Динамика миграционных процессов в постсоветском пространстве и их влияние на состояние рынка труда России // Фундаментальные исследования. 2017. № 10 (ч. 1). С. 150–154.

ского развития стран. Это позволяет по направлению движения иностранной рабочей силы дифференцировать государства – участники ЕАЭС на страны-реципиенты трудовых мигрантов (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) и страны-доноры трудовых мигрантов (Республика Армения и Республика Кыргызстан).

2. Отдельные страны – участники ЕАЭС за счет внешних трудовых эмигрантов решают проблемные задачи собственной экономики (например, Кыргызская Республика).

3. Посредством внешней трудовой эмиграции решаются проблемы дефицита рабочих мест на рынке труда государства – участника ЕАЭС (Республика Армения);

4. Все страны – участники ЕАЭС, являющиеся государствами-реципиентами, свою государственную миграционную политику строят на приоритете привлечения квалифицированной и высококвалифицированной иностранной рабочей силы. При этом у данных стран высокий уровень иммиграции неквалифицированной рабочей силы, незаконной (скрытой) внешней трудовой миграции иностранных работников (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан).

5. Необходимо учитывать характеристику рынка труда государств – участников ЕАЭС для осуществления унификации и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения в рамках ЕАЭС.

Анализ состояния рынка труда государств – участников ЕАЭС и влияние на него внешней трудовой миграции иностранной рабочей силы, а также предусмотренные в ст. 96–98 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. 15 марта 2018 г.)¹ правовые требования к регулированию внешней трудовой миграции в государствах – членах Союза позволят сформировать направления исследования проблем интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения в рамках ЕАЭС. Следует также отметить, что в настоящее время, после заключения Договора о ЕАЭС, активизировались исследования приведенных проблем, в

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 22.03.2020).

которых авторы по-разному оценивают проблемные направления административно-правового регулирования внешней трудовой миграции граждан государств – участников ЕАЭС в рамках данного интеграционного объединения. Так, например, вполне обоснованным можно считать проблему правового обеспечения реализации целей ЕАЭС, среди которых выделяется стремление к формированию единого рынка трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС¹. В свою очередь, А.Б. Вешкурова и Н.А. Копылова отмечают, что дальнейшие перспективы исследования правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС необходимо осуществлять по следующим направлениям: «1) Создание и развитие гармоничной системы миграционного законодательства стран-участниц на основе унификации понятийного аппарата и ее адаптации к Договору о ЕАЭС. 2) Формирование единой миграционной политики государств – участников ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран-участниц. 3) Иммиграционный контроль и регулирование трудовой миграции с единой автоматизированной информационной базой данных путем создания специального наднационального органа. 4) Создание условий для эффективного использования объединенного трудового потенциала государств-партнеров путем организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие дефицит работников на основе развития миграционной инфраструктуры. 5) Повышение эффективности распределения рабочей силы из третьих стран в регионах ЕАЭС трудонедостаточных и трудоизбыточных»². Сходные подходы высказывают и другие исследователи³. Идею потребности в интеграции и гармонизации законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и положений ст. 96–98 (гл. XXVI) Договора о ЕАЭС высказывает, например, О.А. Абрамо-

¹ См.: Джумагулов А.М., Шакуров Б.А. Развитие международно-правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Вестн. Кыргызско-Российского Славянского университета, 2018. Т. 18, № 3. С. 69–73.

² Вешкурова А.Б., Копылова Н.А. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Труд и социальные отношения. 2017. № 2. С. 29.

³ См.: Акимова С.А., Прудникова Т.А. Организационные основы деятельности Евразийского экономического союза в сфере миграции // Вестн. Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 117–119.

ва¹, автор этой работы² и др.³ В свою очередь, сотрудник Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии С.Б. Алиев в качестве проблемных аспектов правового регулирования внешней трудовой миграции населения в рамках государств – членов ЕАЭС выделяет: во-первых, упрощение административных процедур перемещения рабочей силы между государствами – участниками ЕАЭС; во-вторых, формирование согласованной государственной миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции государств – участников ЕАЭС; в-третьих, формирование единой в рамках ЕАЭС системы социальных гарантий для трудящихся-мигрантов государств – участников ЕАЭС; в-четвертых, гармонизацию законодательства в сфере внешней трудовой миграции в отношении работников государств – участников ЕАЭС, трудового, пенсионного, медицинского, образовательного и налогового законодательства государств – участников ЕАЭС в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС⁴. В рамках Консультативного комитета по миграционной политике при Коллегии Евразийской экономической комиссии ЕАЭС выделяются проблемы совершенствования международного сотрудничества в области пенсионного обеспечения трудящихся ЕАЭС, упрощение пограничного контроля на внутренних границах ЕАЭС, практики применения в государствах положений раздела «Трудовая миграция» Договора о ЕАЭС⁵.

Анализ приведенных проблемных направлений исследования административно-правового регулирования внешней трудовой ми-

¹ Абрамова О.А. Роль и значение договора о Евразийском экономическом союзе в сфере трудовой миграции // Вестн. современных исследований. 2019. № 1.9. С. 5–7.

² Жеребцов А.Н. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в контексте интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Современное право. 2019. № 1. С. 131–135.

³ См.: Кишанов А.Т., Зуев Р.А. Особенности Евразийского экономического союза в регулировании трудовой миграции // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов XII Всерос. науч.-практ. конф. Красноярск: Сибир. Ин-т бизнеса, управления и психологии, 2019. С. 154–157.

⁴ Алиев С.Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом союзе // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 34–45.

⁵ См.: Маликов К.К. Трудовая миграция и свобода передвижения лиц в рамках Евразийского экономического союза: ключевые направления сотрудничества // Актуальные вопросы инновационной экономики. 2015. № 11. С. 131–135; Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Правовая информатика. 2015. № 4. С. 65–72.

грации работников в рамках государств – участников ЕАЭС позволяет, по нашему мнению, выделить следующие их виды:

1) административно-правовое обеспечение реализации одной из целей ЕАЭС – формирования единого рынка трудовых ресурсов в рамках государств – участников ЕАЭС;

2) разработку концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции иностранных работников (трудящихся государств – членов ЕАЭС);

3) формирование и обоснование единой миграционной политики государств – участников ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран – участниц Союза, включая согласованную политику государств – членов ЕАЭС в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы из третьих стран, не участвующих в ЕАЭС;

4) осуществление унификации понятийного аппарата административно-правового регулирования в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Для решения приведенных проблемных аспектов административно-правового регулирования отношений в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников (трудящихся государств – членов ЕАЭС) следует рассмотреть, по нашему мнению, вопросы унификации понятийного аппарата данного административно-правового регулирования.

Проблема унификации понятийного аппарата внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС обусловлена тем обстоятельством, что в законодательстве государств – участников ЕАЭС, регулирующих процессы внешней трудовой миграции, применяются различные понятия, отличающиеся от понятий, применяемых в Договоре о ЕАЭС и иных международных соглашениях о трудовой миграции иностранной рабочей силы. Это обстоятельство требует обоснования сущности и содержания этих понятий для целей их единообразного применения в рамках интеграции и гармонизации законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции рабочей силы.

В настоящее время Договор о ЕАЭС оперирует следующими понятиями в сфере внешней трудовой миграции граждан: «трудовая миграция», «трудоустройство», «государство въезда», «государство трудоустройства», «государство постоянного проживания», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи». При этом в законодательстве государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции применяются отличные понятия, например: в Российской Федерации – «трудовая деятельность иностранного гражданина», «иностранец», «иностранец-работник», «иностранец-гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя», «разрешение на работу», «патент»¹; в Республике Беларусь – «внешняя трудовая миграция», «трудоустройство-иммигрант», «трудоустройство-эмигрант», «государство трудоустройства», «иностранец-работодатель», «работодатель Республики Беларусь», «разрешение на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы», «специальное разрешение на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь»²; в Республике Армения – «иностранец-работник», «работодатель Республики Армения», «разрешение на работу иностранному работнику», «иностранец-специалист», «иностранцы-специалисты, имеющие высокую квалификацию»³; в Республике Казахстан – «трудовая миграция», «разрешение трудовому иммигранту»⁴; в Кыргызской Республике – «внешняя трудовая миграция», «трудоустройство-мигрант», «маятниковая (приграничная) трудовая миграция», «работодатель», «отправитель», «трудовая деятельность», «незаконная трудовая миграция», «незаконный трудоустройство-мигрант», «приграничный трудоустройство-мигрант», «государство трудоустройства», «государство выезда», «урегулированный статус», «квота на привлечение и использова-

¹ См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 01.03.2020) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

² См.: О внешней трудовой миграции: закон Республики Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 225-З // Народная газета. 2011. 13 янв.

³ См.: Об иностранных лицах: закон Республики Армения от 16 янв. 2007 г. № ЗР-47 // БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

⁴ См.: О миграции населения: закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР. URL: [https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38357320#pos=0;789) (дата обращения: 02.07.2020).

ние иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике», «член семьи»¹. Приведенный анализ терминологического многообразия в действующем законодательстве государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции свидетельствует о значительном различии применяемых категорий как в законодательстве различных стран – участников ЕАЭС, так и в международных соглашениях ЕАЭС, заключенных по вопросам трудовой миграции. Это обстоятельство еще раз наглядно подтверждает потребность в унификации понятийного аппарата рассматриваемого нами миграционного потока, осуществляемого между государствами – участниками ЕАЭС.

Поскольку в настоящее время стоит задача приведения законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции в соответствие с Договором о ЕАЭС и иными соглашениями в сфере внешней трудовой миграции, участниками которых являются указанные государства, постольку для нас является актуальным научно-теоретический анализ таких миграционно-правовых категорий, как «трудовая миграция», «трудящийся государств-членов», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи» трудящегося государства-члена.

Традиционно понятие «трудовая миграция» понимается как «процесс перемещения иностранного гражданина или лица без гражданства через границу принимающего государства или по его территории в рамках установленного законодательством административно-правового режима с целью заключения трудового (гражданско-правового) договора с работодателем (нанимателем) на осуществление трудовой деятельности в пределах процедур и на сроки, установленные принимающим государством»². С данной общей характеристикой трудовой миграции можно было бы согласиться, но лишь при одном условии. Данная характеристика касается не трудовой миграции, а внешней трудовой миграции, так как трудовая миграция может быть как внешней, так

¹ См.: О внешней трудовой миграции: закон Кыргызской Республики от 13 янв. 2006 г. № 4 (в ред. 15.07.2011 № 104). URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

² Рыжкова А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о трудовой миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

и внутренней¹. В рамках нашего исследования уместно говорить лишь о внешней трудовой миграции работников. В связи с этим в рамках Договора о ЕАЭС следует говорить не о трудовой миграции, а о внешней трудовой миграции рабочей силы. Именно данное понятие уместно рассматривать в рамках нашего исследования.

Внешнюю трудовую миграцию как правовую категорию весьма активно исследовали различные авторы, в том числе ученые-административисты. Поэтому следует акцентировать внимание на анализе специфических признаков данного явления, отличающего его от иных видов миграционных потоков. Так, Е.А. Малышев выделяет следующие специфические признаки внешней трудовой миграции: добровольность, законное основание, перемещение границы государства, целью миграции является осуществление оплачиваемой трудовой деятельности на основании трудового или гражданско-правового соглашения². В другой своей работе он в качестве специфического признака внешней трудовой миграции выделяет самостоятельность данного миграционного потока в системе видов миграционных потоков территориального перемещения населения. При этом данный миграционный поток, по его мнению, охватывает два разнонаправленных потока миграции: выезд российских граждан за границу с целью осуществления трудовой деятельности; привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы. Кроме этого, в основе внешней трудовой миграции находятся экономические мотивы и причины³. Сходный подход к системе специфических признаков рассматриваемого потока высказывают и другие исследователи⁴. К приведенным специфическим признакам следует добавить признак возвратности трудового ми-

¹ См.: Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 26.

² Малышев Е.А. Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации. Калининград, 2014. С. 35.

³ Малышев Е.А. Административно-правовой статус субъектов внешней трудовой миграции в Российской Федерации. СПб., 2013. С. 22–23; Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в Российской Федерации: теория, история, административно-правовые методы государственного управления. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015. С. 11.

⁴ См.: Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 26; Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу об определении понятия «внешняя трудовая миграция» в российском праве // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 20–21.

гранта в государство своего гражданства или основного (преимущественного) проживания¹. Т.А. Прудникова в качестве специфических признаков внешней трудовой миграции выделяет их целевую направленность, добросовестность, добровольность и возвратность². Отдельные авторы вместо термина «внешняя трудовая миграция» используют понятие «международная трудовая миграция», которая определяется как «динамический процесс по временному осознанному переселению населения из одного государства в другое с целью получения определенного заработка и возвращения на свою родину»³. Высказываются и весьма узкие, по нашему мнению, не вполне обоснованные подходы к определению понятия «внешняя трудовая миграция». Так, Ю.В. Жильцова определяет ее как «временное изменение места жительства с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве»⁴. Е.А. Западнюк считает, что *внешняя трудовая миграция* – это временное изменение места жительства с целью занятия оплачиваемой деятельностью в иностранном государстве на основании трудового или гражданско-правового договора⁵. С. Д. Степаков считает, что «трудовая миграция» есть выезд гражданина с территории одного государства на территорию другого государства, гражданином которого он(а) не является, с целью осуществления трудовой деятельности⁶. Приведенные подходы к определению внешней трудовой миграции страдают, по нашему мнению, следующими недостатками: 1) данные авторы не учитывают потоки внешней трудовой эмиграции и иммиграции, образующие единый поток внешней трудовой миграции,

¹ См.: Занина Т.М., Лесовик И.В., Полякова Н.В. Миграция и миграционные процессы в Российской Федерации: курс лекций. Воронеж, 2013. С. 87.

² Прудникова Т.А. Международно-правовое регулирование трудовой миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 27.

³ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие / С.С. Лампадова, О.В. Воронина, Т.А. Сахарова. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2019. С. 93.

⁴ Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 31.

⁵ Западнюк Е.А. Трудовая миграция населения и ее влияние на формирование современного рынка труда: дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 42.

⁶ Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 19–20.

что является актуальным и значимым именно для административно-правового регулирования данных миграционных процессов; 2) внешняя трудовая миграция не связана с изменением места жительства; изменение места жительства осуществляется в рамках иного вида миграционного потока – потока внешней миграции (эмиграции и иммиграции); 3) имеют место случаи, в частности в российском миграционном законодательстве, когда иностранный гражданин, въехавший на территорию страны и осуществляющий трудовую деятельность, трудовым мигрантом между тем не становится, так как ему не нужно получать разрешение (патент) на право занятия трудовой деятельностью (такими иностранцами являются лица, получившие вид на жительство или разрешение на временное проживание в Российской Федерации); 4) занятие трудовой деятельностью на территории иностранного государства не может быть единственным признаком, характеризующим поток внешней трудовой миграции.

В отдельных законодательных актах государств – участников ЕАЭС содержатся легальные определения понятия «внешняя трудовая миграция», «трудовая миграция». Так, в ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции» внешняя трудовая миграция определяется как «добровольный выезд на законном основании граждан Кыргызской Республики за ее пределы, а также въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления ими трудовой деятельности»¹. В ст. 1 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения» дается определение понятия «трудовая миграция» как временное перемещение физических лиц из других государств в Республику Казахстан и из Республики Казахстан, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности². В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» внешняя трудовая миграция характеризуется как «выезд из Республики Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору в государстве трудоустройства, а

¹ См.: URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

² См.: URL: https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789 (дата обращения: 02.07.2020).

также въезд в Республику Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору и осуществление такой деятельности в Республике Беларусь»¹. Представленные легальные определения понятия «внешняя трудовая миграция» страдают комплексом недостатков, заключающихся в том, что они не в полную меру раскрывают юридическую сущность данного явления, чем снижают правоприменительное значение этого понятия, могут порождать трудности при разрешении возникающих коллизий правоприменения. Различное законодательное определение рассматриваемого термина в законодательстве государств – участников ЕАЭС тем более недопустимо в связи с потребностью в унификации, интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС.

В завершение анализа существующих подходов к определению юридической сущности внешней трудовой миграции следует отметить, что все приведенные специфические признаки рассматриваемого явления вполне обоснованы и справедливы. Между тем необходимо дополнить эту систему некоторыми признаками, свойственными специфике внешней трудовой миграции в рамках государств – участников ЕАЭС. Здесь уместно отметить, что правовое регулирование труда трудящихся государств – участников ЕАЭС осуществляется в соответствии с положениями международных соглашений, заключенных в рамках ЕАЭС, иных международно-правовых актов, участниками которых являются страны, входящие ЕАЭС, а также национальным законодательством этих государств, в которых осуществляет свою трудовую деятельности трудящийся другого государства – участника ЕАЭС. Кроме этого, следует признать, что юридически более верным является термин «внешняя трудовая миграция», а не «трудовая миграция», как это предусмотрено Договором о ЕАЭС.

Изложенные положения позволяют сформулировать авторское определение понятия «внешняя трудовая миграция», которое может быть использовано законодателем при конструировании нормативно-правовых актов, регулирующих процессы внешней трудовой миграции населения: *внешняя трудовая миграция* –

¹ См.: Народная газета. 2011. 13 янв.

вид миграционного потока (состоящий из внешней трудовой иммиграции и внешней трудовой эмиграции), в результате которого трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза (далее – Союза) добровольно, временно, возвратно пересекает государственную границу государства – члена Союза на законных основаниях с целью занятия разрешенной оплачиваемой трудовой деятельностью на основании трудового или гражданско-правового договора в порядке, установленном международными соглашениями Союза и законодательством государства – члена Союза, в котором осуществляется эта трудовая деятельность.

Другими весьма значимыми понятиями, нуждающимися в нормативно-правовом определении, являются понятия «трудящийся государств-членов», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи» трудящегося государства – члена ЕАЭС.

В отечественной административно-правовой науке отмечается, что проблема разнообразных определений понятия «субъект внешней трудовой миграции» обосновывается многообразием их видов, выделяемых международными соглашениями о трудовой миграции и национальным миграционным законодательством. Виды трудящихся-мигрантов могут быть классифицированы по различным основаниям, в связи с этим термин «трудящийся-мигрант» является собирательным, объединяющим в себе все виды субъектов, перемещающихся или желающих переместиться в определенных территориальных пределах в целях осуществления трудовой деятельности¹. Однако в законодательстве отдельных государств – участниц ЕАЭС категория «трудящийся-мигрант» находит легальное определение, например, в ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции», где он определяется как лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Понятие «трудящийся-мигрант» применяется и в целом ряде международных соглашений по защите трудящихся-мигрантов, заключенных в рамках СНГ.

¹ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 24.

При этом в Российской Федерации, которая является участником международных соглашений, посвященных защите прав трудящихся-мигрантов¹, отсутствует законодательное закрепление понятия «трудящийся-мигрант». Так, например, ст. 2 Соглашения от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» определяет трудящегося-мигранта (или работника) как лицо, постоянно проживающее на территории Стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в Стороне трудоустройства. В ст. 1 Рекомендации МОТ № 86 «О трудящихся-мигрантах»² термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое с целью найма на работу мигрирует из одной страны в другую иначе, чем за собственный счет. Данное определение применяется к любому лицу, законно допущенному в качестве трудящегося-мигранта на территорию государства, гражданином которого он не является. Исходя из данного подхода, следует признать, что признание иностранного работника трудящимся-мигрантом необходимо, чтобы данное лицо въехало в страну осуществления работы на законных основаниях³. Представляется, что данное определение имеет весьма общий характер. Одновременно в российском законодательстве в ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 01.03.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) применяется термин «иностранный работник», под которым понимается иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность. Между тем Договор о ЕАЭС оперирует термином «трудящийся государства-члена», который определяется как лицо, являющееся гражданином государства –

¹ О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: соглашение от 15 апр. 1994 г. (с изм. от 25.11.2005) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2; Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 5, ст. 546.

² О трудящихся-мигрантах: рекомендация МОТ № 86 от 1 июля 1949 г. // Конвенции и рекомендации, принятые МОТ. 1919–1956. Женева, 1991. Т. 1. С. 982–999.

³ См.: Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика. М.: Юстицинформ, 2017. С. 92.

члена ЕАЭС, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает (ч. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС). Как видно из приведенного определения, характерные признаки трудящегося государства-члена следующие: во-первых, им является гражданин государства – участника ЕАЭС; во-вторых, он на законном основании находится на территории иностранного государства – участника ЕАЭС; в-третьих, он имеет намерение или осуществляет трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого он не является; в-четвертых, он постоянно не проживает в стране осуществления трудовой деятельности. Для полной характеристики данного понятия уместно, по нашему мнению, добавить положение, в соответствии с которым трудящийся государства-члена имеет намерение или осуществляет трудовую деятельность на территории государства – участника ЕАЭС, гражданином которого он не является, в порядке, определенном международными соглашениями ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и в соответствии с законодательством государства – участника ЕАЭС, на территории которого он намерен осуществить или осуществляет эту деятельность. Таким образом мы определим юрисдикцию, в соответствии с которой трудящийся государства-члена будет осуществлять трудовую деятельность.

Изложенное позволяет нам сформулировать следующую дефиницию трудящегося государства-члена: *лицо, являющееся гражданином государства – члена ЕАЭС, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, являющегося государством – членом ЕАЭС, в соответствии с международными соглашениями ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и законодательством государства – члена ЕАЭС, на территории которого оно намерено осуществлять или осуществляет эту деятельность, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает.*

В соответствии с ч. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС членом семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС признается лицо, состоящее в браке с трудящимся государства-члена, а также находя-

щиеся на его иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством государства трудоустройства. В данном определении наблюдается два аспекта. Во-первых, членом семьи признается супруга (супруг) трудящегося государства – члена ЕАЭС, его дети и иные лица. Во-вторых, иными лицами – членами семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС признаются лица в соответствии с законодательством государства – члена ЕАЭС, где намерен осуществлять трудовую деятельность указанный работник, т. е. по своей природе данные положения ч. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС являются так называемой коллизионной нормой, отсылающей к национальному семейному законодательству. Идентичное определение имеется также в ст. 2 Соглашения от 15 апреля 1994 г. (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»¹.

Для полноценного понимания приведенного определения и внесения предложений по унификации правового регулирования указанного понятия рассмотрим национальное семейное законодательство. Так, например, в Российской Федерации в соответствии со ст. 2 Семейного кодекса РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ² (далее – СК РФ) относятся к членам семьи: супруги, родители и дети (усыновители и усыновленные). Кроме указанных лиц, к иным членам семьи необходимо отнести: братьев и сестер (ст. 93 СК РФ); дедушек, бабушек и внуков (ст. 94 СК РФ); лиц, осуществлявших фактическое воспитание и содержание несовершеннолетних детей (ст. 96 СК РФ); отчима и мачеху, пасынка и падчерицу (ст. 97 СК РФ).

В Кодексе Республики Казахстан от 26 декабря 2011 г. № 518-IV «О браке (супружестве) и семье» нет понятия «член семьи». Вместо него применяется понятие «близкие родственники», под которыми понимаются родители (родитель), дети, усыновители (удочерители), усыновленные (удочеренные), полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки (ст. 1)³. Следовательно, в Казахстане члены семьи и другие

¹ См.: Бюллетень международных договоров. 1997. № 2.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 16.

³ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31102748 (дата обращения: 02.04.2020).

лица, относящиеся к членам семьи, определяются как близкие родственники.

В статье 59 Кодекса о браке и семье Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З дается определение семьи как объединения лиц, связанных между собой моральной и материальной общностью и поддержкой, ведением общего хозяйства, правами и обязанностями, вытекающими из брака, близкого родства, усыновления. Кроме этого, «другие родственники супругов, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях и иные лица могут быть признаны в судебном порядке членами семьи, если они проживают совместно и ведут общее хозяйство». Ст. 60 Кодекса о браке и семье Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З к близкому родству относит отношения, вытекающие из кровного родства между родителями и детьми, родными братьями и сестрами, дедом, бабушкой и внуками¹. Это значит, что в Беларуси другими лицами, членами семьи, являются признанные таковыми в судебном порядке и имеющими близкое родство, по смыслу ст. 60 вышеуказанного Кодекса.

Статья 2 Семейного кодекса Республики Армения от 9 ноября 2004 г. к членам семьи относит супругов, родителей и детей (усыновителей и усыновленных), а в случаях и пределах, предусмотренных семейным законодательством, других родственников и иных лиц². Однако гл. 14 Семейного кодекса предусматривает понятие «другие члены семьи», к числу которых относит братьев, сестер, дедушек, бабушек, фактических воспитателей, пасынков и падчериц (ст. 81–85).

Статья 2 Семейного кодекса Кыргызской Республики от 30 августа 2003 г. № 201³ устанавливает идентичные положения, как и в ст. 1 Кодекса Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье».

Необходимо отметить, что подход, определяющий понятие «член семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС», имеющий место в ч. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС, является вполне обоснован-

¹ URL: <https://belzakon.net/> (дата обращения: 02.04.2020).

² URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=2124&sel=show&lang=rus#1> (дата обращения: 02.04.2020).

³ URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30286698&doc_id2=30286698#activate_doc=2&pos=24;-188&pos2=91;-80 (дата обращения: 02.04.2020).

ным. Фактически членами семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС признаются: 1) лицо, состоящее в браке с трудящимся; 2) находящиеся на его иждивении дети (в том числе усыновленные); 3) другие лица, находящиеся на иждивении трудящегося государства – члена ЕАЭС. Между тем следует признать, что семейное законодательство государств – участников ЕАЭС не вполне адаптировано к определению, данному в приведенной норме договора. Это обстоятельство требует унификации национального семейного законодательства и введения в него такого понятия, как «находящийся на иждивении член семьи» трудящегося государства-члена (к их числу следует отнести братьев, сестер, дедушек, бабушек, фактических воспитателей, пасынков и падчериц).

Часть 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС определяет две категории лиц, которые предоставляют рабочие места трудящимся государств – членов ЕАЭС, во-первых, это заказчик работ (услуг) – юридическое или физическое лицо, которое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним гражданско-правового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства, во-вторых, работодатель – юридическое или физическое лицо, которое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним трудового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства.

Из данных определений можно сделать следующие выводы: 1) работодатель и заказчик работ (услуг) являются юридическими лицами или физическими лицами, которые по национальному законодательству государств – членов ЕАЭС имеют право привлекать к трудовой деятельности трудящегося другого государства – члена ЕАЭС; 2) порядок юридического оформления трудовых отношений осуществляется в соответствии с национальным трудовым или гражданским законодательством места осуществления трудовой деятельности. При этом следует отметить, что категория «работодатель» применяется и в миграционном законодательстве отдельных государств – членов ЕАЭС. Так, ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ определяет работодателя как физическое или юридическое лицо, получившее в установленном

порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя может выступать и иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя. В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»¹ даны определения: *иностраный наниматель* – физическое лицо, постоянно проживающее за пределами Беларуси, или иностранное юридическое лицо либо иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом, которым законодательством государства трудоустройства предоставлено право заключения и прекращения трудовых договоров с трудящимися-эмигрантами и которые используют труд трудящихся-эмигрантов на основании заключенных с ними трудовых договоров; наниматель Республики Беларусь – юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, а также иностранная организация, осуществляющая деятельность на территории Республики Беларусь через представительство, открытое в соответствии с законодательством Республики Беларусь, которым законодательством Республики Беларусь или законодательством иностранного государства предоставлено право заключения и прекращения трудовых договоров с трудящимися-иммигрантами и которые используют труд трудящихся-иммигрантов на основании заключенных с ними трудовых договоров. Как видно, данные определения в корне отличаются от положений ч. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС. Ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции»² определяет работодателя как физическое или юридическое лицо, которое предоставляет работу или осуществляет свою деятельность на условиях трудового договора (контракта) или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в государстве трудоустройства. В национальном законодательстве иных государств – членов ЕАЭС термин «работодатель» не определяется, но используется.

¹ См.: Народная газета. 2011. 13 янв.

² См.: URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

Из приведенных подходов к определению понятия «работодатель» в национальном миграционном законодательстве следует сделать следующие выводы: определение рассматриваемого понятия в российском Федеральном законе № 115-ФЗ не соответствует требованиям Договора о ЕАЭС, так как им признается лишь лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников, что не соответствует ч. 1 ст. 97 Договора о ЕАЭС; в Республике Беларусь вообще применяются понятия, которых нет в нормах Договора о ЕАЭС; в Кыргызской Республике закреплено идентичное Договору о ЕАЭС определение работодателя.

Таким образом, следует признать потребность в формировании единого подхода к определению понятия «работодатель» в законодательстве государств – членов ЕАЭС: *работодателем следует признавать юридическое лицо (индивидуального предпринимателя или физическое лицо), осуществляющее свою деятельность на законных основаниях на территории государства – члена ЕАЭС, предоставляющее трудящемуся иного государства – члена ЕАЭС работу на основании заключенного с ним трудового или гражданско-правового договора в порядке и на условиях, которые установлены трудовым или гражданским законодательством государства трудоустройства.* Нам представляется, что данное определение позволит преодолеть возможные коллизионные проблемы правового регулирования привлечения трудящихся государств – членов ЕАЭС на территории государств, входящих в данное интеграционное объединение.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, следует сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Рынок труда государств – участников ЕАЭС различен, что обусловлено уровнем экономического развития стран данного интеграционного объединения. Состояние экономических отношений в странах ЕАЭС позволяет по направлению движения иностранной рабочей силы дифференцировать государства – участники ЕАЭС на страны-реципиенты трудовых мигрантов (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) и страны-доноры трудовых мигрантов (Республика Армения и Кыргызской Республике).

2. В странах-реципиентах реализуется миграционная политика, направленная на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с незаконными внешними трудовыми мигрантами. Одновременно в странах-донорах внешних трудовых мигрантов предпринимаются меры по решению собственных проблем в экономике и на рынке труда за счет экспорта своей рабочей силы.

3. Высказывается позиция об основных направлениях решения проблем интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, к числу которых относятся: а) административно-правовое обеспечение реализации одной из целей ЕАЭС, которой выступает формирование единого рынка трудовых ресурсов в рамках государств – участников ЕАЭС; б) разработка концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции иностранных работников (трудящихся государств – членов ЕАЭС); в) формирование и обоснование единой миграционной политики государств – участников ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран – участниц ЕАЭС, включая согласованную политику государств – членов ЕАЭС в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы из третьих стран, не участвующих в ЕАЭС; г) осуществление унификации понятийного аппарата административно-правового регулирования в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

4. Предлагается внешнюю трудовую миграцию понимать как вид миграционного потока (состоящий из внешней трудовой иммиграции и внешней трудовой эмиграции), в результате которого трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза добровольно, временно, возвратно пересекает государственную границу государства – члена ЕАЭС на законных основаниях в (из) государства – члена ЕАЭС с целью занятия разрешенной оплачиваемой трудовой деятельностью на основании трудового или гражданско-правового договора в порядке, установленном международными соглашениями ЕАЭС и законода-

тельством государства – члена ЕАЭС в котором осуществляется эта трудовая деятельность;

5. В целях гармонизации национального миграционного законодательства государств – членов ЕАЭС предлагаются унифицированные определения основных терминов в сфере внешней трудовой миграции населения: «трудящийся государств-членов», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи» трудящегося государства – члена ЕАЭС.

§ 2. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции государств – членов Евразийского экономического союза

Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции иностранной рабочей силы (трудовой эмиграции и трудовой иммиграции) в государствах – участниках ЕАЭС осуществляется с учетом особенностей экономической ситуации и рынка труда этих государств. К числу общих нормативно-правовых положений, регламентирующих внешнюю трудовую миграцию в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Российской Федерации, выступает единая правовая форма регулирования этих правоотношений, которой является закон. Причем в Республики Беларусь и Кыргызской Республике приняты специальные законы, регламентирующие правоотношения в сфере внешней трудовой миграции населения. В Российской Федерации, Республике Казахстан и Республике Армения приняты общие законы, регулирующие миграционно-правовые отношения (например, в Республике Армения принят Закон Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»¹, в Республике Казахстан – Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения»², в Российской Федерации – Федераль-

¹ БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

² URL: [https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38357320#pos=0;789) (дата обращения: 02.07.2020).

ный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹).

В тех странах, где приняты специальные законы о внешней трудовой миграции, на законодательном уровне определяются цель и принципы государственной политики в сфере управления данным миграционным потоком. Так, в ст. 2 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции»² государственная политика Кыргызской Республики в области внешней миграции направлена на достижение следующих целей: а) регулирование процессов внешней трудовой миграции; б) удовлетворение потребности рынка труда Кыргызской Республики в необходимой рабочей силе, формирование его рациональной и сбалансированной структуры в целях повышения эффективности экономики; в) обеспечение приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест на национальном рынке труда; г) предупреждение и предотвращение нелегальной внешней трудовой миграции; д) обеспечение правовой и социальной защиты трудящихся-мигрантов; е) оказание содействия в установлении квот других государств по привлечению и трудоустройству граждан Кыргызской Республики за границей; ж) защиту интересов граждан Кыргызской Республики при присоединении к международным актам в области трудовой миграции; з) формирование базы данных о вакантных местах на рынке труда, возможности организации трудовой деятельности граждан Кыргызской Республики за границей и постоянное информирование населения Кыргызской Республики через государственные сети средств массовой информации. Ст. 4 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»³ предусматривает следующие принципы государственной миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции в Республике Беларусь: а) добровольность внешней трудовой миграции; б) недопустимость незаконной внешней трудовой миграции; в) защита рынка труда Республики Беларусь; г) недопустимость найма трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов на условиях, унижающих их человеческое достоин-

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

² URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

³ Народная газета. 2011. 13 янв.

ство, наносящих вред их здоровью; д) недопустимость дискриминации трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов в зависимости от пола, расы, национальности, языка, религиозных или политических убеждений, участия или неучастия в профессиональных союзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, возраста, места жительства, недостатков физического или психического характера, если они не препятствуют исполнению соответствующих трудовых обязанностей, иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами и не обусловленных спецификой трудовых функций или статуса работника; е) недопустимость подмены трудовых отношений, вытекающих из трудовых договоров, заключенных с трудящимися-иммигрантами, обязательствами, возникающими на основе договоров, предусмотренных гражданским законодательством Республики Беларусь.

Дальнейший анализ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в государствах – участниках ЕАЭС будет, по нашему мнению, более эффективным, если мы дифференцируем его в зависимости от направления движения рабочей силы, т. е. на внешнюю трудовую иммиграцию и внешнюю трудовую эмиграцию.

Для административно-правового регулирования внешней трудовой иммиграции иностранной рабочей силы на территорию государств – участников ЕАЭС характерно установление разрешительного порядка предоставления права на осуществление трудовой деятельности иностранных работников на территории указанных государств. Так, в ч. 2 ст. 23 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»¹ предусматривается, что трудящиеся-иммигранты могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Беларусь при условии получения специального разрешения и заключения трудового договора. Немного по-иному регламентируется этот вопрос в Республике Казахстан. Так, в соответствии со ст. 37 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения»² разрешение на привлечение иностран-

¹ Народная газета. 2011. 13 янв.

² URL: https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789 (дата обращения: 02.07.2020).

ного работника и внутрикорпоративный перевод, по общему правилу, получает работодатель в пределах установленных Правительством Республики Казахстан квот. При этом иностранные работники могут прибывать для самостоятельного трудоустройства по востребованным в приоритетных отраслях экономики профессиям и при условии получения справки о соответствии квалификации, выданной уполномоченным органом по вопросам миграции населения, на срок не более трех месяцев с правом продления на основании срока действия трудового договора, но не более трех лет (ч. 3 ст. 37). Порядок выдачи разрешения на привлечение иностранного работника и внутрикорпоративный перевод, а также продление срока его действия определяется приказом министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 27 июня 2016 г. № 559 «Об утверждении Правил и условий выдачи и (или) продления разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, а также осуществления внутрикорпоративного перевода»¹. В соответствии с ч. 2 ст. 22 Закона Республики Армения от 16 января 2007 г. № 3Р-47 «Об иностранных лицах»² работодатели Республики Армения имеют право заключать с иностранным работником трудовой договор (договор на оказание услуг) и использовать его труд на основании разрешения на работу, предоставленного иностранному работнику уполномоченным органом. Такое разрешение выдается с учетом потребности и процессов на рынке труда Республики Армения.

Сходные требования для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в Кыргызской Республике предусмотрены в ч. 2 ст. 6 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции»³. Данная норма устанавливает положение, в соответствии с которым осуществление работодателями деятельности, связанной с привлечением и использованием иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике, производится на основании разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы, выдаваемых

¹ URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38357320#pos=0;100 (дата обращения: 02.07.2020).

² БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

³ URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

уполномоченным государственным органом в области миграции в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики.

Общими нормативно-правовыми положениями, регламентирующими внешнюю трудовую иммиграцию в государствах – участниках ЕАЭС, является установление квот на привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства для осуществления трудовой деятельности. Такие требования предусмотрены в ст. 24 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции», ч. 1 ст. 37 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения» и ст. 7 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции». Немного отличный механизм привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства для осуществления трудовой деятельности содержится в Законе Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах». Так, в ч. 3 ст. 22 указанного закона устанавливается, что в целях оценки потребностей рынка труда Республики Армения Правительством Республики Армения устанавливается для работодателя срок, в течение которого он обязан заполнить имеющееся у него вакантное рабочее место гражданином Республики Армения. В случае отсутствия, а также в случаях отказа предложенному кандидату со стороны работодателя в установленный срок предложения уполномоченным органом по кандидатуре, соответствующей требованиям работодателя, работодатель может сам отыскивать соответствующее этим требованиям иностранное лицо и обращаться в уполномоченный орган для выдачи разрешения на работу конкретного иностранного работника на конкретный срок с представлением необходимых документов, установленных постановлением Правительства Армении.

К числу отличительных нормативно-правовых положений в действующем законодательстве государств – участников ЕАЭС, регулирующем внешнюю трудовую миграцию, следует отнести, прежде всего, характер миграционной мобильности. В отечественной науке справедливо отмечается, что «в масштабах ЕАЭС Россия и Казахстан являются принимающими странами (так называемыми странами-реципиентами), а Республики Армения и Кыргызстан – отправляющими трудящихся-мигрантов государ-

ствами («страны-доноры»))¹. Этот фактор оказывает существенное влияние на формирование нормативно-правового регулирования привлечения и использования рабочей силы на территории государства и осуществления деятельности по трудоустройству своих граждан за рубежом. Об этом свидетельствует и законодательство Республики Армения и Кыргызской Республики. Между тем следует отметить, что административно-правовое регулирование во всех странах – членах ЕАЭС осуществляется как в отношении миграционного потока внешней трудовой иммиграции, так и внешней трудовой эмиграции рабочей силы.

В государствах – участниках ЕАЭС по-разному регламентируется вопрос о порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы. Так, ст. 21 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» устанавливает, что трудоустройство в Республике Беларусь иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, может осуществляться: а) при содействии юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или иностранных организаций, оказывающих услуги по подбору персонала; б) самостоятельно, т. е. без содействия юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или иностранных организаций, оказывающих услуги по подбору персонала. При этом порядок оказания юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями услуг по подбору иностранного персонала определяется Советом министров Республики Беларусь.

Статья 6 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции» определяет, что осуществление работодателями деятельности, связанной с привлечением и использованием иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике, производится на основании разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы, выдаваемых уполномоченным государственным органом в области миграции². При

¹ Рязанцев С.В., Байков А.А., Морозов В.М. Социально-экономическое положение и правовой статус кыргызских трудовых мигрантов в России в контексте интеграции Кыргызстана в ЕАЭС // Миграционное право. 2019. № 1. С. 3.

² См.: Положение о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики: утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сент. 2006 г. № 639.

этом иностранному гражданину или лицу без гражданства, временно пребывающему с целью осуществления трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики, выдается разрешение на работу уполномоченным государственным органом в области миграции, при условии внесения работодателем на специально открываемый уполномоченным государственным органом в области миграции счет средств (гарантийный взнос), необходимых для обеспечения выезда иностранного работника соответствующим видом транспорта из Кыргызской Республики. За выдачу разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы и разрешений на работу взимается плата для обеспечения возмещения уполномоченному государственному органу в области миграции затрат, связанных с организацией выдачи указанных разрешений¹.

В ч. 2 ст. 22 Закона Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах» предусматривается положение, в соответствии с которым работодатели Республики Армения имеют право заключать с иностранным работником трудовой договор (договор на оказание услуг) и использовать его труд на основании разрешения на работу, предоставленного иностранному работнику уполномоченным органом. При предоставлении разрешения на работу иностранному работнику уполномоченным органом учитываются потребности рынка труда и процессы на рынке труда Республики Армения.

В ст. 35 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения» указаны требования, предъявляемые к иностранным работникам, прибывающим для самостоятельного трудоустройства или привлекаемым работодателями, в том числе в рамках внутрикорпоративного перевода, а именно: 1) быть совершеннолетними; 3) обладать образованием, квалификацией и опытом, необходимыми для выполнения предстоящей работы; 4) предъявить подтверждение наличия либо отсутствия судимости; 5) предъявить медицинскую справку, под-

¹ См.: Об утверждении преysкуранта расценок за выдачу разрешительных документов на право ведения деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику и трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами: постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 окт. 2006 г. № 754.

тверждающую отсутствие заболеваний, препятствующих трудовой деятельности по избранной специальности; 6) иметь медицинскую страховку, покрывающую первичную медико-санитарную помощь, стационарную помощь. В Республике Казахстан так же, как и в Российской Федерации, порядок привлечения иностранной рабочей силы дифференцируется в зависимости от оснований въезда на территорию Республики Казахстан, т. е. в визовом или безвизовом порядке. Кроме этого, в качестве трудовых иммигрантов законодательством Республики Казахстан выделяются этнические казахи, въезжающие для осуществления трудовой деятельности в республике, бизнес-иммигранты, которые являются специфическими трудовыми иммигрантами.

В соответствии со ст. 37 указанного закона привлечение работодателем иностранной рабочей силы осуществляется на основании разрешения, выдаваемого местными исполнительными органами в пределах квоты, устанавливаемой Правительством Республики Казахстан. Порядок установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан и ее распределения между регионами Республики Казахстан определяется Правительством Республики Казахстан.

Иностранные работники, переведенные в рамках внутрикорпоративного перевода, а также прибывшие для самостоятельного трудоустройства осуществляют временную трудовую деятельность в соответствии с целями пребывания и обязаны выехать из страны после завершения срока, указанного в трудовом договоре, не превышающего трех лет. Иностранные работники могут прибывать для самостоятельного трудоустройства по востребованным в приоритетных отраслях экономики (видах экономической деятельности) профессиям и при условии получения справки о соответствии квалификации, выданной уполномоченным органом по вопросам миграции населения, на срок не более трех месяцев с правом продления на основании срока действия трудового договора, но не более трех лет. При этом порядок выдачи справок иностранному работнику о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства, перечень приоритетных отраслей экономики (видов экономической деятельности) и востребованных в них профессий для самостоятельного трудоустройства иностранных работников определяются

уполномоченным органом по вопросам миграции населения по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими руководство соответствующей сферой государственного управления.

Особенностями правового регулирования правоотношений в сфере внешней трудовой иммиграции являются требования к условиям заключения трудовых договоров (гражданско-правовых договоров на оказание услуг) с иностранными работниками. Так, в соответствии с положениями Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» в трудовом договоре, заключаемом на территории Республики Беларусь между трудящимся-иммигрантом и нанимателем Республики Беларусь, помимо сведений и условий, предусмотренных Трудовым кодексом Республики Беларусь, также должны быть указаны: порядок, условия прекращения, изменения и продления трудового договора; условия переезда в Республику Беларусь, питания, проживания, медицинского обслуживания трудящегося-иммигранта. Кроме того, трудовой договор между трудящимся-иммигрантом и нанимателем Республики Беларусь заключается в письменной форме на русском и (или) белорусском языке, а также на родном или ином понятном для трудящегося-иммигранта языке. В ст. 17 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции» отмечается, что трудовые отношения между трудящимся-мигрантом и хозяйствующим субъектом оформляются трудовым договором (контрактом), который заключается в письменной форме на государственном или официальном языке Кыргызской Республики и на родном или понятном для трудящегося-мигранта языке и должен содержать следующие данные: оплата, в том числе за работу в ночное, сверхурочное время, выходные и праздничные дни; размер премий, надбавок и удержания с заработной платы; ответственность сторон, порядок и условия расторжения или продления трудового договора (контракта); организация переезда, питания, проживания, медицинского обслуживания трудящегося-мигранта и членов его семьи; порядок возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта в процессе его оплачиваемой трудо-

вой деятельности, и другие социальные гарантии¹. Значимость данных положений очевидна, так как выступает социально-трудовыми гарантиями защиты трудовых прав иностранных работников на территории государств – членов ЕАЭС².

Административно-правовое регулирование внешней трудовой эмиграции граждан государств – участников ЕАЭС регламентируется в законодательстве по-разному. При этом если страна является донором рабочей силы, а также принят специальный закон о трудовой миграции, то в законодательстве вопросам внешней трудовой эмиграции уделяется больше внимания. Так, в соответствии со ст. 11 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 «О внешней трудовой миграции» граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, могут заниматься трудовой деятельностью в зарубежных странах. Граждане Кыргызской Республики могут трудоустроиться за ее пределами при посредничестве отправителей либо частным образом. Кроме этого, государство поощряет трудоустройство кыргызских граждан за границей, для чего в республике создан государственный уполномоченный орган по организации трудоустройства граждан Кыргызской Республики за пределами страны. Деятельность по трудоустройству кыргызских граждан за границей осуществляют юридические и физические лица на основе разрешения, выдаваемого миграционным органом³. При этом законодательство Кыргызстана предусматривает меры гарантирования защиты прав своих граждан в сфере труда. В частности, предусматривается, что при выезде граждане Кыргызской Республики должны иметь трудовой договор (контракт), заключенный с иностранным работодателем, и визу государства трудоустройства, выданную его дипломатическим представительством или консульским учреждением, а в случае отсутствия таковых – специально уполномоченными представительствами других стран, если иной порядок

¹ См.: Морозов П.Е. Методы миграционного права стран Евразийского экономического союза // Миграционное право. 2016. № 3. С. 28.

² См.: Алимов Э.В., Григорьев А.В. Социально-правовое положение трудовых мигрантов в странах Евразийского экономического союза // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 157–162.

³ См.: Положение о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом: утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сент. 2006 г. № 639.

не установлен международными договорами, законодательством Кыргызской Республики, а также законодательством государства трудоустройства. Массовое привлечение для работы за границей кыргызских граждан возможно только на основании заключенных Кыргызской Республикой международных договоров, которыми определяются порядок въезда, пребывания и выезда групп трудящихся-мигрантов, условия их труда и оплаты, социальное и медицинское обеспечение под контролем соответствующих государственных органов.

Административно-правовое регулирование внешней трудовой эмиграции из Республики Беларусь осуществляется в соответствии с положением гл. 3 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции», где предусматривается, что трудоустройство за пределами Республики Беларусь граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, может осуществляться следующими способами: во-первых, при содействии юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих специальное разрешение (лицензию) на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством за пределами Республики Беларусь, во-вторых, самостоятельно, т. е. без содействия юридических лиц или индивидуальных предпринимателей.

Важной гарантией защиты прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, выезжающих для осуществления трудовой деятельности за пределы территории республики, являются нормы ст. 12 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции», предусматривающие положение, в соответствии с которым самостоятельно выезжающие за пределы страны для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности граждане и иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, до даты выезда из Республики Беларусь должны уведомить подразделение по гражданству и миграции по месту жительства или месту пребывания о выезде за пределы Республики Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности, а в случае заключения трудового договора в Республике Беларусь до выезда в государство трудоустройства – представить копию трудового договора, заключенного с иностранным нанимателем. Кроме этого, нормы

ст. 14–15 приведенного закона закрепляют основы административно-правового статуса трудящихся-эмигрантов (граждан Республики Беларусь и иностранных граждан (лиц без гражданства), постоянно проживающих в республике), выражающиеся в защите и покровительстве органов государственной власти Республики Беларусь, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с трудоустройством за пределами Республики Беларусь.

В других государствах – участниках ЕАЭС вопросам административно-правового регулирования внешней трудовой эмиграции практически не уделяется внимание (Республика Казахстан, Республика Армения).

Изложенное позволяет отметить, что в рамках национального миграционного законодательства государств – членов ЕАЭС правовой режим труда иностранных работников формируется на основе принципов, определяющих их статусное состояние как трудящегося-мигранта. Первый принцип предусматривает предоставление национального режима, применяемого к указанным категориям субъектов, составляя тем самым фундамент правового регулирования трансграничных трудовых отношений. Суть принципа преференциального (льготного) режима заключается в предоставлении льгот отдельным категориям иностранных работников¹.

В результате исследования состояния административно-правового регулирования внешней трудовой иммиграции и внешней трудовой эмиграции в государствах – участниках ЕАЭС можно сделать следующие выводы.

1. Законодательство в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в государствах – участниках ЕАЭС делится на законы, посвященные правовому статусу иностранных граждан и регулирующие внешнюю миграцию населения в целом (например, Республика Казахстан, Республика Армения, Российская Федерация), и на законы, специально принятые для регулирования внешней трудовой миграции (например, Республика Беларусь и Кыргызская Республика).

2. Национальное миграционное законодательство государств – участников ЕАЭС строится с учетом принадлежности к государ-

¹ См.: Егиязарова М.В. Правовые режимы труда иностранных граждан в государствах – членах ЕАЭС: сравнительный анализ // Право и экономика. 2019. № 3. С. 65.

ствам-реципиентам или государствам-донорам иностранной рабочей силы. В Кыргызской Республике и Республике Беларусь осуществляется более детальное административно-правовое регулирование внешней трудовой эмиграции (исключением является Республика Армения, где данному потоку вообще не уделяется внимания).

3. Во всех странах – участниках ЕАЭС устанавливается разрешительный порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, который определяет правила квотирования привлечения иностранной рабочей силы, а в некоторых странах предусматривается и нормативно обеспечивается приоритет по трудоустройству собственных граждан на вакантные места (например, Республика Армения);

4. Национальное миграционное законодательство государств – участников ЕАЭС направлено на защиту национального рынка труда от неконтролируемого наплыва иностранной рабочей силы на их территорию.

5. В национальном миграционном законодательстве государств – участников ЕАЭС не учитываются положения ст. 96–98 Договора о ЕАЭС, не предоставляется преференциальный режим для работы на территории государств – участников ЕАЭС граждан иных государств – участников ЕАЭС. Это свидетельствует об отсутствии интеграции и гармонизации законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках данного интеграционного объединения.

§ 3. Концепция интеграции правового регулирования внешней трудовой миграции по Договору о Евразийском экономическом союзе

Формирование концепции интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения в рамках ЕАЭС возможно, по нашему мнению, путем решения проблем формирования единого правового пространства функционирования рынка труда государств – членов ЕАЭС и реализации одной из значимых свобод любого интегра-

ционного объединения – «свободы движения трудовых ресурсов» (ст. 4 Договора о ЕАЭС), а именно:

а) разработка теоретических основ концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС;

б) формирование и обоснование единой и согласованной политики государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции на основе разработки Стратегии миграционной политики стран – участниц ЕАЭС, включая согласованную политику государств – членов ЕАЭС в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы из третьих стран, не участвующих в ЕАЭС.

В рамках решения проблемы разработки концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС необходимо исследовать категории «концепция», «интеграция» и «гармонизация», но и, конечно же, связанную с последними категорию «унификация». Изучение данных категорий уместно осуществлять в контексте их правового (юридического) содержания.

Слово «концепция» происходит от латинского слова «conceptio» – понимание, система. Она традиционно рассматривается как «определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения. Термин «концепция» употребляется также для обозначения ведущего замысла, конструктивного принципа в научной, художественной, технической, политической, юридической и других видах деятельности»¹. С данным подходом вполне следует согласиться. В юридической науке слово «концепция» применяется весьма широко и в различных аспектах его содержательного проявления: правовая концепция, концепция правопо-

¹ Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. С. 5.

нимания, научная правовая (в том числе доктринальная) концепция, концепция закона и т. п. В рамках проводимого исследования нас интересует термин «концепция» не сам по себе, а как концепция интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, т. е. понимания, определения содержания интеграции и гармонизации правового регулирования указанных отношений, возникающих на территории государств, участвующих в данном интеграционном объединении. При всем многообразии подходов к определению рассматриваемой категории между тем следует обратить внимание на его содержание, т. е. из чего состоит любая юридическая (правовая) концепция. Активное применение термина «концепция» не свидетельствует о разработанности в юридической науке проблемы ее элементного содержания. Например, исследуя вопросы концепции развития саморегулирования в России, Ю.И. Мхитарян выделяет следующие ее элементы: «предмет саморегулирования, цели, задачи, критерии, нормы права, определяющие деятельность саморегулируемых организаций, основные направления государственной политики в развитии саморегулируемых организаций, основные правовые категории»¹. Рассматривая содержание концепции закона, А.Р. Парамонов выделяет следующие элементы ее содержания: «1) анализ проблемной ситуации (ее факторов); 2) обоснование выбора предмета правового регулирования; 3) формулировка целей и принципов законодательного регулирования; 4) способы и методы законодательного регулирования (как средство достижения цели), их преимущества в сравнении с другими вариантами; 5) финансово-экономическое обоснование проекта решения; 6) глоссарий – толковый словарь с определением наиболее значимых терминов, предполагаемых к использованию в проекте»². Сходные позиции

¹ Мхитарян Ю.И. Концепция приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 3. С. 104.

² Парамонов А.Р. Законодательная техника: учеб. пособие / под ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2005. С. 36.

на содержание концепции закона высказывали и другие авторы¹. Не акцентируя внимание на анализе приведенных подходов (они все же носят конкретный прикладной характер), представим авторское мнение о содержании концепции в контексте нашего исследования.

Правовая концепция как научный замысел юридического явления или процесса, основная точка зрения на их формирование и функционирование и руководящая идея, требующая реализации в практической деятельности субъекта, которому она адресована, должна находить воплощение в государственной политике, «представляющей собой инструмент управления государством и обществом, имеющем различные аспекты своего функционального преломления»². Поскольку данный вид государственно-политической деятельности осуществляется в плоскости права, то эта политика является видом правовой политики государства (группы государств) в определенной сфере управленческой деятельности.

Таким образом, концепция в своем содержании отражает государственную правовую политику, в нашем случае в области интеграции, гармонизации и унификации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Это означает, что содержание концепции и содержание государственной правовой политики в указанной сфере управленческой деятельности совпадают и складываются из объекта управленческого воздействия, принципов, целей, приоритетов, функций, задач, правовых средств реализации, субъектов ее реализующих, предполагаемых последствий осуществления³. Именно из данного подхода к содержанию концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудо-

¹ См.: Баранов В.М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона // Оценка законов и эффективности их решения: материалы Международного семинара, 16–17 дек. 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 38.

² Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 55.

³ Там же. С. 64.

вой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС мы и будем исходить в дальнейшем исследовании.

Другими не менее значимыми категориями нашей работы являются «интеграция» и «гармонизация».

Термин «интеграция» используется практически всеми гуманитарными и естественными науками. Активно используется данное понятие и в юридической науке, причем юристы рассматривают интеграцию в различных аспектах содержания данной категории¹. Учитывая многоаспектность рассматриваемого явления, обратимся к анализу семантики слова «интеграция», которое происходит от латинского слова *integratio* – соединение, восполнение, вставка, одновременно производный от нее глагол «интегрировать» означает объединить, слить, переплести, вставить, добавить, соединить и т. п. Интеграция есть объединение в целое каких-либо частей, элементов². В философской науке интеграция определяется как «состояние связанности отдельных дифференцированных частей и функций системы, организуемых в целое, а также процесс, ведущий к такому состоянию»³. Социологи понимают интеграцию как «процесс развития, результатом которого является достижение единства и целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости ее отдельных составляющих»⁴. При этом интеграция в социологии применяется в числе прочего и для решения проблем мигрантов на различных стадиях миграционного процесса⁵. В экономической науке экономическая интеграция чаще всего определяется как «добровольное объединение двух или более ранее самостоятельных субъектов предпринимательства путем установления между ними различных ти-

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция интеграционных подотраслей и институтов административного права России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2020. С. 40–47.

² Словарь иностранных слов. 14-е изд. М.: Русский язык, 1987. С. 196.

³ Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 501.

⁴ Энциклопедия социологии. 2009. URL: <http://sbiblio.com/biblio/content.aspx?dictid=97&wordid=812883> (дата обращения: 25.06.2020).

⁵ См.: Омельченко Е.А. Адаптация и интеграция иноэтнических мигрантов: проблема определения понятий в современных исследованиях // Современное образование: векторы развития. Инновационные подходы к преподаванию социально-гуманитарных дисциплин: материалы IV Междунар. конф. / под общ. ред. М.М. Мусарского, Е.А. Омельченко, А.А. Шевцовой. М.: Моск. гос. пед. ун-т, 2019. С. 259–274.

пов и форм связей для достижения множественных целей через сотрудничество каждого из объединяемых субъектов»¹. Сходные понятия экономической интеграции высказываются и при анализе интеграционных процессов с участием иных субъектов².

Ю.Е. Герасимов справедливо отмечает, что значимым является юридическая интерпретация интеграции, так как правовой ее аспект заключается в процессе сближения и объединения стран, что невозможно без правовых соглашений и согласования национальных представлений о праве и практике его применения³. Подобную идею высказывает и И.И. Лукашук, который считает, что процессы правовой интеграции обусловлены глобальными проблемами, которые встали перед человечеством в настоящий период времени. Этими глобальными проблемами стали потребности дальнейшего успешного развития правовых систем различных стран в направлении их совместимости и способности взаимодействовать друг с другом ради достижения общих целей и интересов⁴. Все это присутствует в рамках интеграционных процессов в ЕАЭС, где наравне с экономической интеграцией идут процессы и правовой интеграции в различных сферах общественных отношений, в том числе и в сфере внешней трудовой миграции. Это обстоятельство актуализирует потребность определения понятия правовой интеграции.

Из всего многообразия подходов к определению понятия рассматриваемого явления следует выделить следующие его специфические признаки:

является стадией эволюционного развития правовых систем, направленных на достижение их равновесия в рамках единой модели правовой системы (А.Б. Баетов⁵, А.Н. Морозов⁶);

¹ Игнатьев Н.М. О понятии экономической интеграции хозяйствующих субъектов // Экономический журнал. 2012. № 3 (27). С. 104.

² См.: Курбанов Р.А. Экономическая интеграция: понятие, теории и виды // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 2. С. 107–111.

³ Герасимов Ю.Е. Направления интегрирования мировых правовых семей современности // Международное публичное и частное право. 2010. № 5. С. 18–21; Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 74–84.

⁴ Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 115.

⁵ Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 192.

⁶ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

является объединением правовых систем государств, его отраслей и иных элементов системы права (С.А. Киреева¹, А.Н. Жеребцов²);

влечет формирование наднациональных нормативных образований (М.В. Сальников³, Ю.С. Безбородов⁴);

основывается на единых принципах, целях, стандартах, методах и средствах правового регулирования (С.А. Киреева⁵, А.С. Мрих⁶);

основывается на межгосударственном взаимодействии (Н.Г. Доронина⁷, И.Н. Барциц⁸);

целью интеграции является изменение и унификация правового порядка государств (К.К. Калачян⁹, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов¹⁰, Е.И. Мещерякова¹¹);

является проявлением формы международно-правового закрепления интересов всех наций и сообществ для решения (все

¹ Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35; Киреева С.А. Функция межгосударственной интеграции РФ: пространственно-временной аспект / под ред. Н.И. Матузова. Саратов. 2006. С. 103.

² Жеребцов А.Н. Концепция интеграционных подотраслей и институтов административного права России. С. 40–47.

³ Сальников М.В. Политико-правовая интеграция: национальные правовые традиции // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 183–199.

⁴ Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // Lex russica. 2017. № 12. С. 124–132.

⁵ Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35.

⁶ Мрих А.С. О понятии трудово-правовой интеграции государств // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 3. С. 41–49.

⁷ Доронина Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6.

⁸ Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. № 5–6.

⁹ Калачян К.К. Экономическая интеграция государств – участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: международно-правовые проблемы: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

¹⁰ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

¹¹ Мещерякова Е.И., Панферкина И.С. Правовая интеграция как условие развития правового пространства и пространства правоохранительной деятельности // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. 2015. № 4. С. 25–29.

более глобализирующихся) проблем на разных уровнях (А.Б. Баетов¹, Ю.С. Безбородов², Н.В. Соколова³).

Приведенная система специфических признаков и свойств, присущих правовой интеграции, свидетельствует не только о сложности и многоаспектности данного явления для дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования общественных процессов в условиях объективности глобализации, но и является активно изучаемой современной юридической наукой правовой категорией. Рассматривая приведенные специфические признаки и свойства правовой интеграции, следует отметить следующие обстоятельства, позволяющие впоследствии сформулировать рассматриваемое понятие.

1. Правовая интеграция является специфическим процессом, в результате которого происходит объединение и формирование на определенной правовой основе нового (или обновленного) правового образования, имеющего как самостоятельное значение или входящее как структурный элемент в нормативно-правовое образование более высокого уровня.

2. Правовая интеграция является не просто объединением правовых систем и формированием наднациональных нормативных образований, но и формированием интеграционных подотраслей и институтов отраслей национального права, как это имеет место в процессе современного становления интеграционного института внешней трудовой миграции в рамках государств – членов ЕАЭС, входящих в структуру миграционного права как подотрасли российского административного права.

3. Формирование интеграционных нормативных образований в рамках национальных правовых систем, входящих в интеграционное объединение государств, основывается на единых принципах, целях, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте указанного ин-

¹ Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 191.

² Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции. С. 124–132; Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 62–67.

³ Соколова Н.В. Политическая интеграция: генезис и перспективы развития (на примере ЕС, СНГ, Союзного государства России и Беларуси): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2010. С. 30.

тегративного объединения. В нашем случае интеграционный институт внешней трудовой миграции в странах, входящих в ЕАЭС, формируется на основе норм ст. 96–98 Договора о ЕАЭС, где закрепляются указанные основы.

4. Возникновение интеграционного института внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС основывается на межгосударственном взаимодействии, заключающемся в сотрудничестве в рамках ЕАЭС. Это межгосударственное взаимодействие влечет процессы изменения, развития и трансформации правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет межгосударственного взаимодействия.

5. Ключевым вопросом правовой интеграции выступают ее цели. По нашему мнению, целью интеграции государств – членах ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции является формирование одной из свобод, провозглашенных в рамках ЕАЭС, а именно свободы функционирования единого рынка «трудовых ресурсов ЕАЭС».

6. В юридическом смысле правовой формой становления интеграционного института внешней трудовой миграции населения в ЕАЭС выступают нормы Договора о ЕАЭС, иных международных соглашений в сфере трудовой миграции и национального миграционного законодательства государств – членах ЕАЭС.

Приведенные положения позволяют признать, что в рамках современного российского административного права формируется интеграционный институт внешней трудовой миграции, являющийся структурным элементом подотрасли миграционного права. Данный интеграционный институт возникает как неизбежный процесс достижения целей интеграции Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения и Кыргызской Республики в экономической сфере, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС.

Подводя промежуточный итог исследованию, следует отметить, что правовая интеграция есть процесс, осуществляемый в определенных правовых формах, преследующий цели интеграционного объединения посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований, а также формирования интеграционных образований системы

национального права, основанных на единых принципах, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте интеграционного объединения.

Осуществление интеграции административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения в государствах – членах ЕАЭС может происходить, как было отмечено выше, в определенных формах. Вопрос о формах правовой интеграции является одним из наиболее дискуссионных в отечественной юридической науке. Высказываются различные мнения, порой даже совершенно противоположные. Например, Ю.С. Безбородов считает, что интеграция, гармонизация и унификация выступают методами правовой конвергенции, которую он определяет как «процесс сближения национальных правовых систем с международным правом и соответственно друг с другом, связанных с деятельностью правосоздающих субъектов – государств и международных организаций, происходящий на универсальном и региональном, многостороннем и двустороннем уровнях с использованием различных специфических методов и в разных формах, направленный на достижение общности и/или единообразия и/или единства в правовом регулировании»¹. При этом он к формам правовой конвергенции относит международный договор и международную организацию². Между тем наиболее распространенным подходом является не признание интеграции как метода, а гармонизация как разновидность унификации, и наоборот. Например, такой подход имеет место в Методике гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества, опубликованной Бюро межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества, в которой сближение и унификация рассматриваются как приемы гармонизации³. В свою очередь, Ю.А. Тихомиров считает, что правовое развитие национального законодательства следует оценивать как четыре основных способа и формы их

¹ Безбородов Ю. С. Методы и формы правовой конвергенции в международном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2019. С. 17–18.

² Безбородов Ю.С. О международно-правовых формах правовой конвергенции // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4. С. 57–62.

³ URL: <file:///C:/Users/Vlad/Downloads/problem-garmonizatsii-natsionaln-h-zakonodatelstv-gosudarstv-uchastnikov-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soobshchestva.pdf> (дата обращения: 17.04.2020).

приведения: «1) сближение законодательств, когда определяется общий курс государств в данной сфере, этапы и способы сближения; 2) гармонизация законодательств, когда согласовываются общие подходы, концепции развития национальных законодательств; 3) унификация законодательств, когда разрабатываются и вводятся в действие общеобязательные единообразные нормы; 4) принятие государствами модельных законодательных актов»¹. При всем многообразии различных подходов к пониманию процессов согласования правового регулирования общественных процессов следует отметить, что сближение различных правовых или отдельных нормативных образований может быть определено как конвергенция (от латинского *convergo* – сближаю). При этом правовая (юридическая) конвергенция может осуществляться не только на основе международного права или в рамках международного права. Правовая (юридическая) конвергенция возможна в рамках национального права или различных национальных правовых систем, характеризуется «сближением, увеличением количества связей между элементами сближающихся объектов и определенной степенью согласованности воздействия этих элементов на общественные отношения»². Юридическая конвергенция, как признается в юридической науке, происходит посредством интеграции, унификации и гармонизации правового регулирования общественных отношений³, т. е. юридических форм, в которых воплощается юридическая конвергенция. Эти формы по своей природе являются процессуальными формами, в рамках которых осуществляется юридическая конвергенция правовых предписаний.

Правовая интеграция является процессом, который осуществляется в определенных правовых формах и преследует цели интеграционного объединения посредством объединения правовых систем и формирования наднациональных нормативных образований, а также формирования интеграционных образований системы национального права, основанных на единых принци-

¹ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996. С. 75.

² Третьякова О.Д. Юридическая конвергенция: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2012. С. 8.

³ См.: Безбородов Ю.С. Методы международно-правовой конвергенции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 30–37.

пах, стандартах, методах и средствах правового регулирования, определенных в учредительном акте интеграционного объединения. В связи с этим, по нашему мнению, правовая интеграция может быть реализована в форме унификации и гармонизации. Такую позицию высказывают в отечественной юридической науке. Так, например, П.П. Ланг и Н.А. Кочкуров справедливо считают, что поскольку одной из целей интеграционного объединения является сближение национальных правовых систем, постольку такое сближение может быть осуществлено посредством двух взаимосвязанных процессов (способов) – унификации и гармонизации законодательства¹. При этом правовая унификация достаточно часто понимается как вид правотворческого процесса, который направлен на формирование единообразных правовых предписаний не только с целью исключения противоречий и различий между национальными правовыми системами различных государств, но и между международно-правовыми нормами, а также с целью разработки новых норм, восполняющих существующие пробелы в правовом регулировании специальных вопросов². В другой работе отмечается: «Характерной чертой унификации является наличие международного правового обязательства государств признавать и применять в своей юридической практике правовые нормы, о которых они договорились. В основе унификации права лежит международный договор, с которым связаны все особенности ее правового механизма. Унификация права – это создание одинаковых (унифицированных) норм во внутреннем (национальном) праве разных государств»³. «При гармонизации, осуществляемой с использованием международно-правовых механизмов, международные нормы полностью «одомашниваются»; при этом изменяется в той или иной степени их содержание»⁴. Высказывается и противоположное мнение, в со-

¹ Ланг П.П., Кочкуров Н.А. Конвергенция нормативно-правового регулирования на постсоветском пространстве // Вестн. Самарской гуманитарной академии. Сер. Право. 2019. № 1. С. 13–16.

² Безбородов Ю.С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции. М.: Проспект, 2018. С. 102.

³ Унификация и гармонизация в международном частном праве. Вопросы теории и практики / Я.О. Алимова, Н.Н. Викторова, Г.К. Дмитриева; отв. ред.: Г.К. Дмитриева, М.В. Мажорина. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. С. 24.

⁴ Там же. С. 31.

ответствии с которым интеграция приобретает более интенсивный характер, если она основана на таком методе унификации права, как гармонизация»¹, т. е. гармонизация является методом унификации. Отличительная особенность гармонизации от унификации, как отмечают некоторые ученые, заключается в отсутствии международных правовых обязательств по применению гармонизированных норм права, в результате чего в праве государств такой унификации возникают похожие, формально совпадающие нормы, но всегда разные по содержанию². Данная характеристика рассматриваемых явлений не привносит ясности в их содержание, наоборот порождает больше вопросов, чем ответов. Можно продолжать и далее приводить существующие подходы к пониманию процессов (форм) унификации и гармонизации.

Правовая конвергенция выступает юридической формой (процессом) сближения нормативных образований как различной системной принадлежности, так и внутрисистемных нормативных образований. При этом самыми распространенными случаями возникновения конвергенции является слияние системы международного и национального (национальных) права, которое осуществляется на основе международного договора (соглашения) или международной организации. Правовая интеграция осуществляется в рамках реализации целей международных интеграционных объединений, определенных в их учредительных актах. Правовая интеграция происходит в форме правовой унификации и правовой гармонизации норм международного и национального права. При этом правовая унификация есть процесс (форма) приведения норм национальных правовых систем (норм отдельных нормативных правовых образований: отраслей, подотраслей или институтов права) в соответствие с требованиями норм международно-правовых предписаний. Правовая унификация может быть осуществлена в форме рецепции (полной или частичной), общей и специальной отсылки к норме международ-

¹ Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 134–138.

² См.: Власов А.А., Мальгинов Е.А. Унификация и гармонизация частного правового законодательства в государствах – членах Евразийского экономического союза // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1. С. 124–127.

ного договора, имплементации, т. е. установления национальных правовых механизмов исполнения международных обязательств¹. В свою очередь, правовая гармонизация представляет собой процесс (форму) согласования, приведения к взаимному соответствию нормативно-правовых предписаний правовых норм различной системной принадлежности (международного права и национального права или национальных правовых систем различных государств). Правовая гармонизация может осуществляться путем формирования согласованной политики в сфере правового регулирования общественных отношений в сфере предмета деятельности интеграционного объединения, наделения органов интеграционного объединения наднациональными полномочиями по принятию обязательных для государств-участников этого объединения правовых предписаний, разработки модельных нормативно-правовых актов в рамках интеграционного объединения.

Таким образом, по нашему мнению, следует признать, что *правовая интеграция* административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС совершается в форме (процессе) *правовой гармонизации и правовой унификации* данного административно-правового регулирования. При этом правовая гармонизация осуществляется путем формирования согласованной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств-членов; заключения международных договоров в рамках ЕАЭС и между государствами – членами ЕАЭС, направленными на реализацию положений Договора о ЕАЭС; наделения Евразийской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции (подп. 18 п. 3 Положения о Евразийской экономической комиссии² (далее – Комиссии)] и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 13–14.

² Положение о Евразийской экономической комиссии, являющееся приложением № 1 к Договору ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.04.2020).

государств-членов, распоряжений, имеющих организационно-распорядительный характер, и рекомендаций, не имеющих обязательного характера, при этом решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территориях государств – членов ЕАЭС (п. 13 Положения о Комиссии); потребности разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС. В свою очередь, правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС совершается, во-первых, в форме рецепции (полной или частичной), т. е. переносе норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС, во-вторых, в форме общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС, в-третьих, в форме имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

Вторым этапом исследования вопроса, поставленного в настоящей части работы, является обоснование содержания концепции единой и согласованной миграционной политики государств – участников ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, а также трудящихся из третьих стран, не участвующих в данном интеграционном объединении. Данная концепция может быть осуществлена посредством правовой интеграции в форме правовой гармонизации и правовой унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения. В основе формирования концепции единой и согласованной политики государств – участников ЕАЭС в рассматриваемой нами социальной сфере должна лежать разработанная на основе Договора о ЕАЭС и иных международных договоров государств – участников ЕАЭС в сфере миграции Стратегия миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции (далее – Стратегия).

Элементами содержания Стратегии являются: а) цели; б) принципы; в) приоритеты стратегии; г) функции; д) задачи; е) объект управленческого воздействия; ж) правовые средства реализации стратегии; з) субъекты, участвующие в ее реализации; и) предполагаемые последствия осуществления. Правовой основой формирования рассматриваемой нами Стратегии должны стать положения Договора о ЕАЭС в системном закреплении и прежде всего нормы ст. 96–98 указанного документа. Стратегия является актом правовой интеграции административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС, поэтому она должна основываться на учредительном акте данного интеграционного объединения, что отмечается в ч. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС. Одновременно ч. 3 указанной статьи закрепляет положение, в соответствии с которым при возникновении противоречий между международными договорами в рамках Союза и Договором о ЕАЭС приоритет имеет Договор о ЕАЭС.

Цель Стратегии может быть производной от основных целей ЕАЭС, которые в настоящее время определяются в ст. 4 Договора о ЕАЭС, а именно: 1) создание условий для стабильного развития экономик государств-членов ЕАЭС в интересах повышения жизненного уровня их населения; 2) стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС; 3) всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. В юридической науке справедливо отмечается, что «свобода движения рабочей силы выступает одной из четырех свобод, которые являются фундаментальными, основополагающими началами в создании ЕАЭС наряду со свободой движения товаров, свободой движения услуг и свободой движения капитала (т. е. финансовых ресурсов)»¹. Это свидетельствует о том, что свобода движения рабочей силы в рамках ЕАЭС выступает не только одним из основополагающих начал интеграции в рамках данной международной организации,

¹ Тамашевский К.Л. От идеи свободы труда в творчестве Л.Ю. Бугрова к принципу свободы движения рабочей силы в рамках Евразийского экономического союза // сб. науч. ст. Седьмого Пермского конгресса ученых-юристов / отв. ред.: В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2017. С. 522.

но и предопределяет направления формирования цели стратегического планирования в сфере свободы движения рабочей силы.

Системный анализ приведенных целей позволяет в контексте Стратегии сформулировать следующее направление целеполагания правовой интеграции государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции – *создание единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения и повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС.*

Принципы Стратегии основываются на принципах функционирования интеграционного объединения, которые определены в ст. 3 Договора о ЕАЭС: 1) принцип уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; 2) принцип уважения особенностей политического устройства государств-членов; 3) принцип обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон; 4) принцип соблюдения принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции; 5) принцип функционирования таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

Следует признать, что эти принципы вполне выступают и принципами Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Однако данный документ должен отражать и особенности правовой интеграции в рамках внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС. Такой особенностью выступает свобода движения рабочей силы как цель интеграционного объединения государств постсоветского пространства. При этом ученые-правоведы, в том числе специалисты в сфере трудового права, признают, что имеет место «прямая взаимосвязь идеи свободы движения рабочей силы с унифицированными (единообразными) и облегченными для граждан государств – членов ЕАЭС правилами трудовой миграции»¹. На основе анализа международных актов ЕАЭС К.Л. Тамашевский определяет принцип свободы движения рабочей силы как «нравственно-правовую руководящую идею, означающую формализо-

¹ Тамашевский К.Л. Указ. соч. С. 523.

ванную между несколькими государствами возможность гражданина или постоянно проживающего на территории одного государства иностранного гражданина либо лица без гражданства переезжать в любое другое государство в целях трудоустройства без получения каких-либо разрешений со стороны государственных органов, а также возможность нанимателей (работодателей) из другого государства привлекать к работе такое физическое лицо по трудовому или гражданско-правовому договору без получения каких-либо лицензий или разрешений со стороны государственных органов, а равно законную возможность физического лица вернуться в страну места постоянного жительства или избрать третье государство для продолжения трудовой деятельности»¹. При всей обоснованности приведенных положений все же следует отметить, что свобода движения рабочей силы является целью функционирования ЕАЭС как международного интеграционного объединения. В то же время свобода движения рабочей силы выступает и основополагающим принципом, лежащим в основе формирования Стратегии внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, которая должна развивать это положение в системе принципов данной Стратегии.

Основываясь на приведенных выше положениях, следует выделить следующие принципы Стратегии внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС:

1) принцип уважения и защиты экономических, социальных и культурных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семьи на территории государств Союза (принцип национального режима прав трудящихся);

2) принцип сотрудничества по согласованию политики государств – членов ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции;

3) принцип содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в рамках ЕАЭС;

4) принцип недопустимости ограничений движения рабочей силы, направленных на защиту национального рынка труда государств – членов ЕАЭС;

¹ Тамашевский К.Л. Указ. соч. С. 525.

5) принцип правовой интеграции в форме гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС;

6) принцип соблюдения законодательства государства трудоустройства, уважения культуры и традиций его народов.

Приоритеты Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции выступают неотъемлемым элементом ее содержания. В теоретико-правовой науке отмечается, что словосочетание «приоритет государственной (правовой) политики» иногда подменяется такими выражениями, как «основные задачи правовой политики», «первоочередные задачи Российской Федерации в области правового регулирования», «принцип государственной политики», «элемент правовой политики», «приоритетное направление правовой политики», «важнейшие направления правовой политики», «ориентиры правовой политики государства»¹. Подобное многообразие сходных понятий не позволяет решать вопросы разработки теории государственно-политической деятельности по управлению общественными процессами. Ученые, изучающие данную категорию, приходят к выводу, что «приоритет государственной политики» представляет собой некую стратегическую перспективу, преследуемую в определенной области или сфере отношений, он признается чем-то внешним по отношению к политической деятельности государства². Автор монографии, изучавший проблемы приоритетов правовой политики государства в сфере миграции населения, отмечает, что приоритет является важнейшим элементом содержания государственной политики в различных сферах функционирования общества. При осуществлении государственно-политической деятельности по управлению публичными процессами на механизм государства воздействуют различные факторы внешней среды (экономические, политические, социальные, информационные и т. п.). Воздействие этих факторов векторно, что может порождать проблемы решения задач, реализации функций для достижения целей управленческого воздействия. В любом случае приоритет находится в сфере целеполагания и тесно свя-

¹ См.: Российская правовая политика: курс лекций / под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М.: Норма, 2000. С. 98.

² Там же. С. 98–99.

зан с категориями цели и задачи¹. Соглашаясь с позицией приведенного автора, следует признать, что приоритет миграционной политики ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции корреляционно связан с целями, задачами и функциями² данного вида государственно-политической деятельности государств – членов ЕАЭС и самих институтов интеграционного объединения, каковым является ЕАЭС, т. е. выражается в зависимости от целей, задач, функций и правовых средств ее реализации.

Особенностями приоритета миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции является, по нашему мнению, то обстоятельство, что этот приоритет лежит в плоскости, во-первых, целей создания и деятельности интеграционного объединения, а одной из его основных целей является достижение свободы движения рабочей силы в рамках союза, а во-вторых, формирования правового механизма свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС. Эти особенности позволяют сформулировать приоритет миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции как *формирование административно-правового механизма реализации свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС посредством правовой интеграции данного правового регулирования в формах правовой гармонизации и правовой унификации*.

Определение целей, принципов и приоритетов Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции требует определения системы подлежащих реализации *функций* и решения *задач* в данной сфере управленческой деятельности как элементов содержания указанной Стратегии.

Функциями Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции традиционно признаются функции государственного управления миграционными процессами, так как политика и есть наука об умении управлять. В этом смысле функции следует понимать как содержание деятельности государства или отдельных элементов его

¹ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 66.

² Там же. С. 67.

механизма¹. Систему функций государственной политики в сфере миграции мы ранее предлагали². Предложенные функции вполне присущи и рассматриваемой Стратегии. Все функции Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции как содержание интеграционной и государственно-политической деятельности институтов ЕАЭС и государств-членов реализуются институтами (органами) ЕАЭС и государствами – членами ЕАЭС. Стратегия миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции должна стать интеграционным актом стратегического планирования, поэтому в рамках ее реализации претворяются в жизнь такие функции, как *целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, организация, правотворческая, регулирование, координация и контроль (надзор)*. Функции целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования отражают сущность Стратегии в качестве актов стратегического планирования в рамках интеграционного объединения, что позволяет признать Стратегию актом интеграционного стратегического планирования, имеющим политико-управленческое значение для государств – членов ЕАЭС. Правотворческая функция реализуется в процессе правовой интеграции в формах правовой гармонизации и унификации административно-правового регулирования в государствах – членах ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Функция регулирования заключается в реализации на национальном уровне полномочий органов управления внешней трудовой миграции и формировании организационно-правовых механизмов управления внешней трудовой миграцией трудящихся государств – членов ЕАЭС. Функция координации заключается в согласованном взаимодействии по реализации правовой интеграции в форме правовой гармонизации и унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции и формировании единого интеграционного правового института внешней трудовой миграции в структуре миграционного права государств – членов ЕАЭС. Функция контроля

¹ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М.: Юридическая литература, 1976. С. 30–31.

² См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 105–107.

(надзора) предполагает осуществление системы проверочных мероприятий органами (институтами) ЕАЭС, а таким органом должна стать Комиссия Евразийского экономического союза по реализации положений Стратегии в государствах – членах ЕАЭС.

Вопрос о задачах Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции является весьма неразработанным в современной теории публичного управления, между тем категория «задача» активно применяется как в актах стратегического планирования, так и нормативно-правовых актах. Практически на доктринальном уровне задачи причинно-следственно связаны с целями и функциями, предоставляемыми субъектам публичного управления, выступают элементами их правового статуса¹. Все это в конечном счете не решает вопрос о понятии и значении задач, стоящих перед субъектами публичного управления. Так, в частности, высказывается мнение, что задача – «это цель управленческого решения, которую необходимо достичь за определенное время, к определенному периоду времени. Задачи, функции управления, управленческие решения между собой взаимосвязаны»²; «наилучший (оптимальный) способ действий для достижения поставленных целей»³. В словаре русского языка задачи определяются как «то, что дано, предложено для выполнения, разрешения; то, что требует выполнения, разрешения»⁴. «Когда говорят о решении задачи, *то* имеется в виду процедура разрешения проблемной ситуации»⁵. Осознавая объективную связь целей, функций и задач публичного управления, необходимость их отражения в актах стратегического планирования, мы склоны определить задачи публичного управления как *оптимальные действия, обеспечен-*

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. М.: БЕК, 1993. С. 25.

² См.: Балл Г. А. Теория учебных задач: психолого-педагогический аспект. М.: Педагогика, 1990. С. 35.

³ См.: Цели и задачи управленческого решения. URL: https://spravochnick.ru/menedzhment/upravlencheskoe_reshenie/celi_i_zadachi_upravlencheskogo_resheniya/ (дата обращения: 02.05.2020).

⁴ Словарь русского языка: в 4 т. Т. 1. М., 1999. URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/08/ma151417.htm?cmd=0&istext=1> (дата обращения: 03.05.2020).

⁵ Розанова В.А. Управленческие решения и их специфика. URL: <https://studfile.net/preview/2892201/page/13/> (дата обращения: 05.05.2020).

ные процедурами, совершаемые для достижения поставленной цели публичного управления.

Поскольку задачи Стратегии объективно связаны с целью предлагаемого нами акта интеграционного стратегического планирования, то они должны быть направлены на достижение цели создания единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС. В связи с этим, по нашему мнению, следует решить следующие задачи:

формирование единых правовых основ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС¹;

обеспечение единых подходов к формированию согласованной политики в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников из государств, не участвующих в ЕАЭС, т. е. внешней трудовой миграции из третьих стран в государства – члены ЕАЭС;

установление единообразного интеграционного административно-правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС;

осуществление правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС: а) в административно-правовом регулировании внешней трудовой миграции трудящихся; б) в правовом регулировании социальной защиты трудящихся и членов их семей государств – членов ЕАЭС; в) в правовом обеспечении реализации права на охрану здоровья трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей; г) в правовом регулировании пенсионного обеспечения трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей;

гармонизация и унификация административно-правового регулирования деятельности служб занятости государств – членов ЕАЭС²;

¹ См.: Красинец Е.С. Управление миграционными процессами в России в контексте развития Евразийской интеграции // Вестн. Московской международной высшей школы бизнеса МИРБИС. 2019. № 2 (18). С. 181–189.

² См.: Вешкурова А.Б., Копылова Н.А. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Труд и социальные отношения. 2017. № 2. С. 19–30.

формирование гармонизированной и унифицированной нормативно-правовой базы для предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы из третьих стран.

Как любой акт стратегического планирования, Стратегия миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции должна преследовать определенные последствия ее реализации. Предполагаемые последствия как элемент содержания интеграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции представляют собой тот результат, который следует получить в итоге ее реализации. Таким результатом должны стать:

формирование интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС в миграционном праве государств – членов ЕАЭС;

создание единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС для создания единого рынка рабочей силы в рамках ЕАЭС;

формирование единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования социальной защиты трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей;

осуществление правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся (а также членов их семей), их социальной защиты в области труда, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т. п.

Подводя итог рассматриваемому вопросу, следует отметить следующие положения:

1. Концепция интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС в своем содержании отражает государственную правовую политику в области интеграции, гармонизации и унификации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции. Содержание концепции и содержание национальной государственной правовой политики в указанной сфере управленческой деятельности совпадают и складываются из объекта управленческого воздействия, принципов, целей, приорите-

тов, функций, задач, правовых средств реализации, субъектов ее реализующих, предполагаемых последствий осуществления.

2. В рамках реализации Концепции интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС идет процесс формирования в современном национальном административном праве государств – членов ЕАЭС интеграционного института внешней трудовой миграции, являющегося структурным элементом подотрасли миграционного права. Данный интеграционный институт возникает как отражение объективного процесса достижения целей интеграции, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС.

3. *Правовая интеграция* административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС осуществляется в форме (процессе) *правовой гармонизации и правовой унификации*. При этом *правовая гармонизация* осуществляется в форме: основания согласованной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств-членов; наделения Евразийской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для государств – членов ЕАЭС; потребности разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС. В свою очередь, *правовая унификация* административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС осуществляется в форме (процессе): рецепции (полной или частичной), т. е. переносе норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС; общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения, взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

4. Содержание Концепции интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС должно быть выражено в Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и содержать: а) цель – создание единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС; б) принципы: уважения и защиты экономических, социальных и культурных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семьи на территории государств – членов ЕАЭС (принцип национального режима прав трудящихся); сотрудничества по согласованию политики государств – членов ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции; содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в рамках Союза; недопустимости ограничений движения рабочей силы, направленных на защиту национального рынка труда государств – членов ЕАЭС; правовой интеграции в форме гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; соблюдения законодательства государства трудоустройства, уважения культуры и традиций его народов; в) приоритет миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции: формирование административно-правового механизма реализации свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС посредством правовой интеграции данного правового регулирования в формах правовой гармонизации и правовой унификации; г) функции Стратегии: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, организация, правотворчество, регулирование, координация и контроль (надзор); д) основные задачи Стратегии: формирование единых правовых основ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; обеспечение единых подходов к формированию согласованной политики в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников из государств, не участвующих в ЕАЭС, т. е. внешней трудовой миграции из третьих стран в государства – члены ЕАЭС; установление единообразного интеграционного административно-

правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС; осуществление правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС; гармонизация и унификация административно-правового регулирования деятельности служб занятости государств – членов ЕАЭС; формирование гармонизированной и унифицированной нормативно-правовой базы для предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы из третьих стран; е) последствия реализации Стратегии: формирование интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС в миграционном праве государств – членов ЕАЭС; создание единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС для создания единого рынка рабочей силы в рамках ЕАЭС; формирование единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования социальной защиты трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей; осуществление правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся (а также членов их семей), их социальной защиты в области труда, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т. п.

Глава 2. Проблемы правовой интеграции и унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза

§ 1. Проблемы формирования правового механизма реализации стратегии миграционной политики государств – членов Евразийского экономического союза в области внешней трудовой миграции

Сердцевину содержания стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции образуют такие элементы, как правовые средства реализации приведенного акта стратегического планирования, объект управленческого воздействия и субъекты, участвующие в ее реализации.

Вопрос о правовых средствах является объектом исследования как теоретико-правовых, так и отраслевых юридических наук. При этом следует отметить, что данную категорию в научный оборот ввел С.С. Алексеев¹. Так, он отмечал, что правовые средства представляют собой «весь диапазон правовых феноменов различных уровней с той лишь особенностью, что они вычленяются и рассматриваются не с позиций нужд юридической практики, а с позиций их функционального предназначения, тех черт, которые характеризуют их как инструменты решения экономических и иных социальных задач»². В науке высказывается мнение, что категория «правовые средства» является излишней³. При всей полярности мнений следует признать, что данная категория является приемом высокого уровня теоретического обобщения, что порой чрезвычайно важно и значимо для проведения юридических исследований. Изучая содержание категории «правовые средства» следует выделить следующие ее признаки: 1) правовые средства всегда имеют нормативно-правовые осно-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. I. М.: Юридическая литература, 1981; Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12–19.

² Алексеев С.С. Общая теория права. С. 217.

³ См.: Мильков А.В. К определению понятия правовые средства // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113–115.

вания¹; 2) правовые средства есть инструменты правового регулирования²; 3) правовые средства предопределяются целеполаганием³; 4) правовые средства обладают технологичностью⁴, т. е. они функционируют и обеспечивают осуществление всех стадий механизма правового регулирования общественных отношений; 5) наличествуют юридические последствия их функционирования⁵; 6) правовые средства обеспечиваются принудительной силой государственного механизма⁶; 7) правовые средства отражают информационно-энергетический ресурс права⁷. Все приведенные признаки правовых средств позволяют признать, что правовые средства выступают в качестве необходимого элемента содержания государственной или интеграционной (межгосударственной) политики в сфере внешней трудовой миграции населения. С помощью правовых средств создается акт стратегического планирования в сфере внешней трудовой миграции, происходит его обеспечение нормативно-правовым материалом, формируется правосознание и правовая культура субъектов, участвующих в данных правоотношениях, а также они реализуются посредством правореализации и при необходимости государственного (административного) принуждения.

Правовые средства Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции формируются на основе положений Договора о ЕАЭС, в ст. 96–98 которого устанавливаются учредительные и основополагающие начала указанной стратегии. Приведенные нормы Договора о

¹ См.: Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 43.

² См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. С. 12–19; Волкова М.В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 17.

³ См.: Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4–16.

⁴ См.: Кузьмин А.В. Правовые средства правовосстановления. Понятие и признаки правовых средств // Theory and Practice of the restoration of rights. 2013. № 1 (1). С. 1–10.

⁵ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.

⁶ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 108.

⁷ См.: Кузьмин А.В. Указ. соч. С. 1–10.

ЕАЭС определяют следующие положения, формирующие учредительные и основополагающие начала Стратегии:

1) сотрудничество осуществляется по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках ЕАЭС (ч. 1 ст. 96);

2) оказывается содействие организованному набору и привлечению трудящихся государств – членов ЕАЭС для осуществления ими трудовой деятельности в государствах – членах ЕАЭС (ч. 1 ст. 96);

3) сотрудничество государств – членов ЕАЭС в сфере трудовой миграции должно осуществляться посредством взаимодействия государственных органов государств – членов ЕАЭС, к компетенции которых относятся соответствующие вопросы (ч. 2 ст. 96);

4) определяются формы сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции населения (ч. 3 и 4 ст. 96);

5) осуществляется трудовая деятельность без учета ограничений по защите национального рынка труда, при этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства (ч. 1 ст. 97);

6) предоставляется возможность установления ограничений при осуществлении трудовой деятельности трудящимися государств – членов ЕАЭС, но только тех, которые предусмотрены Договором о ЕАЭС и законодательством государств – членов ЕАЭС в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка (ч. 2 ст. 97);

7) признаются государствами – членами ЕАЭС документы об образовании, необходимые для осуществления трудовой деятельности (за исключением педагогического, юридического, медицинского или фармацевтического образования, ученых степеней и званий, признание которых осуществляется в порядке, установленном законодательством государства трудоустройства) (ч. 3 ст. 97);

8) закрепляется положение, в соответствии с которым трудовая деятельность трудящегося государства – члена ЕАЭС

должна регламентироваться законодательством государства трудоустройства (4 ст. 97);

9) устанавливаются пределы срока осуществления трудовой деятельности трудящимся государства – члена ЕАЭС, который должен определяться сроком действия трудового договора или гражданско-правового договора на оказание услуг (ч. 5 ст. 97);

10) устанавливаются согласованные положения о том, что граждане государства – члена ЕАЭС, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства – члена ЕАЭС, и члены его семьи освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда, а после этой даты подлежат постановке на миграционный учет (ч. 6 ст. 97);

11) предусматривается, что въезд граждан государств – членов ЕАЭС на территорию другого государства – члена ЕАЭС осуществляется с использованием миграционной карты (ч. 7 ст. 97);

12) при досрочном расторжении трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства – члена ЕАЭС имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор (ч. 9 ст. 97);

13) формируется единый национальный правовой статус трудящегося государства – члена ЕАЭС (ч. 1, 2, 5, 9 и 10 ст. 98);

14) осуществляется пенсионное обеспечение наравне с гражданами государств – членов ЕАЭС (национальный режим пенсионного обеспечения) (ч. 3 ст. 98);

15) предопределяется необходимость закрепления национального режима при реализации прав и свобод членами семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС (ч. 8 ст. 98).

В рамках приведенной системы основных правовых начал Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции должны формироваться следующие две группы правовых средств. Первая группа правовых средств необходима для формирования стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Вторая группа правовых средств складывается из средств, предназначенных для реализации стратегии.

В первую группу правовых средств, посредством которых стратегия формируется, входят формы сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней миграции населения и правовая интеграция, которая осуществляется в формах правовой гармонизации и правовой унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в рассматриваемой сфере общественных отношений. Вторую группу правовых средств, направленных на реализацию положений стратегии, образуют сформированные методы, посредством которых осуществляется управление внешней трудовой миграцией в рамках ЕАЭС.

В настоящее время ч. 3 ст. 96 Договора о ЕАЭС предусматривает следующие шесть форм сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся: 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; 2) обмен нормативными правовыми актами; 3) обмен информацией; 4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов; 6) сотрудничество в рамках консультативных органов. Из приведенных шести форм сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции фактически выделяется три такие формы.

1. Согласование подходов к государственному управлению внешней трудовой миграцией. Эта форма может быть осуществлена в рамках реализации, формируемой нами стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, она выступает юридической формой сотрудничества государств – членов ЕАЭС.

2. Информационная (организационная) форма, которая заключается в обмене нормативно-правовыми актами, регулирующими миграционные процессы в государствах – участниках ЕАЭС, обмене информацией о состоянии процессов внешней трудовой миграции и рынка труда государств – членов ЕАЭС, а также в противодействии распространению недостоверной информации в указанной сфере. Важной информационной составляющей деятельности по формированию стратегии является обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов с привлечением должностных лиц, осуществляющих управ-

ление внешней трудовой миграцией в государствах – членах ЕАЭС. Реализация информационной формы сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции позволит повышать уровень правосознания и правовой культуры субъектов общественных отношений, возникающих в сфере внешней трудовой миграции трудящихся.

3. Сотрудничество государств – членов ЕАЭС в рамках консультативных органов ЕАЭС (организационная форма). Так, в соответствии с п. 12 Положения о Евразийской экономической комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору о ЕАЭС, Комиссия ЕАЭС может создавать консультативные органы в виде департаментов. Кроме этого, в соответствии с п. 44 Положения о Евразийской экономической комиссии, Коллегия Комиссии ЕАЭС также создает консультативные органы. При этом для рассмотрения вопросов, определенных Советом Комиссии ЕАЭС, соответствующий консультативный орган создается Коллегией Комиссии в обязательном порядке. В состав консультативных органов при Коллегии Комиссии входят уполномоченные представители органов государственной власти государств – членов ЕАЭС. По предложению государств – членов ЕАЭС в состав консультативных органов при Коллегии Комиссии включаются представители бизнес-сообщества, научных и общественных организаций, иные независимые эксперты. Консультативные органы при Коллегии Комиссии в пределах своих полномочий осуществляют подготовку рекомендаций для Комиссии по вопросам, отнесенным к их компетенции. Предложения членов консультативных органов, представленные ими на заседаниях консультативных органов, не могут рассматриваться в качестве окончательной позиции государств-членов.

Правовые средства, заключающиеся в правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в рассматриваемой сфере общественных отношений, являются ключевыми в рамках моделируемой нами стратегии. Их анализ будет произведен нами в последующих вопросах этой главы. Однако следует подчеркнуть, что формирование данных правовых средств в рамках стратегии должно осуществляться в соответствии с приведенными нами ра-

нее основополагающими началами, закрепленными в ст. 96–98 Договора о ЕАЭС.

Правовыми средствами реализации стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, как уже ранее отмечено, являются также методы, посредством которых осуществляется управление внешней трудовой миграцией в рамках ЕАЭС. Формирование согласованной системы методов управления внешней трудовой миграцией трудящихся государств – членов ЕАЭС является значимым правовым средством, посредством которого реализуется предлагаемая нами стратегия.

В современной отечественной административно-правовой науке метод государственного управления понимается как «выраженный в определенной форме комплекс средств, способов властного воздействия органов государственной власти на общественные отношения с целью обеспечения эффективного урегулирования, охраны и защиты соответствующих общественных отношений»¹. В целом представленный подход к определению метода государственного управления является вполне обоснованным. Однако следует сделать отдельное замечание. Мы ранее признавали, что метод государственного управления есть совокупность средств, способов и приемов властного воздействия на управляемый объект, т. е. поток внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС². Далее нами отмечалось, что для достижения целей государственного управления миграционными процессами необходимо законодательно закрепить следующие группы методов: «административно-правовых экономических методов управления миграцией населения (1), методов прямого властного (административно-властного) воздействия на миграционные отношения (2) и методов гарантирования админи-

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др. / под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. С. 83.

² Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Методы государственного управления миграцией населения: проблемы понятия и системы // Вестн. Краснодарского университета МВД России, 2019. № 1. С. 61.

стративно-правового статуса мигрантов (3)»¹. Приведенная система методов вполне приемлема и для осуществления управления внешней трудовой миграцией населения в рамках ЕАЭС, при этом в указанных трех группах методов следует выделить также конкретные согласованные в положениях Договора о ЕАЭС методы управления внешней трудовой миграцией трудящихся государств – членов в ЕАЭС.

Группа экономических методов управления внешней трудовой миграцией в Договоре о ЕАЭС представлена весьма ограниченно и выражается в оказании содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств – членов ЕАЭС для осуществления ими трудовой деятельности в государствах – членах ЕАЭС (ч. 1 ст. 96), осуществления пенсионного обеспечения наравне с гражданами государств – членов ЕАЭС (национальный режим пенсионного обеспечения) (ч. 3 ст. 98), использование правовых инструментов налогообложения трудящихся государств – членов ЕАЭС (ч. 10 ст. 98).

Полагаем, что реализация первого экономического метода управления внешней трудовой миграцией возможна на двусторонней или многосторонней международно-правовой договорной основе, выраженной в заключаемых международных договорах, регламентирующих организованный набор трудящихся одного или нескольких государств – членов ЕАЭС. В настоящее время Департамент трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии заключение такого рода соглашений не предлагает. Между тем ст. 98 Договора о ЕАЭС не исключает применение такого экономического метода управления внешней трудовой миграцией трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Пенсионное обеспечение граждан государств – членов ЕАЭС как экономический метод управления внешней трудовой миграцией в рамках ЕАЭС в настоящее время осуществляется посредством разработки Договора ЕАЭС о пенсионном обеспе-

¹ Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Методы государственного управления миграцией населения: проблемы понятия и системы // Вестн. Краснодарского университета МВД России, 2019. № 1. С. 64.

чении трудящихся и членов их семей¹, который, по мнению С.Б. Алиева, находится на стадии согласования² и в настоящее время одобрен Евразийской экономической комиссией³. По его мнению, «основная цель разработки проекта Договора – обеспечение равных прав в сфере пенсионного обеспечения, защита приобретенных трудящимися пенсионных прав на территории государств-членов, а также развитие сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения между государствами-членами»⁴. Международно-правовыми предпосылками разработки проекта Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза стали Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года⁵ и Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией от 24 января 2006 года⁶. «Соглашением от 1992 года регулировался вопрос учета трудового стажа, приобретенного на территории бывшего СССР до 13 марта 1992 года. Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией предусматривает обеспечение равных прав только для граждан своих стран»⁷.

С.Б. Алиев, являясь чиновником Евразийской экономической комиссии, отмечает, что «разработка проекта Договора между государствами-членами о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения предполагает решение следующих основных задач: пенсионное обеспечение граждан государств-членов должно осуществляться на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства, в части уплаты стра-

¹ См.: Проект Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза». URL: www.eaeunion.org (дата обращения: 20.05.2020).

² Алиев С.Б. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения трудящихся в государствах – членах Евразийского экономического союза // Правовая информатика. 2015. № 3. С. 24–33.

³ См.: Межибовская И.В. Конституционные гарантии по пенсионному обеспечению граждан в фокусе проекта соглашения о пенсионном обеспечении граждан Евразийского экономического союза // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2018. № 4. С. 24–29.

⁴ Алиев С.Б. Указ. соч. С. 31.

⁵ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2020).

⁶ Там же.

⁷ Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 47–51.

ховых (обязательных пенсионных) взносов, а также приобретения и сохранения соответствующих пенсионных прав; учет государством-членом приобретенных гражданами пенсионных прав на территории государств-членов при определении права на пенсионное обеспечение, назначении пенсий в соответствии с положениями проекта Договора о пенсионном обеспечении и законодательства государства-члена; развитие сотрудничества между государствами-членами в сфере пенсионного обеспечения, в том числе путем обмена информацией и документами между уполномоченными органами государств-членов, включая обмен в электронном виде»¹.

Использование правовых инструментов налогообложения, предусмотренных ч. 10 ст. 98 Договора о ЕАЭС, заключается в налогообложении трудящихся государств – членов ЕАЭС в соответствии с международными договорами и законодательством государства трудоустройства иностранного работника с учетом положений ст. 73 Договора о ЕАЭС.

Реализация в рамках ЕАЭС единой политики в сфере пенсионного обеспечения трудящихся государств – членов ЕАЭС, на наш взгляд, станет эффективным методом формирования свободы движения рабочей силы в рамках данного интеграционного объединения. В процессе формирования стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции могут быть предусмотрены и иные экономические методы управления данным видом миграционного потока.

Группа методов прямого властного (административно-властного) воздействия на отношения в сфере трудовой миграции в ЕАЭС складывается из следующих методов: а) упрощенной административной регламентации въезда (выезда) трудящихся государств – членов ЕАЭС для осуществления трудовой деятельности; б) исключительности ограничений на рынке труда ЕАЭС в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка; в) признания уполномоченными властями государств – членов ЕАЭС документов об образовании, необходимых для осуществления трудовой деятельности; г) сотрудничества адми-

¹ Алиев С.Б. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения трудящихся в государствах – членах Евразийского экономического союза. С. 31–32.

нистративных властей государств – членов ЕАЭС по управлению внешней трудовой миграцией в формах, установленных Договором о ЕАЭС. Данные методы направлены на формирование национальных правовых механизмов свободного рынка трудовых ресурсов в рамках интеграционного объединения Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики. В науке справедливо отмечается: «Безусловным преимуществом ЕАЭС стал безвизовый въезд и отсутствие таможенного контроля, отсутствие квот на работу, наличие необходимого набора мер по медицинскому и социальному обеспечению, возможность получения образования в любой стране Союза, что способствует цивилизованному построению современного созидательного общества»¹. Эти авторы, как и некоторые другие, также отмечают, что указанная система властных методов управления свободой движения рабочей силы, сформулированных в Договоре о ЕАЭС, является международно-правовой основой для совершенствования национального административно-правового регулирования внешней трудовой миграции населения². С этими положениями нельзя не согласиться, однако указанные методы, как впрочем и иные приведенные нами методы формирования свободного рынка движения рабочей силы, являются элементом интеграции правовой регламентации внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Отдельные авторы предлагают установить дифференцированный правовой статус трудящихся государств – членов ЕАЭС в зависимости от уровня их квалификации³. С подобным научным подходом вряд ли можно согласиться, так как эти положения противоречат принципиальным основам свободы движения рабочей силы в ЕАЭС, закрепленным в ст. 97 Договора о

¹ Осадчая Г.И., Юдина Т.Н. Евразийский экономический союз: нормативно-правовое обеспечение и тенденции свободного движения рабочей силы // Социальная политика и социология. 2017. Т. 16, № 3. С. 146.

² См., например: Там же. С. 146–147; Осадчая Г.И. Россия в контексте евразийской интеграции: социальное измерение // Вестн. Российского университета дружбы народов. Сер. Социология. 2015. Т. 15, № 14. С. 57–70; Дюкарев В.В., Мигачева Е.В. Правовые основы евразийской интеграции // Вестн. Международного юридического института. 2017. № 2 (61). С. 55–59.

³ См.: Нургазина Г.Е. ЕАЭС: перемещение рабочей силы на ее территории // Вестн. Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 74.

ЕАЭС. Подобная дифференциация уместна, по нашему мнению, лишь в отношении трудящихся-мигрантов из государств, не участвующих в рассматриваемом нами интеграционном объединении.

Группа методов гарантирования административно-правового статуса трудящихся государств – членов ЕАЭС сводится к нормативно-правовому обеспечению в рамках Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции единого административно-правового статуса трудящихся государств, входящих в интеграционное объединение. Во-первых, таким должен стать метод юридического закрепления национального режима правового положения для трудящихся государств – членов ЕАЭС на территории этих стран. Во-вторых, формирование единого национального правового статуса трудящихся государств – членов ЕАЭС посредством реализации данных методов, предусмотренных в стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, позволит обеспечить создание единого правового пространства осуществления свободы движения трудящихся государств – членов ЕАЭС на основе правовой интеграции, гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции в ЕАЭС.

Другим весьма значимым элементом содержания стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции является система субъектов, участвующих ее реализации. Субъектами, реализующими стратегию, должны стать национальные органы государственной власти государств – членов ЕАЭС, реализующие национальную миграционную политику.

В Российской Федерации в настоящее время сформировалась весьма обширная система органов, реализующих государственную миграционную политику Российской Федерации. Так, О.А. Сазонова предлагает следующую систему таких органов: «1) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (Президент РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и законодательные органы субъекта РФ); 2) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере

(Правительство РФ, Министерство внутренних дел России, ГУВМ МВД РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и иные органы государственной власти субъекта Федерации); 3) органы, осуществляющие судебную власть посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства (федеральные суды, конституционные (уставные), суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации); 4) иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (Министерство иностранных дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ и др.)»¹. В целом можно согласиться с данной системой органов государственной власти Российской Федерации, сделав при этом некоторые уточнения. Во-первых, во вторую группу автор включает иные федеральные органы исполнительной власти как органы, осуществляющие управленческое воздействие в сфере миграции населения, одновременно в четвертую группу она относит иные органы, реализующие вспомогательные функции в сфере миграции населения, которыми являются Министерство иностранных дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ и другие федеральные органы исполнительной власти. Полагаем, что все иные федеральные органы исполнительной власти должны быть отнесены к четвертой группе субъектов, реализующих государственную миграционную политику Российской Федерации. Во-вторых, мы не можем согласиться с включением в систему органов государственной власти в сфере миграции органов судебной власти, включенных автором в третью группу, так как правосудие традиционно воспринимается как специфический вид человеческой деятельности, который осуществляется в установленном процессуальным законом порядке органами судебной власти и обусловлен тем, что в ее рамках органы судебной власти рассматривают и разрешают социальные (юридические) конфликты². Поэтому, по нашему мнению, дан-

¹ Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции. Белгород: НИУ БелГУ, 2020. С. 62.

² См.: Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учеб. для вузов. 4-е изд. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Ожегова Г.А. Система пересмотра приговоров в России // Российский судья. 2019. № 7. С. 34–39.

ную группу субъектов уместно отнести к четвертой, выделяемой О.А. Сазоновой, группе субъектов.

Таким образом, к числу субъектов, которые должны реализовывать стратегию миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации следует отнести: 1) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (Президент РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и законодательные органы субъекта РФ); 2) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере (Правительство РФ, Министерство внутренних дел России, ГУВМ МВД РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и иные органы государственной власти субъекта Федерации); 3) иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (Министерство иностранных дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ и др.). Кроме этого, следует признать, что предложенная система субъектов, реализующих моделируемую нами стратегию, характерна и для иных государств – членов ЕАЭС с учетом особенностей организации, в том числе территориальной, системы органов государственной власти. Следует отметить, что ключевыми органами второй группы являются органы исполнительной власти, непосредственно созданные для осуществления деятельности по управлению миграцией населения. Такими органами являются:

в Российской Федерации Главное управление по вопросам миграции МВД России, действующее в соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции, утвержденным приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940¹;

в Республике Беларусь Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, действующий в соответствии с Положением о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268²;

¹ URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1763101> (дата обращения 31.05.2020).

² URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/pages/26/7b5726adfdb907078548780a71520322675141b5.docx> (дата обращения 31.05.2020).

в Кыргызской Республике Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики, действующая в соответствии с Положением о Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 г. № 854¹;

в Республике Казахстан Комитет миграционной службы МВД Республики Казахстан, действующий в соответствии с Положением о Комитете миграционной службы МВД Республики Казахстан, утвержденным приказом МВД Республики Казахстан от 13 марта 2017 № 185²;

в Республике Армения Агентство миграции Министерства территориального управления Республики Армения, действующее в соответствии с Положением об Агентстве миграции Министерства территориального управления Республики Армения, утвержденным постановлением Правительства Республики Армения от 28 ноября 2002 № 199³.

Необходимо отметить, что хотя объем полномочий указанных органов различен, между тем все эти органы наделяются полномочиями в сфере внешней трудовой миграции населения. Так, например, Положение о Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 г. № 854⁴, возлагает на данный орган следующие функции в сфере внешней трудовой миграции: в установленном порядке вносит предложения в Правительство Кыргызской Республики о формировании ежегодно устанавливаемой квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики и распределении (перераспределении) квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы по регионам и отраслям экономики в соответствии с их потребностями; рассматривает заявления физических и юри-

¹ URL: <http://ssm.gov.kg/wp-content/uploads/2018/02/doc> (дата обращения: 31.05.2020).

²URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/migration/about?lang=ru> (дата обращения: 31.05.2020).

³URL: https://studref.com/507844/pravo/agentstvo_migratsii_ministerstva_territorialnogo_upravleniya_respubliki_armeniya (дата обращения: 31.05.2020).

⁴ URL: <http://ssm.gov.kg/wp-content/uploads/2018/02/doc> (дата обращения: 31.05.2020).

дических лиц на выдачу разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Кыргызской Республики, на право занятия деятельностью в сфере трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом; ведет учет лиц, ищущих убежище, и беженцев, кайрылманов и иностранных граждан, имеющих разрешение на работу в Кыргызской Республике; осуществляет мониторинг международных договоров, национальных и государственных программ, направленных на поддержку граждан Кыргызской Республики, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, кайрылманов, а также в сфере предотвращения торговли людьми и пребывания иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности в Кыргызской Республике; принимает участие в ведении учета беженцев, лиц, ищущих убежище, иммигрантов – этнических кыргызов, кайрылманов и иностранных граждан, имеющих разрешение на работу в Кыргызской Республике; осуществляет информационно-разъяснительную деятельность по реализации государственной политики в сфере миграции; оказывает содействие гражданам Кыргызской Республики в трудоустройстве за рубежом в рамках государственных программ, межправительственных и других официальных соглашений; оказывает содействие в организации профессионального обучения и переобучения лиц, выезжающих за границу с целью трудоустройства.

Приведенный объем функций, задач и полномочий с отдельными особенностями характерен и для миграционных органов и иных государств – членов ЕАЭС. В рамках стратегии миграционной политики ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции указанные выше органы должны сотрудничать между собой в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 96 Договора о ЕАЭС.

Одним из элементов содержания миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции ЕАЭС, которые должны быть отражены в стратегии, является объект, на который воздействует данная политика. Таким объектом является поток внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, поток внешней трудовой миграции из третьих стран на территорию государств – членов ЕАЭС и поток незаконной миграции в целом и незаконной внешней трудовой миграции в частности. Обеспечение согласованной политики государств – членов ЕАЭС в рам-

ках данных трех видов миграционных потоков выступает в целом содержанием стратегии миграционной политики ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции населения. Интеграционно-правовой основой реализации предлагаемой стратегии являются следующие международно-правовые акты:

внешняя трудовая миграция трудящихся государств – членов ЕАЭС – Договор о ЕАЭС;

внешняя трудовая миграция из третьих стран на территорию государств – членов ЕАЭС – Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.¹;

незаконная миграция – Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г.²; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 ноября 2013 г.³; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии от 20 августа 2010 г.⁴; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о реадмиссии от 11 октября 2012 г.⁵

В соответствии со ст. 3 Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г. в отношении потока внешней трудовой миграции из третьих стран на территорию государств – членов ЕАЭС и незаконной трудовой миграции предполагается

¹ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

² URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

³ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

⁴ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

⁵ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

осуществление взаимодействия по следующим основным направлениям:

а) разработка и реализация согласованной политики по противодействию нелегальной трудовой миграции;

б) осуществление согласованных мер в отношении нелегальных трудящихся-мигрантов, физических и юридических лиц, организующих и/или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции.

Необходимо отметить, что термин «нелегальная миграция», применяемый в приведенном Соглашении, не вполне корректен. Используемое в нем определение понятий «нелегальная трудовая миграция» и «нелегальный трудящийся-мигрант» (ст. 2) фактически говорят об их незаконности с точки зрения миграционного законодательства государств – членов ЕАЭС. В связи с этим уместно применять термины «незаконная трудовая миграция» и «незаконный трудящийся-мигрант».

Для проведения согласованной политики в отношении внешней трудовой миграции из третьих стран предлагается выработать согласованные меры, ограничивающие въезд с целью осуществления трудовой деятельности на территории государств – членов ЕАЭС ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц, и реализовать меры, направленные на предотвращение распространения недостоверной информации в сфере трудовой миграции. Необходимо признать, что в настоящее время этих мер недостаточно. Представляется, что эти меры должны быть дополнены в стратегии. В частности, необходимо отметить направления сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции из третьих стран на территорию государств – членов ЕАЭС, а именно:

1) формирование единого согласованного гармонизированного и унифицированного законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции из третьих стран;

2) установление единых подходов к административно-правовому регулированию привлечения и использования трудящихся мигрантов из третьих стран;

3) гармонизация и унификация общих требований к определению квалифицированного (высококвалифицированного) работника, привлекаемого из третьих стран;

4) гармонизация и унификация требований к порядку признания документов об образовании и других документов, предоставляющих право осуществления профессиональной деятельности;

5) гармонизация и унификация административно-правового статуса трудящихся мигрантов из третьих стран в законодательстве государств – членов ЕАЭС.

Ст. 4 Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г. предусматривает следующие направления сотрудничества государств – членов ЕАЭС в сфере незаконной миграции:

1) согласование общих подходов и принципов в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции;

2) выявление и учет нелегальных трудящихся-мигрантов;

3) выявление и пресечение каналов и структур, организующих или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции;

4) осуществление мониторинга объемов нелегальной трудовой миграции;

5) разработка и совершенствование механизма высылки (выдворения, депортации) нелегальных трудящихся-мигрантов;

6) выработка согласованных мер, ограничивающих въезд с целью осуществления трудовой деятельности на территории государств – членов ЕАЭС, ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц;

7) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации в сфере внешней трудовой миграции.

Следует отметить, что вид и особенности миграционного потока внешней трудовой миграции и их дифференциация на три приведенных нами подвиды, позволяет определить направления гармонизации и унификации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции населения.

Подводя итог рассмотрению настоящего вопроса, можно сделать следующие выводы:

1. Правовыми средствами обеспечения осуществления стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции выступают экономические методы управления внешней трудовой миграцией населения, методы прямого властного (административно-властного) воздей-

ствия на миграционные отношения и методы гарантирования административно-правового статуса трудовых мигрантов посредством правовой интеграции, правовой гармонизации и правовой унификации административно-правового регулирования свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС;

2. К числу субъектов, которые должны реализовывать стратегию миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции следует отнести: 1) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (глава государства, законодательные (представительные) органы государственной власти); 2) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере (правительство, министерства на которые возложены функции, задачи и полномочия в сфере миграции населения); 3) иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (иные органы исполнительной власти государств – членов ЕАЭС);

3. Объектами стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции являются миграционные потоки внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, внешней трудовой миграции из третьих стран и незаконной миграция (внешней трудовой как ее составной части). При этом правовая интеграция, гармонизация и унификация административно-правового регулирования должны осуществляться в рамках всех приведенных видов миграционных потоков.

§ 2. Пути унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в рамках реализации стратегии миграционной политики государств – членов Евразийского экономического союза в области внешней трудовой миграции

Унификация законодательства в сфере внешней трудовой миграции населения государств – членов ЕАЭС является необходимым и сопутствующим интеграции процессом развития законодательства в указанной социальной сфере. Термин «унифика-

ция» (от лат. unio – единство и facere – делать) означает «приведение к единообразию, единой норме, единой форме»¹; «подведение чего-либо под единую систему, приведение к единообразию»². Практически, основываясь на толковании термина «унификация» в приведенном смысле, в юридической науке сформировался следующий подход к пониманию «унификации»: «процесс выработки единых (унифицированных) правовых норм для сходных отношений, независимо от того, в каких правовых формах такой процесс осуществляется»³. В конечном счете унификация лежит в плоскости приведения национального законодательства в соответствие с требованиями наднационального (международного) права. Это обстоятельство позволяет признать, что особенность унификации административно-правового регулирования правоотношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся заключается в том, что она должна основываться на нормах правах ЕАЭС, определяемых в ст. 6 Договора о ЕАЭС. В соответствии с приведенной статьей право ЕАЭС составляют: 1) Договор о ЕАЭС; 2) международные договоры в рамках ЕАЭС; 3) международные договоры ЕАЭС с третьей стороной; 4) решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий. Это означает, что унификация национального законодательства в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться на основе права ЕАЭС, а именно Договора о ЕАЭС и Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономиче-

¹ См.: Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 4. М., 1995. С. 423.

² См.: Словарь иностранных слов: в 2 т. / под ред. Т.Н. Гурьевой. Т. 2. М., 2002. С. 322.

³ См., например: Садиков О.Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Правоведение. 1972. № 6. С. 95; Магомедов С.К. Унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 68; Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 45; Потапенко Е.Г. Унификация права: понятие, формы, методы // Известия Саратовского университета. Сер. Экономика, Управление, Право. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 344–351.

ского союза от 20 декабря 2019 г.¹ (не вступило в силу). Все иные виды международно-правовых актов и правовых актов, исходящих от органов ЕАЭС, в сфере внешней трудовой миграции на настоящий момент не принимались. Как видно из определения понятия права ЕАЭС, данного в ст. 6 Договора о ЕАЭС, двусторонние договоры, заключенные между странами – членами ЕАЭС в право ЕАЭС не входят. Это означает, что договоры о реадмиссии, заключенные Российской Федерацией со странами, входящими в ЕАЭС, не требуют унифицированного подхода, а реализуются самостоятельно как акты международного права. Это же касается и международных договоров, заключенных в рамках СНГ, например в сфере незаконной миграции населения.

Таким образом, на современном этапе развития административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС унификация национального законодательства в данной сфере должна осуществляться в соответствии с требованиями Договора о ЕАЭС, а дальнейшая унификация может основываться на принятых в будущем международно-правовых актах и актах органов ЕАЭС по вопросам внешней трудовой миграции в рамках рассматриваемого нами интеграционного объединения государств.

Правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов в рамках ЕАЭС, как ранее уже отмечалось, осуществляется в следующих формах:

рецепция (полная или частичная), т. е. перенос норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС;

общая и специальная отсылки к норме международного договора, содержащиеся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС;

имплементация, заключающаяся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения, взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

¹ Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 13.01.2020).

Первой из приведенных форм унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции является рецепция (полная или частичная), т. е. перенос норм права ЕАЭС в национальные нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС. Рецепции подлежат те нормы ст. 96–98 Договора о ЕАЭС, Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей, являющегося Приложением № 30 к Договору о ЕАЭС, и Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза от 20 декабря 2019 г.¹, которые обязательны для установления единообразия правового регулирования на национальном уровне. Анализ приведенных правовых актов, образующих право Союза, позволяет отметить следующие положения, нуждающиеся в имплементации в национальную правовую систему государств – членов ЕАЭС:

1. Требования ч. 1 ст. 98 Договора о ЕАЭС в части осуществления трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда, а также без получения разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства нуждаются в имплементации в национальное законодательство государств – членов ЕАЭС. В национальном законодательстве указанных государств должны быть также определены особенности административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

2. В государстве трудоустройства должны быть закреплены нормы, устанавливающие необходимость признания документов об образовании, выданных образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств – членов ЕАЭС, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании. Данные обязательства позволят более эффективно решать вопрос о привлечении квалифицированных специалистов для осуществления ими трудовой деятельности. Кроме этого, унификация данных положений Договора о ЕАЭС позволит трудящемуся реализовывать положения ч. 1

¹ URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 13.01.2020).

ст. 98 Договора, в соответствии с которым трудящийся государства – члена ЕАЭС имеет право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания. Между тем следует признать, что данное правило в законодательстве отдельных государств – членов ЕАЭС не реализуется в полной мере. Как отмечает К.Л. Томашевский, в реальности в законодательстве отдельных государств – членов ЕАЭС (в частности, Республики Беларусь) закрепляются дополнительные требования и административные процедуры, связанные с признанием соответствия документов об ученых степенях и званиях¹. Между тем в соответствии с ч. 3 п. 3 ст. 97 Договора о ЕАЭС административные процедуры признания соответствия документов об ученых степенях и званиях устанавливаются национальным законодательством государств – членов ЕАЭС. Эти же положения, в соответствии с ч. 2 п. 3 ст. 97 Договора о ЕАЭС, распространяются на признание документов об образовании в сфере педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности.

3. Требуется имплементация норм п. 4 ст. 97 Договора о ЕАЭС в трудовое законодательство, регламентирующих особенности осуществления трудовой деятельности на территории государств иностранных граждан (лиц без гражданства). Эти особенности должны касаться трудящихся государств – членов ЕАЭС и предусматривать следующие положения: «Трудовая деятельность трудящегося государства – члена ЕАЭС на территории государства осуществляется в соответствии с требованиями настоящего закона с учетом положений Договора о ЕАЭС и иных соглашений, входящих в право ЕАЭС». Здесь следует отметить, что унификация в этом случае осуществляется в двух формах: имплементации и отсылки к праву ЕАЭС.

4. Унификация положений, закрепленных в п. 5–9 ст. 97 Договора о ЕАЭС, предполагает формирование в рамках национального законодательства государств – членов ЕАЭС админи-

¹ См.: Томашевский К.Л. Гармонизация национального законодательства государств – членов ЕАЭС о трудовой миграции с международными договорами // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 58.

стративно-правового режима привлечения и использования трудящихся государств – членов ЕАЭС. До настоящего времени данный административно-правовой режим не находит своего отражения в действующем законодательстве государств, входящих в рассматриваемое нами интеграционное объединение, хотя возможность формирования подобного рода миграционно-правовых режимов ранее неоднократно предлагалась¹. В Договоре о ЕАЭС сформулирована потребность в формировании упрощенного порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы государств – членов ЕАЭС, что вытекает из положений ст. 97–98 Договора о ЕАЭС². Одновременно Договором отменяется ранее существовавшее Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.³, заключенное между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией. При этом следует подчеркнуть, что формирование приведенного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС возможно посредством сочетания всех трех предложенных форм унификации норм национального законодательства.

Для целей определения понятия и содержания миграционно-правового режима как вида административно-правового режима государственного управления миграцией населения мы исходим из подхода сформулированного нами ранее. В соответствии с этим подходом данный вид правового режима следует определить «как систему взаимосвязанных правовых (нормативных и организационных) средств, представляющих собой систему инструментов (способов и типов), направленных на упорядочение взаимосвязанных миграционно-правовых отношений, возникающих в определенном виде территориального перемещения, и достижения определенных управленческих целей в сфере террито-

¹ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 102–105.

² См.: Вешкурова А.Б., Копылова Н.А. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Труд и социальные отношения, 2017. № 2. С. 26.

³ Собр. законодательства РФ. 2012. № 5, Ст. 546.

риального перемещения населения»¹. Содержание любого миграционно-правового режима, по мнению приведенного автора, складывается из следующих элементов, позволяющих эффективно нормативно конструировать вид миграционно-правового режима: цели миграционно-правового режима; нормативно-правовое закрепление миграционно-правового режима; объект режимного регулирования; субъекты, реализующие миграционно-правовые режимы; система режимных правил поведения субъектов миграционно-правового режима; миграционно-правовые процедуры принятия управленческого решения в рамках режима². В соответствии с предложенной классификацией видов миграционно-правовых режимов, предложенных в административно-правовой науке, предлагаемый нами миграционно-правовой режим является правопроставительным миграционно-правовым режимом³. Это обосновывается тем обстоятельством, что трудящимся государств – членов ЕАЭС не требуется получения разрешений на осуществление трудовой деятельности⁴. Содержательное наполнение положениями п. 5–9 ст. 97 Договора о ЕАЭС позволит нам сформировать упрощенный унифицированный миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся в государствах – членах ЕАЭС.

Таким образом, *унифицированный миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся в государствах – членах ЕАЭС*, по нашему мнению, должен содержать следующие положения.

1. Цели миграционно-правового режима. Эти цели являются производными от целей стратегии миграционной политики госу-

¹ Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 101–102.

² См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 92–101; Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 15.

³ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81.

⁴ См.: Джумагулов А.М., Шакиров Б.А. Развитие международно-правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2018. Т. 18, № 3. С. 71.

дарств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. При определении цели стратегии государственной миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции как создания единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС требуется формирование такого миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, который позволял бы достичь унифицированного, упрощенного порядка привлечения и использования трудящихся государств-доноров на территории государства-реципиента для повышения жизненного уровня населения этих стран. Иными словами, целью данного миграционно-правового режима выступает потребность в формировании упрощенных и льготных подходов к формированию свободного рынка труда на территории государств – членов ЕАЭС, единого административно-правового статуса трудящихся этих государств и административно-правовых механизмов реализации указанного статуса и защиты прав и свобод трудящихся государств – членов ЕАЭС. Подобный подход к формированию миграционно-правовых режимов внешней миграции населения отражен и в поручениях Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы¹. Здесь также необходимо отметить, что достижение приведенной цели данного миграционно-правового режима возможно посредством реализации всех трех форм унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

2. Нормативно-правовое закрепление миграционно-правового режима. Нормативно-правовое обеспечение этого режима характеризуется той системой нормативно-правовых актов, в которых предлагаемый нами миграционно-правовой режим должен находить правовое закрепление. В настоящее время приняты специальные законы, направленные на регулирование внешней трудовой миграции: Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 г.

¹ См.: Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

№ 4 (в ред. 15.07.2011 № 104) «О внешней трудовой миграции»¹ и Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»². Общие законы, регулирующие внешнюю миграцию населения, включая внешнюю трудовую миграцию, приняты во всех остальных государствах – членах ЕАЭС: Закон Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»³, Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения»⁴, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 01.03.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵). Предлагаемый миграционно-правовой режим законодательно должен быть закреплён в приведенных видах законодательных актов государств – членов ЕАЭС, что обеспечит унификацию административно-правового регулирования потока внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. При этом административные процедуры, направленные на реализацию данного миграционно-правового режима, могут регламентироваться подзаконными нормативно-правовыми актами правительства государства – члена ЕАЭС или органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере миграции населения.

3. Объект режимного регулирования. Этот элемент содержания унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС является частью объекта стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Ранее отмечали, что объектом стратегии выступают, во-первых, поток внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, во-вторых, поток внешней трудовой миграции из третьих стран на территорию государств – членов ЕАЭС и, в-третьих, поток незаконной миграции в целом и незаконной внешней трудовой миграции в частности. Уместно отметить, что стратегическое

¹ URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

² Народная газета. 2011. 13 янв.

³ БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

⁴ URL: https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789 (дата обращения: 02.07.2020).

⁵ Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

планирование государственного управления внешней трудовой миграцией населения в рамках ЕАЭС распространяется на три указанных миграционных потока, что, по нашему мнению, является вполне обоснованным. Однако, что касается рассматриваемого нами унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, то объектом режимного регулирования в рамках данного режима является лишь поток внешней трудовой миграции трудящихся государств – участников интеграционного объединения. Специфика данного миграционного потока заключается в том, что он объединяет исключительный круг субъектов, а трудовая их деятельность осуществляется только на территории одного из государств – членов ЕАЭС. Эта специфика свидетельствует об ограниченном круге субъектов данного миграционного потока. В п. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС дается определение «трудящегося государства-члена», под которым понимается лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает. Одновременно в соответствии с официальными разъяснениями Евразийской экономической комиссии трудящимся государства – члена ЕАЭС признается «гражданин государства – члена Евразийского экономического союза, законно находящийся и законно осуществляющий трудовую деятельность на территории государства – члена Евразийского экономического союза, гражданином которого он не является и в котором постоянно не проживает»¹. Как видно, эти определения идентичны. Сходный подход к определению рассматриваемого понятия приводят авторы коллективной монографии «Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход», которые отмечают, что Суд ЕАЭС дал официальное толкование понятия «трудящийся государства-члена», в котором выделил следующие признаки, которым приведенное понятие должно отвечать: «1) обладание гражданством одного из госу-

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 06.06.2020).

дарств; 2) законность нахождения на территории государства трудоустройства; 3) законное основание осуществления трудовой деятельности на основании трудового договора или гражданско-правового договора; 4) отсутствие гражданства государства трудоустройства; 5) получение вознаграждения за осуществление своей деятельности»¹. Подобные подходы высказывают и другие исследователи². С приведенными признаками вполне можно согласиться, так как эти подходы основываются на легальной интерпретации данного понятия. Однако полагаем уместным сделать некоторые уточнения. В настоящее время остается открытым вопрос: можно ли отнести к трудящемуся государства – члена ЕАЭС иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих статус беженца или постоянно проживающих на территории государства на основании вида на жительство или иного подобного документа. Нам представляется, что исключать этих лиц из числа трудящихся государств – членов ЕАЭС неуместно. В связи с этим предлагаем признак «обладание гражданством одного из государств – членов ЕАЭС» уточнить: «обладание гражданством одного из государств – членов ЕАЭС, либо является иностранным гражданином (лицом без гражданства), имеющим правовой статус беженца (в том числе политическим или временным (гуманитарным) беженцем), либо постоянно проживает на территории государства на основании вида на жительство или иного подобного документа». Приведенные положения позволяют признать, что данный миграционный поток складывается из трудящихся: граждан государств – членов ЕАЭС; иностранных граждан (лиц без гражданства), имеющих право осуществлять на территории государства – члена ЕАЭС трудовую деятельность наравне с гражданами государства.

¹ Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход / И.В. Войтковская, А.В. Гребенщиков, Е.Н. Доброхотова и др.; под общ. ред. Е.Б. Хохлова, Е.В. Сыченко. М.: Юстицинформ, 2019. С. 296.

² См., например: Павликов С.Г., Громов Д.Н. Российское гражданство в контексте проблем «правовой гармонизации» постсоветского пространства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 39–41; Томашевский К.Л. Гармонизация национального законодательства государств – членов ЕАЭС о трудовой миграции с международными договорами // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 55–59.

4. Субъекты, реализующие миграционно-правовые режимы.

В рамках данного миграционно-правового режима следует выделять две группы субъектов: 1) управляющие субъекты, реализующие данный миграционно-правовой режим; 2) управляемые субъекты, получающие административно-правовой статус трудящегося государства – члена интеграционного объединения. К первой группе субъектов рассматриваемого миграционно-правового режима относятся миграционные органы и их должностные лица государств – членов ЕАЭС. Такими миграционными органами в настоящее время являются: в Российской Федерации – Главное управление по вопросам миграции МВД России, действующее в соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции, утвержденным приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940¹, и его территориальные подразделения на уровне субъекта Российской Федерации и районном (городском) уровне; в Республике Беларусь – Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, действующий в соответствии с Положением о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268², и его территориальные органы на уровне области, района (города) и иных административно-территориальных единиц; в Кыргызской Республике – Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики, действующая в соответствии с Положением о Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2015 г. № 854³, и его территориальные органы на уровне области, района (города) и иных административно-территориальных единиц; в Республике Казахстан – Комитет миграционной службы МВД Республики Казахстан, действующий в соответствии с Положением о Комитете миграционной службы МВД Республики Казахстан, утвержденным приказом МВД Республики Казахстан от

¹ URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1763101> (дата обращения: 31.05.2020).

² URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/pages/26/7b5726adfdb907078548780a71520322675141b5.docx> (дата обращения: 31.05.2020).

³ URL: <http://ssm.gov.kg/wp-content/uploads/2018/02/doc> (дата обращения: 31.05.2020).

13 марта 2017 г. № 185¹, и его территориальные органы на уровне области, района (города) и иных административно-территориальных единиц; в Республике Армения – Агентство миграции Министерства территориального управления Республики Армения, действующее в соответствии с Положением об Агентстве миграции Министерства территориального управления Республики Армения, утвержденным постановлением Правительства Республики Армения от 28 ноября 2002 г. № 199², и его территориальные органы на уровне области, района (города) и иных административно-территориальных единиц.

Вторую группу субъектов миграционно-правового режима образуют трудящиеся государств – членов ЕАЭС. Их состав был охарактеризован при рассмотрении объекта режимного регулирования – потока внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Между тем в контексте характеристики содержания миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС необходимо обратить внимание на проблемы правового статуса приведенной группы субъектов рассматриваемого правового режима. Вопрос о правовом статусе трудящихся государств – членов ЕАЭС многократно поднимался в научной юридической литературе, он имеет междисциплинарный характер³. Ключевые элементы правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС нормативно закреплены в ст. 98 Договора о ЕАЭС. При этом следует обратить внимание, что целостный и системный анализ данного вопроса в современной юридической науке не проводился. Так, например, О.А. Абрамова, рассматривая правовой статус трудящегося государства – члена ЕАЭС, обращает внимание лишь на систему прав данного субъекта, вытекающих из положений Договора о ЕАЭС.

¹ URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/migration/about?lang=ru> (дата обращения: 31.05.2020).

² URL: https://studref.com/507844/pravo/agentstvo_migratsii_ministerstva_territorialnogo_upravleniya_respubliki_armeniya (дата обращения: 31.05.2020).

³ См., например: Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход / И.В. Войтковская, А.В. Гребенщиков, Е.Н. Доброхотова и др. / под общ. ред. Е.Б. Хохлова, Е.В. Сыченко. М.: Юстицинформ, 2019; Иванова Н.С., Варшавер Е.А. Особенности правового положения трудовых мигрантов из ЕАЭС и прочих стран СНГ в России: сравнительный анализ // Миграционное право. 2018. № 3. С. 3–8; Миграционное право. 2018. № 4. С. 9–16.

Она выделяет следующий комплекс прав, принадлежащих указанному виду субъектов: 1) право на территории государства – члена ЕАЭС осуществлять трудовую деятельность в соответствии со своей специальностью, квалификацией на основе документов об образовании согласно Договору об ЕАЭС и законодательству государства – члена ЕАЭС; 2) трудящийся и члены его семьи на территории государства – члена ЕАЭС осуществляют право владения, пользования и распоряжения своим имуществом, право на защиту собственности и беспрепятственный перевод денежных средств; 3) право на социальное обеспечение, за исключением пенсионного страхования на тех же условиях, в том же порядке, что и для граждан в государстве, в котором работник желает работать; 4) право на зачет трудового стажа в государстве – члене ЕАЭС в его общий стаж для социального страхования, за исключением пенсионного, в соответствии с законодательством государства, в котором трудоустроен работник; 5) право на пенсионное страхование, осуществляемое в рамках того государства – члена ЕАЭС, в котором работник постоянно проживает, и на основании отдельного международного договора, который заключен между государствами-членами; 6) право трудящегося и членов его семьи на получение скорой медицинской помощи в рамках приложения № 30 к Договору о ЕАЭС, а также законодательства государства, в котором трудоустроен работник, и в соответствии международными договорами; 7) право вступать в профессиональные союзы; 8) право на выдачу по требованию трудящегося справки с указанием профессии, периода работы, размера заработной платы в сроки, которые установлены законодательством государства трудоустройства; 9) дети трудящегося имеют право на получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Кроме того, на трудящегося государства – члена ЕАЭС возлагаются следующие обязанности: 1) соблюдать законодательство государства – члена ЕАЭС, уважать его культуру и традиции; 2) нести юридическую ответственность за правонарушения в соответствии с законодательством государства трудоустройства; 3) платить установленные государством трудоустройства налоги в соответствии с междуна-

родными договорами и законодательством государства-члена с учетом положений Договора о ЕАЭС¹. Приведенную систему прав и обязанностей трудящихся государств – членов ЕАЭС выделяют и другие исследователи². Однако содержание правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС не может сводиться лишь к комплексу принадлежащих ему прав и обязанностей. Содержание данного понятия значительно шире, хотя данные элементы и являются «сердцевиной» содержания любого правового статуса физического лица³. В содержание правового статуса трудового мигранта входят такие элементы, как гражданство мигранта, правосубъектность (правоспособность и дееспособность) трудового мигранта и гарантии реализации правового статуса трудового мигранта. Все эти элементы нуждаются в анализе для обеспечения полноты правового положения лица в рамках рассматриваемых видов миграционно-правовых отношений.

Гражданство как элемент содержания правового статуса трудящихся государств – членов ЕАЭС в соответствии со сформулированным в п. 5 ст. 96 Договора о ЕАЭС положением позволяет признать, что трудящимся государства – члена ЕАЭС является гражданин государства – члена ЕАЭС, т. е. обладающий гражданством Российской Федерации, Кыргызской Республики, Республики Казахстан, Республики Беларусь и Республики Армения. Только эти граждане, по общему правилу, могут обладать правовым статусом трудящегося государства – члена ЕАЭС. Такой подход подтвержден и в официальном разъяснении Евразийской экономической комиссии и решении Суда ЕАЭС. С таким подходом вряд ли можно согласиться, и это отмечалось нами при характеристике объекта, рассматриваемого миграционно-правового режима. Отнесение иностранных граждан иных государств, а также лиц без гражданства, имеющих право осуществ-

¹ См.: Абрамова О.А. Роль и значение договора о Евразийском экономическом союзе в сфере трудовой миграции // Вестн. современных исследований. 2019. № 1.9. С. 6.

² См., например: Абдуллаев Э.Э. Особенности правового регулирования трудовой миграции в странах ЕАЭС на современном этапе // Черные дыры в Российском законодательстве. 2016. № 2. С. 44–47; Бекбоев А.А. Участие Киргизии в ЕАЭС // Наука и бизнес: пути развития. 2019. № 5(95). С. 135–137.

³ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999. С. 12–18.

лять на территории государств – членов ЕАЭС трудовую деятельность в порядке, определенном рассматриваемым нами миграционно-правовым режимом, необходимо в том случае, если эти субъекты: 1) получили правовой статус постоянно проживающего на основании вида на жительство в государстве – члене ЕАЭС; 2) получили правовой статус беженца в указанных государствах; 3) признаны политическими беженцами или получившими временное (гуманитарное) убежище в государствах – членах ЕАЭС¹. Лишать указанных субъектов права на осуществление трудовой деятельности в государствах ЕАЭС в порядке, определяемом рассматриваемым видом миграционно-правового режима, нет никаких правовых оснований и может расцениваться как дискриминационное. Таким образом, следует констатировать, что трудящийся государства – члена ЕАЭС может быть гражданином государства – участника интеграционного объединения, в исключительных случаях – гражданином третьей страны, а также лицом без гражданства.

Другим значимым элементом содержания правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС является его правосубъектность и, прежде всего, дееспособность. Дееспособным может быть признан трудящийся государства – члена ЕАЭС, обладающий способностью осуществлять трудовые права и исполнять трудовые обязанности, т. е. таким субъектом может быть лицо, признаваемое дееспособным по трудовому или миграционному законодательству государства – члена ЕАЭС. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников, если они достигли возраста восемнадцати лет. Однако ч. 3 ст. 20 ТК РФ предусматривается, что вступать в трудовые отношения в качестве работников имеют право лица, достигшие возраста шестнадцати лет, а в случаях и порядке, которые установлены ТК РФ, – также лица, не достигшие указанного возраста. Аналогичная норма содержится в ч. 2 ст. 6 Закона Республики

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / отв. ред. А.Н. Жеребцов. М.: Юрайт, 2019. С. 349–357.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»¹, п. 1 ч. 1 ст. 35 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения»², ч. 1 ст. 11 Закона Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 (в ред. от 15.07.2011 № 104) «О внешней трудовой миграции»³. Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»⁴ не содержит прямого указания на дееспособность трудового мигранта, но делает отсылку к трудовому законодательству Республики Беларусь. Между тем ст. 21 Трудового кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З (в ред. от 28.01.2020)⁵ допускает заключение трудового договора с лицами, достигшими шестнадцати лет, а с письменного согласия одного из родителей (усыновителя, попечителя) трудовой договор может быть заключен с лицом, достигшим четырнадцати лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нарушающего процесса обучения.

Приведенные положения законодательства государств – членов ЕАЭС, определяющие дееспособность трудящихся государств – членов ЕАЭС, нуждаются в унификации в форме рецепции и закреплении в национальном законодательстве о внешней трудовой миграции положения, в соответствии с которым трудящимся государства – члена ЕАЭС может быть лицо, достигшее 18-летнего возраста.

Значимым элементом содержания правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС является гарантирование реализации данного правового статуса. Очевидно, что гарантирование такого правового статуса возможно правовыми средствами, предусмотренными законодательством государства трудоустройства. Такие гарантии содержатся во всех миграционных законодательных актах государств – членов ЕАЭС, но закрепляются по-разному, например Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. № 4 (в ред. 15.07.2011 № 104) «О внешней трудовой ми-

¹ БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

² URL: [https://online.zakon.kz /document/?doc_id=38357320#pos=0;789](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38357320#pos=0;789) (дата обращения: 02.07.2020)

³ URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

⁴ Народная газета. 2011. 13 янв.

⁵ URL: https://belzakon.net/Кодексы/Трудовой_Кодекс_РБ/Статья_21 (дата обращения: 21.06.2020).

грации» содержит гл. IV «Гарантии прав трудящихся-мигрантов», которая содержит нормы, закрепляющие национальный режим защиты прав и свобод трудящегося государства – члена ЕАЭС и их равенства, гарантии при досрочном прекращении трудового или гражданско-правового договора, признании документов об образовании, гарантии социального обеспечения, возмещения вреда, причиненного здоровью трудящемуся государства – члена ЕАЭС, гарантии перевода денежных средств на родину, правила налогообложения, гарантии ввоза и вывоза личного имущества, инструментов и оборудования трудящегося государства – члена ЕАЭС. В Законе Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции» содержится ст. 12, посвященная обеспечению защиты Республикой Беларусь прав, свобод и законных интересов граждан и иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь, самостоятельно выезжающих за ее пределы для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности, но в ней не упоминаются трудящиеся государств – членов ЕАЭС. Между тем в тексте приведенного закона содержится большое количество норм, направленных на гарантирование прав указанного вида мигрантов.

В Законе Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах», Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР «О миграции населения», а также в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» специальных норм, посвященных гарантиям трудящихся мигрантов, не содержится, но имеются общие указания об обеспечении защиты прав указанной категории мигрантов, например ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Приведенные положения свидетельствуют о насущной потребности совершенствования национального миграционного законодательства в данной сфере, например путем использования опыта Кыргызской Республики.

5. *Система режимных правил поведения субъектов миграционно-правового режима.* Этот элемент содержания миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС образует сердцевину содержания рас-

смаатриваемого режима. Он нуждается в унификации в формах рецепции, отсылки и имплементации норм п. 5–9 ст. 97 Договора о ЕАЭС. С учетом этого следует дать характеристику приведенных трех форм унификации режимных правил административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся интеграционного объединения.

Рецепции подлежат положения п. 5 ст. 97 Договора о ЕАЭС, предусматривающие правила, которые определяют условия законного нахождения трудящегося на территории государства трудоустройства. В частности, предусматривается, что трудящийся государства – члена ЕАЭС и члены его семьи вправе пребывать на территории государства трудоустройства в течение срока действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государством-членом с работодателем или заказчиком работ (услуг). Данное положение определяет основной срок временного пребывания на территории осуществления трудовой деятельности. При этом требуют унификации в форме рецепции и отсылки требования, предусмотренные п. 7 ст. 97 Договора о ЕАЭС. В соответствии с положениями приведенной нормы граждане государства – члена ЕАЭС должны въезжать на территорию другого государства – члена ЕАЭС на основании миграционной карты (карточки). При этом унификация в форме отсылки должна предполагать въезд на территорию государства – члена ЕАЭС на основе миграционной карты (карточки), если иное не предусмотрено отдельными международными договорами государств – членов ЕАЭС. Такая отсылка применима к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации от 11 июля 2014 г.¹, где в ч. 2 ст. 1, в частности, предусматривается, что, кроме миграционной карты, отметка о въезде на территорию договаривающихся сторон может быть проставлена в паспорте гражданина органами пограничного контроля. В двух других соглашениях государств – членов ЕАЭС (Кыргызской и Казахской республик) особенностей въезда их

¹ См.: Собр. законодательства РФ. 2015. № 30, ст. 4568.

граждан на территорию Российской Федерации и граждан Российской Федерации на территорию указанных республик не предусматривается¹. По-иному определяется порядок въезда в Российскую Федерацию граждан Республики Беларусь и въезд в республику Беларусь граждан Российской Федерации. Этот порядок определяется Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 января 2006 г. (в ред. от 03.03.2015)². В соответствии с Соглашением граждане одной Стороны независимо от места пребывания (проживания) имеют право свободно въезжать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории другой Стороны по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина и предусмотренным этим Соглашением, без миграционной карты. Это означает, что Соглашение устанавливает иной порядок пересечения границы Российской Федерации и Республики Беларусь, чем тот, который установлен п. 7 ст. 97 Договора о ЕАЭС. В этом случае уместна унификация посредством отсылки к норме международного договора.

Необходимо отметить, что п. 8 ст. 97 Договора о ЕАЭС допускается неприменение миграционной карты (карточки) при въезде на территорию государства – члена ЕАЭС для осуществления трудовой деятельности на срок свыше 30 суток, в этом случае допускается проставление в действительном документе отметок органов пограничного контроля о пересечении государственной границы. Следует признать, что п. 8 ст. 97 Договора о ЕАЭС и ч. 2 ст. 1 Соглашения между Правительством Российской

¹ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации от 7 июня 2012 г. // Собр. законодательства РФ. 2015. № 12, ст. 1675; Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Киргизской Республики и граждан Киргизской Республики на территории Российской Федерации от 19 июня 2015 г. // Собр. законодательства РФ. 2017. № 10, ст. 1424.

² См.: Собр. законодательства РФ, 2009. № 12, ст. 1371.

Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации от 11 июля 2014 г. предусматривают идентичные положения, но в первом случае нормативные положения могут быть реализованы посредством рецепции этих норм в национальное законодательство, а во втором – положение может быть унифицировано исключительно посредством отсылки к положениям данного соглашения в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС. Унификация приведенных положений возможна в форме рецепции и отсылки. Это означает, что в процессе унификации можно использовать и ту и другую ее формы. На наш взгляд, наиболее убедительна форма, представленная в п. 8 ст. 97 Договора о ЕАЭС, т. е. посредством применения рецепции как формы унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, но при этом должна быть сохранена возможность отсылки к особенностям регулирования порядка въезда и выезда граждан России и Республики Беларусь, предусмотренных Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 января 2006 (в ред. от 03.03.2015)¹.

Рецепции подлежат положения, в соответствии с которыми срок пребывания на территории государства трудящегося государства – члена ЕАЭС и членов его семьи, прибывших в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства – члена ЕАЭС, освобождаются от обязанности регистрации (постановки на миграционный учет) в течение 30 суток с даты въезда. При этом следует унифицировать в форме отсылки следующие положения: если граждане государства – члена ЕАЭС пребывают на территории другого государства – члена ЕАЭС свыше 30 суток с даты въезда, они обязаны зарегистрироваться (встать на миграционный учет) в порядке,

¹ См.: Собр. законодательства РФ, 2009. № 12, ст. 1371.

установленном законодательством государства въезда, если такая обязанность установлена миграционным законодательством государства въезда.

В п. 9 ст. 97 Договора о ЕАЭС предусматривается ситуация, в соответствии с которой в случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства – члена ЕАЭС имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор. Полагаем, что данное положение Договора о ЕАЭС нуждается в унификации в форме рецепции в национальное законодательство государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, правила режимного регулирования миграционно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС образуют ключевой элемент содержания рассматриваемого правового режима, который позволит унифицировать административно-правовое регулирование анализируемого нами миграционного потока.

6. Миграционно-правовые процедуры принятия управленческого решения в рамках данного режима. Поскольку унифицированный миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предполагается к законодательному закреплению на национальном уровне, постольку реализация данного миграционно-правового режима невозможна без формирования на национальном уровне миграционно-правовых (административных) процедур. Согласимся с подходом, определяющим понятие административной процедуры «как юридической формы правоприменительной деятельности органов публичного управления (позитивную управленческую и охранительную (юрисдикционную)) по реализации предоставленной им компетенции, субъективных прав и юридических обязанностей управляемых субъектов с целью обеспечения (гарантирования) частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений»¹. В рамках административной миграцион-

¹ Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 20.

но-правовой процедуры осуществляется правоприменительная государственно-управленческая деятельности миграционных органов и их должностных лиц по принятию управленческого решения в целях реализации прав трудящимся государства – члена ЕАЭС на осуществление трудовой деятельности на основании трудового или гражданско-правового договора и исполнения возложенных на него обязанностей.

Значимой особенностью миграционно-правовых процедур осуществления унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС заключается, по нашему мнению, в том, что рассматриваемый правовой режим является правонаделительным видом миграционно-правового режима вместо наиболее распространенных в современном миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС разрешительных миграционно-правовых режимов¹. При этом разрешительные процедуры чаще всего применяются в связи с предоставлением иностранным гражданам и лицам без гражданства права въезда, пребывания, проживания в Российской Федерации и осуществления иностранными гражданами трудовой и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации². Между тем в связи с заключением Договора о ЕАЭС миграционные процедуры реализации унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС нуждаются в упрощении в миграционном законодательстве Российской Федерации, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Армения и Республики Беларусь. Это требование вытекает и из Перечня поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–

¹ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: НОРМА, 2019. С. 201–230; Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 611–628.

² См.: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 611; Пастухов Р.О. Процедура предоставления политического убежища в России и США // Миграционное право. 2017. № 2. С. 17–20.

2025 годы¹. Следует отметить, что миграционные правоохранительные процедуры кардинально отличаются от миграционных разрешительных процедур в сфере внешней трудовой миграции. Это обстоятельство требует формирования принципиальных основ данного вида процедур и определения стадий их осуществления.

Миграционные правоохранительные процедуры должны основываться на следующих принципах:

принцип правореализационной направленности системы миграционных процедур;

принцип упрощенного осуществления процедурных действий должностным лицом миграционного органа и трудящегося государства – члена ЕАЭС;

принцип гарантированности реализации прав трудящегося государства – члена ЕАЭС в рамках потока внешней трудовой миграции;

принцип унификации миграционных процедур реализации миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

В рамках формирования предложенной системы миграционных процедур уместно определить стадии, необходимые для реализации рассматриваемого нами миграционно-правового режима. Такими стадиями могли бы стать стадии правоприменительного процесса: «а) установление и исследование фактических обстоятельств дела; б) выбор и анализ нормы права с точки зрения ее подлинности, законности, действия ее во времени, в пространстве и по кругу лиц; в) анализ содержания нормы права и принятие решения (издание индивидуального акта); г) доведение содержания принятого решения до сведения заинтересованных государственных и общественных органов и должностных лиц»². В юридической науке высказывались и иные подходы к определению стадий правоприменения: 1) анализ фактических обстоятельств дела; 2) выбор нормы и проверка правильности ее текста; 3) уяснение смысла и содержания нормы права; 4) разъяснение юридической нормы компетентным органом (если это необходи-

¹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

² Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 213.

мо); 5) принятие решения¹; 1) анализ фактических обстоятельств дела, к которому должна быть применена правовая норма; 2) выбор подлежащей применению правовой нормы; 3) толкование избранной нормы права; 4) издание правоприменительного акта; 5) осуществление действий по обеспечению реализации акта правоприменения; 6) проверка (контроль) за исполнением правоприменительного акта². При всем при этом, основываясь на приведенных положениях, следует отметить следующие стадии административно-процедурного процесса, необходимые для реализации рассматриваемого нами миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС: стадия фиксации фактической миграционной ситуации; стадия осуществления миграционного учета трудящегося государства – члена ЕАЭС; стадия реализации трудящимся государства – члена ЕАЭС права на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства; стадия прекращения действия миграционно-правового режима внешней трудовой миграции в отношении трудящегося государства – члена ЕАЭС.

На первой стадии осуществляются миграционные процедуры, связанные с въездом трудящегося на законном основании на территорию государства трудоустройства: а) заполнение миграционной карты (карточки) с обязательным указанием гражданской принадлежности и цели въезда – осуществления трудовой деятельности; б) представление и проверка действительного документа, удостоверяющего личность трудящегося, или действительного документа, допускающего проставление отметки органа пограничного контроля о пересечении государственной границы, при условии, что срок их пребывания не превышает 30 суток с даты въезда. На второй стадии – осуществления миграционного учета трудящегося государства – члена ЕАЭС – реализуются миграционные процедуры осуществления миграционного учета трудящегося государства – члена ЕАЭС в соответствии с процедурами, установленными государством трудоустройства. На третьей стадии – реализации трудящимся государства – члена ЕАЭС

¹ См.: Ткаченко Ю.Г. Применение социалистического права // Теория государства и права / под ред. А.М. Васильева. М., 1963. С. 24.

² См.: Курносова В.В. К вопросу о стадиях судебной правоприменительной деятельности // Российский судья. 2017. № 9. С. 50–53.

права на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства – реализуются миграционные процедуры, в рамках которых в миграционный орган направляются копии трудового или гражданско-правового договора, который заключил трудящийся государства – члена ЕАЭС на территории государства осуществления трудовой деятельности. Кроме этого, в рамках данной стадии осуществляются миграционные процедуры перезаключения трудового или гражданско-правового договора при досрочном прекращении ранее заключенных договоров. На четвертой стадии – прекращения действия миграционно-правового режима внешней трудовой миграции в отношении трудящегося государства – члена ЕАЭС – осуществляются миграционные процедуры выезда трудящегося государства – члена ЕАЭС, которые заключаются в проставлении в миграционной карте (карточке) или действительном документе, допускающем проставление отметки органа пограничного контроля о пересечении государственной границы, отметки о времени и месте выезда трудящегося с территории государства осуществления трудовой деятельности.

Требуют унификации и положения Договора о ЕАЭС, касающиеся социального обеспечения (социального страхования) (кроме пенсионного) трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов семей. Международно-правовое обязательство, вытекающее из положений ч. 1 п. 3 ст. 98 Договора о ЕАЭС, нуждается в унификации в форме имплементации в национальное законодательство механизмов социального обеспечения и социального страхования трудящихся государств – членов ЕАЭС, т. е. в распространении на трудящегося государства – члена ЕАЭС правил социального обеспечения наравне с гражданами государства осуществления трудовой деятельности. В форме имплементации подлежат унификации и положения, касающиеся зачета трудового (страхового) стажа трудящегося государства – члена ЕАЭС, а также его включения в общий трудовой (страховой) стаж для целей социального обеспечения (социального страхования).

По-иному решается вопрос унификации требований ч. 3 п. 3 ст. 98 Договора о ЕАЭС, предусматривающих положение о том, что пенсионное обеспечение трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов семьи регулируется законодательством государ-

ства постоянного проживания, а также отдельным международным договором между государствами – членами ЕАЭС. Необходимо отметить, что правовая интеграция в сфере пенсионного обеспечения осуществляется как в форме гармонизации, так и в форме унификации. Унификация правового регулирования пенсионного обеспечения трудящихся государств – членов ЕАЭС осуществляется в форме отсылки к национальному законодательству этих государств, одновременно гармонизация происходит в форме международно-правового договорного регулирования пенсионного обеспечения трудящихся и членов их семьи. Таким договором является Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза от 20 декабря 2019 г.¹. Статья 3 Соглашения фактически закрепляет национальный режим пенсионного обеспечения трудящихся государств – членов ЕАЭС в государстве осуществления трудовой деятельности. В Соглашении предусматривается следующий порядок назначения и выплаты пенсий: а) за стаж работы, приобретенный после вступления в силу Соглашения, пенсия назначается и выплачивается государством – членом ЕАЭС, на территории которого приобретен соответствующий стаж работы; б) за стаж работы, приобретенный до вступления в силу Соглашения, пенсия назначается и выплачивается в соответствии с законодательством государств – членов ЕАЭС и Соглашением о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.², а для Республики Беларусь и Российской Федерации – в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.³.

В п. 4 ст. 98 Договора о ЕАЭС предусмотрено положение, в соответствии с которым трудящийся государств – членов ЕАЭС и члены его семьи вправе получать скорую медицинскую помощь (в экстренной и неотложной формах) и иную медицинскую по-

¹ Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 13.01.2020).

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 6–8.

³ Собр. законодательства РФ. 2007. № 15, ст. 1745; Рязанцев С.В., Байков А.А., Морозов В.М. Социально-экономическое положение и правовой статус кыргызских трудовых мигрантов в России в контексте интеграции Кыргызстана в ЕАЭС // Миграционное право. 2019. № 1. С. 3–8.

мощь. При этом приведенная норма Договора о ЕАЭС предусматривает, что реализация трудящимся и членами его семьи права на медицинскую помощь осуществляется в порядке, определенном приложением № 30 к Договору о ЕАЭС, а также законодательством государства трудоустройства и международными договорами, участником которых оно является. В настоящее время в Российской Федерации реализация данного права трудящегося и члена его семьи осуществляется в форме имплементации. Так, например, в Российской Федерации первоначально это осуществлялось приказом Минздрава России от 27 октября 2016 г. № 803н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г.»¹, впоследствии этот приказ был заменен приказом Минздрава России от 28 февраля 2019 г. № 108н (в ред. от 09.04.2020) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования»². В определенной мере интеграция правового регулирования реализации права на медицинскую помощь осуществлялась на уровне СНГ. Так, в государствах – участниках СНГ действуют Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения (1992 г.); Соглашение об обеспечении населения лекарственными средствами, вакцинами и другими иммунобиологическими препаратами, изделиями медицинского назначения и медицинской техники, производимыми на территории государств – участников СНГ (1993 г.); Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников СНГ (1997 г.); Рекомендации Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ «О сближении законодательства государств – участников СНГ в сфере охраны здоровья» (2015 г.)³. Оценка эффективности сотрудничества государств в рамках СНГ позволяет утверждать, что приведенные соглашения в настоящее

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2020).

² Российская газета. 2019. 22 мая.

³ См.: Миронова Т.К. Правовое регулирование бесплатного оказания медицинской помощи: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2018. С. 176.

время реализуются весьма рамочно¹. Например, в соответствии со ст. 2 Соглашения об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников СНГ от 27 марта 1997 г.² скорая и неотложная медицинская помощь при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни больного или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности оказывается гражданам беспрепятственно, бесплатно и в полном объеме на территории государства временного пребывания лечебно-профилактическими учреждениями независимо от организационно-правовых форм, ведомственной принадлежности и форм их собственности. С момента, когда устранена угроза жизни больного или здоровью окружающих и возможна его транспортировка, дальнейшее оказание медицинской помощи осуществляется на платной основе. Приложение № 30 к Договору о ЕАЭС содержит более актуальные положения по реализации трудящимся государств – членов ЕАЭС и членов его семьи права на медицинскую помощь. В частности, п. 3 этого приложения предусматривает, что государство трудоустройства обеспечивает оказание медицинской помощи трудящимся государствам – членам ЕАЭС и членам их семей в порядке и на условиях, которые определены законодательством государства трудоустройства и международными договорами, что свидетельствует о потребности гармонизации и унификации правового регулирования оказания медицинской помощи.

В унификации нуждаются и другие права, предоставляемые трудящимся государств – членов ЕАЭС и членам их семей: а) право вступать в профессиональные союзы; б) право на получение от государственных органов государства трудоустройства и работодателя информации, касающейся порядка его пребывания, условий осуществления трудовой деятельности; в) право на безвозмездной основе получать справки и (или) заверенные копии справок с указанием профессии (специальности, квалифика-

¹ См.: Сачек М.М., Малахова И.В., Щербинская И.П. Сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в области охраны здоровья населения // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2017. № 1. С. 18–22.

² Российская газета. 1997. 12 мая.

ции и должности), периода работы и размера заработной платы; г) право детей трудящегося государства – члена ЕАЭС на посещение дошкольных учреждений, получение образования; д) вопросы налогообложения доходов трудящегося государства – члена ЕАЭС. Приведенные в Договоре о ЕАЭС права трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей должны интегрироваться в правовые системы государств – членов ЕАЭС как в форме гармонизации, так и в форме унификации правового регулирования реализации их правового статуса.

В рассматриваемом аспекте унификация приведенных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей должна осуществляться преимущественно в форме имплементации механизма реализации приведенных прав в национальный правовой порядок стран – участников интеграционного объединения. Так, имплементации подлежит право вступать в профессиональные союзы, право детей трудящегося государства – члена ЕАЭС на посещение дошкольных учреждений и получение иного образования, вопросы налогообложения трудящихся государств – членов ЕАЭС.

В законодательстве государств – членов ЕАЭС по-разному решается вопрос о праве иностранных граждан на реализацию права вступать в профессиональные союзы. Так, ч. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605-XXII «О профессиональных союзах» предусматривает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в профсоюзы, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами¹. Часть 4 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»² закрепляет положение, в соответствии с которым иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона Республики Казахстан от

¹ URL: https://belzakon.net/Законы/Закон_РБ_О_Профессиональных_Союзах/ (дата обращения: 12.07.2020).

² Собр. законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 148.

27 июня 2014 г. № 211-V «О профессиональных союзах»¹ положения данного закона применяются к иностранцам и лицам без гражданства, проживающим и работающим в Республике Казахстан. В ч. 1 ст. 6 Закона Республики Армения от 31 декабря 2000 г. № ЗР-135 (в ред. 27.01.2018 № ЗР-52) «О профессиональных союзах»² предусматривается, что участниками (членами) профессиональной организации могут являться лица, работающие на территории Республики Армения или за пределами территории Республики Армения, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства. Закон Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. № 130 (в ред. от 04.08.2004 № 105) «О профессиональных союзах»³ вообще не содержит упоминания о праве иностранных граждан на реализацию права вступать в профессиональные союзы. Приведенные положения позволяют утверждать о необходимости унификации права трудящихся государств – членов ЕАЭС вступать в профессиональные союзы в форме имплементации в национальном законодательстве рассматриваемых государств механизма реализации данного права.

Другое провозглашенное в Договоре о ЕАЭС право детей трудящегося государства – члена ЕАЭС на посещение дошкольных учреждений и получение иного образования нуждается в унификации в форме имплементации, так как затрагивает права детей трудящихся государств – членов ЕАЭС, а не обычных иностранных граждан (лиц без гражданства). В настоящее время в законодательстве государств – членов ЕАЭС реализация права детей мигрантов на дошкольное иное образование осуществляется наравне с иными иностранными гражданами. Так, например, в ст. 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 08.06.2020) «Об образовании в Российской Федерации»⁴ иностранные граждане обладают равными с гражданами РФ правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по

¹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31571953#pos=75;-18 (дата обращения: 21.06.2020).

² URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14132> (дата обращения: 21.06.2020).

³ URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/137> (дата обращения: 21.06.2020).

⁴ Собр. законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе. В связи с этим унификация посредством имплементации в национальное законодательство государств – членов ЕАЭС рассматриваемого права позволит сформировать механизм гарантирования права детей трудящихся на дошкольное иное образование, выделяемое в законодательстве государств, участвующих в деятельности интеграционного объединения.

Подводя итог проблемам унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, приходим к следующим выводам.

1. Правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов в рамках ЕАЭС должна осуществляться в следующих формах: а) в форме рецепции (полной или частичной), т. е. переносе норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС; б) в форме общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; в форме имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере внешней трудовой миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

2. Для целей унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предлагается конструкция унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, который требуется сформировать в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Этот миграционно-правовой режим должен нормативно отражать следующие элементы его содержания: цели миграционно-правового режима; нормативно-правовое закрепление миграционно-правового режима; объект режимного регулирования; субъекты, реализующие миграционно-правовые режимы; систему режимных правил поведения субъектов миграционно-правового режима; миграционно-правовые процедуры принятия управленческого решения в рамках данного миграционно-правового режима. По своей видовой

характеристике миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС является правопроставительным режимом.

3. Правовая унификация в форме отсылки и имплементации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться при реализации прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей в сфере пенсионного обеспечения, социального обеспечения (социального страхования), образования, медицинского обеспечения и др., а также в сфере налогообложения доходов трудящихся государств – членов ЕАЭС. При этом следует отметить, что эффективная реализация приведенных прав трудящихся может осуществляться не только посредством унификации, но и посредством применения форм гармонизации.

§ 3. Пути совершенствования законодательства Российской Федерации в области внешней трудовой миграции в аспекте Евразийской экономической интеграции

Принятие Договора о ЕАЭС и включение в его содержание гл. XXVI, посвященной трудовой миграции, требует дальнейшего совершенствования миграционного законодательства, регламентирующего поток внешней трудовой миграции. Это обусловлено целым рядом объективных причин. Первая – это провозглашение одной из целей интеграции государств – членов ЕАЭС – формирования свободы движения рабочей силы государств, участвующих в данном интеграционном объединении (ст. 4 Договора о ЕАЭС). Вторая – необходимость государствами – членами ЕАЭС в рамках Евразийского интеграционного объединения осуществить правовую интеграцию в формах гармонизации и унификации правового регулирования свободы движения рабочей силы в рамках данного интеграционного объединения. Третья – для Российской Федерации актуальная правовая интеграция в форме унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся из государств – членов ЕАЭС. Так, по данным Росстата России, на территорию Российской Федерации въе-

хали из государств – членов ЕАЭС большое количество человек (см. таблицу)¹.

Количество человек, въехавших на территорию
Российской Федерации из государств – членов Евразийского
экономического союза

Страны ЕАЭС	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Армения	36 978	42 361	46 515	45 670	43 929	46 898	46 442
Республика Беларусь	16 564	15 748	17 878	17 741	14 590	21 282	19 045
Кыргызская Республика	34 597	30 388	28 539	26 045	28 202	41 166	44 408
Республика Казахстан	45 506	51 958	59 096	65 756	69 356	71 680	72 141

Из приведенных статистических данных видно, что из государств – членов ЕАЭС в Российскую Федерацию официально въезжает большое число граждан этих государств, причем оно стабильно растет в течение последних семи лет. Четвертая причина заключается в том, что потребность в совершенствовании российского миграционного законодательства в области внешней трудовой миграции обусловлена необходимостью формирования в рамках действующего миграционного законодательства России интегративного и унифицированного миграционно-правового института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, в рамках которого будет сформирован миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

В настоящее время российское миграционное законодательство складывается из комплекса федеральных законов, регламентирующих различные аспекты миграционно-правовых отношений в Российской Федерации, а именно: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»²; Феде-

¹ См.: Демографический ежегодник России. 2019: стат. сб. М.: Росстат, 2019. С. 206.

² Ведомости СНД и ВС РФ 1993. № 32, ст. 1227.

ральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²; Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³. В определенной мере миграционно-правовые отношения регламентируют и некоторые другие российские законы, например: КоАП РФ, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 06.02.2020) «О полиции»⁴, Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁵. Как видно из приведенного обзора действующего в настоящее время миграционного законодательства, в Российской Федерации нет специального закона, регулирующего правоотношения в сфере внешней трудовой миграции населения. В отечественной и не только в отечественной административно-правовой науке неоднократно отмечалась потребность осуществления кодификации миграционного законодательства, но, по-видимому, эта работа будет осуществлена в будущем⁶. При всех аргументах за и против ко-

¹ Собр. законодательства РФ. 1999. № 22, ст. 2670.

² Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

³ Собр. законодательства РФ. 2006. № 30, ст. 3285.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

⁵ Собр. законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 26.

⁶ См., например: Денисенко В.В. С Миграционным кодексом торопиться не стоит // Российская Федерация сегодня. 2005. № 10. С. 13–15; Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18; Семенова А.В. Кодификация миграционного законодательства как одна из форм государственного управления миграцией в России // Современное право. 2009. № 11. С. 27–29; Кулеш Е.А., Симакина И.А. Проблемы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2015. № 1 (36). С. 243–248; Воронина Н.А. О кодификации миграционного законодательства // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 99–102; Кобец П.Н. Опыт кодификации миграционного законодательства в странах азиатско-тихоокеанского региона и о необходимости его учета в российском законодательстве // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 1. С. 50–52; Валюшко-Орса Н.В. К вопросу о кодификации миграционного законодательства в Республике Беларусь // Проблемы правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации // Сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Ч. 1. Минск, 2016. С. 9–10.

дификации миграционного законодательства следует отметить, что кодификация – это не только систематизация имеющегося законодательства, но и, прежде всего, специфический вид творчества, в результате которого формируется целостная и комплексная система норм права, регулирующих определенную сферу общественных отношений¹. В связи с этим правовую интеграцию в форме унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предпочтительнее проводить в рамках кодификации миграционного законодательства Российской Федерации, но, вероятно, в настоящее время политические условия кодификации пока еще не созрели, хотя все иные в административно-правовой науке уже имеются².

В российской административно-правовой науке высказывается мнение о необходимости принятия специального федерального закона о внешней трудовой миграции населения³. Следует признать возможным и данный путь совершенствования административно-правового регулирования внешней трудовой миграции, при условии отказа от кодификации миграционного законодательства современной России. Отмечены два подхода к совершенствованию законодательного регулирования для того, чтобы показать актуальность и насущную потребность совершенствования административно-правовых законодательных основ рассматриваемого нами миграционного потока. При этом оба подхода, по нашему мнению, вполне допустимы и пригодны к реализации на современном этапе. Между тем, актуализируя потребность скорейшей унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов

¹ См., например: Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18; Константинов А.В., Дульнев М.В. Перспективы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 54–56.

² См.: Жеребцов А.Н. Указ. соч. С. 13–18.

³ См.: Каменский А.Н. Регулирование трудовой миграции на территории Российской Федерации: первые итоги законодательных инициатив // Вестн. Федерального бюджетного учреждения «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2010. № 1. С. 71–76; Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в современной России: этапы законодательного регулирования // Юрист-Правовед. 2015. № 5 (72). С. 99–103.

ЕАЭС, констатируем, что на современном этапе данная унификация возможна и в рамках действующего Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹.

Анализ структуры указанного Закона позволяет признать, что унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС в Российской Федерации может быть осуществлена в рамках создания главы II-I, в которой должны найти закрепление нормы, образующие административно-правовой институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС и отражающие содержание одноименного миграционно-правового режима. Предлагаемая глава II-I может быть, по нашему мнению, названа как «Правовое регулирование трудовой деятельности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в Российской Федерации» и стать неотъемлемой частью ныне действующего Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Предлагаемая глава должна, на наш взгляд, содержать статьи следующего содержания.

Общие положения о трудовой деятельности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза на территории Российской Федерации

1. Трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза имеет право на занятие профессиональной деятельностью на территории Российской Федерации в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания, признаваемых в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе и законодательством Российской Федерации.

2. Работодатели и (или) заказчики работ (услуг) Российской Федерации вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза без учета ограничений, установленных настоя-

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

щим федеральным законов в отношении трудящихся государств, не входящих в Евразийский экономический союз.

3. Трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза вправе въезжать и осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации в порядке, определенном Договором о Евразийском экономическом союзе, международными договорами государств – членов Евразийского экономического союза и настоящим федеральным законом. Трудящимся государств – членов Евразийского экономического союза не требуется получения разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации, которое установлено для трудящихся из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, настоящим федеральным законом.

4. В Российской Федерации не устанавливают и не применяют ограничения в отношении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза, установленные российским законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных Договором о Евразийском экономическом союзе и законодательством Российской Федерации, которые приняты в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка.

5. Трудовая деятельность трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза на территории Российской Федерации осуществляется на основании трудового или гражданско-правового договора в соответствии с российским трудовым или гражданским законодательством и с учетом положений Договора о Евразийском экономическом союзе.

Порядок въезда в Российскую Федерацию и пребывания трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза с целью осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

1. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза въезжают на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы.

2. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза при въезде на территорию Российской Федерации

используют миграционные карты, в порядке, определенном ст. 25.9 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», если иное не предусмотрено отдельными международными договорами Российской Федерации.

3. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза осуществляют въезд на территорию другого государства – члена Евразийского экономического союза по одному из действительных документов, допускающих проставление отметок органов пограничного контроля о пересечении государственной границы, при условии, что срок их пребывания не превышает 30 суток с даты въезда. В этом случае трудящийся государства – члена Евразийской экономической комиссии освобождается от заполнения миграционной карты, предусмотренной ст. 25.9 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

4. Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства – члена Евразийского экономического союза и членов его семьи на территории Российской Федерации определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государством – членом Евразийского экономического союза с российским работодателем или российским заказчиком работ (услуг).

5. Трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза, прибывший в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию Российской Федерации, и члены его семьи освобождаются от обязанности постановки на миграционный учет в порядке, определенном законодательством Российской Федерации о миграционном учете, в течение 30 суток с даты въезда на территорию Российской Федерации.

6. В случае пребывания трудящегося государства – члена Евразийского экономического союза на территории Российской Федерации свыше 30 суток с даты въезда на территорию Российской Федерации он обязан встать на миграционный учет в соответствии с законодательством Российской Федерации о миграционном учете.

7. В случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора по истечении 90 суток с даты въезда

на территорию Российской Федерации трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза имеет право без выезда с территории Российской Федерации в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор с российским работодателем или российским заказчиком работ (услуг).

Гарантии осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации трудящимися государств – членов Евразийского экономического союза.

1. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза осуществляют трудовую деятельность на основании трудового договора на территории Российской Федерации в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза осуществляют трудовую деятельность на основании гражданско-правового договора на осуществление работ (услуг) на территории Российской Федерации в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

2. В Российской Федерации признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств – членов Евразийского экономического союза, без проведения установленных законодательством Российской Федерации процедур признания документов об образовании указанных категорий работников.

3. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза, претендующие на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью в Российской Федерации, проходят установленную законодательством Российской Федерации процедуру признания документов об образовании в сфере педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза могут быть допущены к педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Документы об ученых степенях и ученых званиях, выданные уполномоченными органами государств – членов

Евразийского экономического союза, признаются в соответствии с процедурами признания документов об ученых степенях и ученых званиях, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Российские работодатели (заказчики работ, услуг) вправе запросить нотариальный перевод документов об образовании на русский язык, а также в случае необходимости в целях верификации документов об образовании трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза направлять запросы, в том числе путем обращения к информационным базам данных, в образовательные организации (учреждения образования, организации в сфере образования), выдавшие документ об образовании, и получать соответствующие ответы, необходимые для целей подтверждения сведений об образовании, ученых степенях и ученых званиях трудящегося государства – члена Евразийского экономического союза.

Гарантии правового статуса трудящихся государства – члена Евразийского экономического союза в Российской Федерации.

1. Трудящиеся государств – членов Евразийского экономического союза реализуют предоставленные им и членам их семей права в порядке, определенном Договором о Евразийском экономическом союзе, международными договорами Российской Федерации с государствами – членами Евразийского экономического союза и законодательством Российской Федерации.

2. Трудящимся государства – члена Евразийского экономического союза и членам их семей гарантируется реализация прав на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, на защиту собственности, на беспрепятственный перевод денежных средств в порядке определенном законодательством Российской Федерации.

3. Трудящиеся государств – членов Евразийского экономического союза и члены их семей имеют право на социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного), которое осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан Российской Федерации.

4. Трудящиеся государств – членов Евразийского экономического союза и члены их семей имеют право на пенсионное обеспечение, которое регулируется законодательством государ-

ства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельными международными договорами между государствами – членами Евразийского экономического союза.

5. Право трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза и членов их семей на получение скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) и иной медицинской помощи регулируется в порядке, определенном Договором о Евразийском экономическом союзе, а также законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, участниками которых являются государства – члены Евразийского экономического союза.

6. Трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза имеет право вступать в профессиональные союзы наравне с гражданами Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Дети трудящегося государства – члена Евразийского экономического союза, совместно проживающие с ним на территории Российской Федерации, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обязанности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в Российской Федерации.

1. Трудящиеся государства – члена Евразийского экономического союза и члены их семей обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, уважать культуру и традиции народов, проживающих на территории Российской Федерации, нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Доходы трудящегося государства – члена Евразийского экономического союза, полученные им в результате осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации, подлежат налогообложению в соответствии с международными договорами Российской Федерации с государствами – членами Евразийского экономического союза и налоговым законо-

дательством Российской Федерации с учетом положений Договора о Евразийском экономическом союзе.

Предложенный проект главы действующего Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», унифицирующей положения Договора о ЕАЭС, позволит интегрировать право ЕАЭС в российскую правовую систему, более эффективно осуществлять и гарантировать права трудящихся государств – членов ЕАЭС при осуществлении ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечит право свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС трудящихся этих государств. Унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, осуществляемая в формах рецепции, отсылки и имплементации, позволит формировать, а в дальнейшем развивать интеграционный административно-правовой институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Заключение

Современное состояние административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС требует дальнейшего развития правового регулирования данного миграционного потока на основе интеграции права ЕАЭС и права государств – членов данного интеграционного объединения. В ходе изучения данных аспектов административно-правового регулирования общественных отношений с участием трудящихся государств – членов ЕАЭС при осуществлении ими трудовой деятельности на территории государств – членов союза позволило нам сформулировать следующие основные выводы и предложения.

Рынок труда государств – членов ЕАЭС различен, что обусловлено уровнем экономического развития стран данного интеграционного объединения. Состояние экономических отношений в странах ЕАЭС позволяет по направлению движения иностранной рабочей силы дифференцировать участников ЕАЭС на страны – реципиенты трудовых мигрантов (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) и страны – доноры трудовых мигрантов (Республика Армения и Республика Кыргызстан). В странах-реципиентах реализуется миграционная политика, направленная на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с незаконными внешними трудовыми мигрантами. Одновременно в странах – донорах внешних трудовых мигрантов предпринимаются меры по решению собственных проблем в экономике и на рынке труда за счет экспорта своей рабочей силы.

К проблемам интеграции и гармонизации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС относятся следующие: а) административно-правовое обеспечение реализации одной из целей ЕАЭС, в качестве которой выступает формирование единого рынка трудовых ресурсов в рамках государств – участников ЕАЭС; б) разработка концепции интеграции и гармонизации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере административно-правового регу-

лирования внешней трудовой миграции иностранных работников (трудящихся государств – членов ЕАЭС); в) формирование и обоснование единой миграционной политики государств – членов ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран - участниц ЕАЭС, включая согласованную политику государств – членов ЕАЭС в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы из третьих стран, не участвующих в ЕАЭС; г) осуществление унификации административно-правового регулирования в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся в правовых системах государств – членов ЕАЭС.

В ходе исследования сформирован подход, в соответствии с которым внешнюю трудовую миграцию необходимо понимать как вид миграционного потока (состоящий из внешней трудовой иммиграции и внешней трудовой эмиграции), в результате которого трудящийся государства – члена Евразийского экономического союза добровольно, временно, возвратно пересекает государственную границу государства – члена ЕАЭС на законных основаниях с целью занятия разрешенной оплачиваемой трудовой деятельностью на основании трудового или гражданско-правового договора в порядке, установленном международными соглашениями ЕАЭС и законодательством государства – члена ЕАЭС, в котором осуществляется эта трудовая деятельность.

В целях гармонизации национального миграционного законодательства государств – членов ЕАЭС предлагаются унифицированные определения основных терминов в сфере внешней трудовой миграции населения: «трудящийся государств-членов», «заказчик работ (услуг)», «работодатель» и «член семьи» трудящегося государства – члена ЕАЭС.

Законодательство в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в государствах – участниках ЕАЭС делится на законы, посвященные правовому статусу иностранных граждан и регулирующие внешнюю миграцию населения в целом (например, Республика Казахстан, Республика Армения, Российская Федерация), и на законы, специально принятые для регулирования внешней трудовой миграции (например, Республика Беларусь и Кыргызская Республика). Национальное миграционное законодательство государств – участников

ЕАЭС строится с учетом следующего: государство является реципиентом или донором иностранной рабочей силы. В связи с этим Кыргызская Республика и Республика Беларусь осуществляют более детальное административно-правовое регулирование внешней трудовой эмиграции (исключением является Республика Армения, где данному потоку вообще не уделяется внимания). Во всех странах – участниках ЕАЭС устанавливается разрешительный порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, правила квотирования привлечения иностранной рабочей силы, а в некоторых странах предусматривается и нормативно обеспечивается приоритет по трудоустройству собственных граждан на вакантные места (например, в Республике Армения).

Следует признать, что в национальном миграционном законодательстве государств – участников ЕАЭС не учитываются положения ст. 96–98 Договора о ЕАЭС, не предоставляется преференциальный режим для работы на территории государств – участников ЕАЭС граждан иных государств – участников ЕАЭС. Это свидетельствует об отсутствии интеграции в формах гармонизации и унификации законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках данного интеграционного объединения.

Концепция интеграции административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС в своем содержании отражает государственную правовую политику в области интеграции, гармонизации и унификации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции. Содержание концепции и содержание национальной государственной правовой политики в указанной сфере управленческой деятельности совпадают и складываются из объекта управленческого воздействия, принципов, целей, приоритетов, функций, задач, правовых средств реализации, субъектов ее реализующих, предполагаемых последствий осуществления. В рамках реализации Концепции интеграции правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС идет процесс формирования в современном национальном административном праве государств – членов ЕАЭС интеграционного

института внешней трудовой миграции, являющегося структурным элементом подотрасли миграционного права. Данный интеграционный институт возникает как отражение объективного процесса достижения целей интеграции, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС.

Формирование приведенного интеграционного института осуществляется на основе правовой интеграции административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, которая осуществляется в форме (процессе) *правовой гармонизации и правовой унификации*. При этом *правовая гармонизация* осуществляется в форме: согласования политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств-членов; наделения Евразийской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для государств – членов ЕАЭС; потребности разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС. В свою очередь, *правовая унификация* административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств-членов в рамках ЕАЭС осуществляется в форме (процессе): рецепции (полной или частичной), т. е. переноса норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС; общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

Содержание Концепции интеграции, гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС должно быть выражено в Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и включать: а) цель – создание единого рынка трудо-

вых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС; б) принципы: уважения и защиты экономических, социальных и культурных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей на территории государств Союза (принцип национального режима прав трудящихся); сотрудничества по согласованию политики государств – членов ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции в Союзе; содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в рамках Союза; недопустимости ограничений движения рабочей силы, направленных на защиту национального рынка труда государств – членов ЕАЭС; правовой интеграции в форме гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; соблюдения законодательства государства трудоустройства, уважения культуры и традиций народов государства трудоустройства; в) приоритетом миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции следует признать формирование административно-правового механизма реализации свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС посредством правовой интеграции данного правового регулирования в формах правовой гармонизации и правовой унификации; г) функции стратегии: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, организация, правотворческая, регулирование, координация и контроль (надзор); д) основные задачи Стратегии: формирование единых правовых основ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; обеспечение единых подходов к формированию согласованной политики в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников из государств, не участвующих в ЕАЭС, т. е. внешней трудовой миграции из третьих стран в государства – члены ЕАЭС; установление единообразного интеграционного административно-правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС; осуществление правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС; гармонизация и унификация административно-

правового регулирования деятельности служб занятости государств – членов ЕАЭС; формирование гармонизированной и унифицированной нормативно-правовой базы для предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы из третьих стран; е) последствия реализации стратегии: формирование интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС в миграционном праве государств – членов ЕАЭС; создание единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС для создания единого рынка рабочей силы в рамках ЕАЭС; формирование единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования социальной защиты трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей; осуществление правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся (а также членов их семей), их социальной защиты в области труда, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т. п.

Важное место в системе элементов содержания стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции занимают правовые средства обеспечения ее осуществления, в качестве которых выступают административно-правовые экономические методы управления внешней трудовой миграцией населения, методы прямого властного (административно-властного) воздействия на миграционные отношения и методы гарантирования административно-правового статуса трудовых мигрантов посредством правовой интеграции, правовой гармонизации и правовой унификации административно-правового регулирования свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС. К числу субъектов, которые должны реализовывать стратегию миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции следует отнести: 1) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (глава государства, законодательные (представительные) органы государственной власти); 2) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере (правительство, министерства, на которые возложены функции, задачи и полномочия в сфере миграции населения); 3) иные орга-

ны, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (иные органы исполнительной власти государств – членов ЕАЭС). Объектами стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции являются миграционные потоки внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, внешней трудовой миграции из третьих стран и незаконной миграция (внешней трудовой как ее составной части). При этом правовая интеграция, гармонизация и унификация административно-правового регулирования должна осуществляться в рамках всех приведенных видов миграционных потоков.

Формирование согласованной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся должно основываться на принципиальных основах, сформулированных в Договоре о ЕАЭС, и находить воплощение в положениях стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Вторая форма гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции сводится к заключению международных договоров в рамках ЕАЭС и между государствами – членами ЕАЭС, направленных на реализацию положений Договора о ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Третья форма гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции заключается во включении (имплементации) норм, принятых Комиссией путем решения вопросов внешней трудовой миграции в ЕАЭС, которые являются обязательным для исполнения всеми органами государственной власти и должностными лицами государств – членов ЕАЭС, т. е. становятся составной частью национальной правовой системы, формируют тем самым интеграционный институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. Формирование данного интеграционного административно-правового института внешней трудовой миграции в государствах – членах ЕАЭС является значимой формой гармонизации административно-правового регулирования отношений в указанной социальной сфере. Четвертая ключевая форма гармонизации административно-правового регулирования отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся госу-

дарств – членов ЕАЭС заключается в разработке модельного нормативно-правового акта в рамках ЕАЭС как интеграционного объединения государств – Модельного нормативно-правового акта «О внешней трудовой миграции трудящихся в Евразийском экономическом союзе».

Правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов в рамках ЕАЭС должна осуществляться следующим образом: а) в форме рецепции (полной или частичной), т. е. переносе норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС; б) в форме общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; в форме имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативно-правовых актах в сфере внешней трудовой миграции механизмов исполнения взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств. Для унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предлагается конструкция унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, который требуется сформировать в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Этот миграционно-правовой режим должен нормативно отражать следующие элементы его содержания: цели миграционно-правового режима; нормативно-правовое закрепление миграционно-правового режима; объект режимного регулирования; субъекты, реализующие миграционно-правовые режимы; систему режимных правил поведения субъектов миграционно-правового режима; миграционно-правовые процедуры принятия управленческого решения в рамках данного миграционно-правового режима. По своей видовой характеристике миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС является правопроставительным режимом. Правовая унификация в форме отсылки и имплементации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться

при реализации прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей в сфере пенсионного обеспечения, социального обеспечения (социального страхования), образования, медицинского обеспечения и др., а также налогообложения доходов трудящихся государств – членов ЕАЭС. При этом следует отметить, что эффективная реализация приведенных прав трудящихся может осуществляться не только посредством унификации, но и путем применения форм гармонизации.

В заключительной части исследования предлагается проект главы действующего Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которая позволит унифицировать положения Договора о ЕАЭС, интегрировать право ЕАЭС в российскую правовую систему, более эффективно осуществлять и гарантировать права трудящихся государств – членов ЕАЭС, обеспечивать право свободы движения в рамках ЕАЭС трудящихся этих государств. Унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, осуществляемая в формах рецепции, отсылки и имплементации, позволит формировать и в дальнейшем развивать интеграционный административно-правовой институт внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС.

Литература

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

2. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 01.04.2019) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32, ст. 1227.

3. Семейный кодекс РФ от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 16.

4. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 148.

5. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 22, ст. 2670.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

7. Трудовой кодекс РФ от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 14.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

8. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 01.03.2020) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

9. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 30, ст. 3285.

10. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 06.02.2020) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

11. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 08.06.2020) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

12. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 26.

13. О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г.: приказ Минздрава России от 27 окт. 2016 г. № 803н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2020).

14. Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования: приказ Минздрава России от 28 февр. 2019 г. № 108н (в ред. от 09.04.2020) // Рос. газ. 2019. 22 мая.

15. Положение о Главном управлении по вопросам миграции: утв. приказом МВД России от 13 дек. 2019 г. № 940. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1763101> (дата обращения: 31.05.2020).

16. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

Международно-правовые акты

17. Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 03.03.2020).

18. Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. Доступ из справочной правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 20.05.2020).

19. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апр. 1994 г. (с изм. от 25.11.2005) // Бюл. международных договоров. 1997. № 2.

20. Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество: соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 21 апр. 1995 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10400/#dst0 (дата обращения: 30.06.2020).

21. Об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал: конвенция между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан от 18 окт. 1996 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14253/#dst0 (дата обращения: 30.06.2020).

22. Об устранении двойного налогообложения на доходы и имущество: соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения от 28 дек. 1996 г. (в ред. от 24.10.2011). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18993/#dst0 (дата обращения: 30.06.2020).

23. Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы: соглашение между Правительством РФ и Правительством Кыргызской Республики от 13 янв. 1999 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23907/#dst0 (дата обращения: 30.06.2020).

24. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей: закл. в г. Санкт-Петербурге 19 нояб. 2010 г. // Собр. законодательства РФ. 2012. № 5, ст. 546.

25. Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения: закл. в г. Москве 13 марта 1992 г. // Бюл. международных договоров. 1993. № 4.

26. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апр. 1994 г. // Бюл. международных договоров. 1997. № 2.

27. Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников СНГ от 27 марта 1997 г. // Рос. газ. 1997. 12 мая.

28. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 янв. 2006 г. (в ред. от 03.03.2015) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 12, ст. 1371.

29. О трудящихся-мигрантах: рекомендация МОТ № 86 от 1 июля 1949 г. // Конвенции и рекомендации, принятые МОТ. 1919–1956. Женева, 1991. Т. 1.

30. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 янв. 2006 г. // Собр. законодательства РФ. 2007. № 15, ст. 1745.

31. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 нояб. 2010 г. // Собр. законодательства РФ. 2012. № 5, ст. 546.

32. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 нояб. 2010 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 03.03.2020).

33. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

34. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 нояб. 2013 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

35. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии от 20 авг. 2010 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

36. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации от 7 июня 2012 г. // Собр. законодательства РФ. 2015. № 12, ст. 1675.

37. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительства Кыргызской Республики о реадмиссии от

11 окт. 2012 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/fin-pol/migration/tm/Pages/sogl2.aspx> (дата обращения: 05.06.2020).

38. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации от 11 июля 2014 г. // Собр. законодательства РФ. 2015. № 30, ст. 4568.

39. Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Кыргызской Республики и граждан Кыргызской Республики на территории Российской Федерации от 19 июня 2015 г. // Собр. законодательства РФ. 2017. № 10, ст. 1424.

40. Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза от 20 дек. 2019 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 13.01.2020).

41. Положение о Евразийской экономической комиссии, являющееся приложением № 1 к Договору ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.04.2020).

42. Методика гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества, опубликованная Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, рассматривает сближение и унификацию как приемы гармонизации. URL: <file:///C:/Users/Vlad/Downloads/problem-garmonizatsii-natsionaln-h-zakonodatelstv-gosudarstv-uchastnikov-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soobshestva.pdf> (дата обращения: 17.04.2020).

Нормативно-правовые акты государств – членов ЕАЭС

43. О профессиональных союзах: закон Республики Беларусь от 22 апр. 1992 г. № 1605-XXII. URL: https://belzakon.net/Законы/Закон_РБ_О_Профессиональных_Союзах/ (дата обращения: 12.07.2020).

44. О профессиональных союзах: закон Кыргызской Республики от 16 окт. 1998 г. № 130 (в ред. от 04.08.2004 № 105). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kp/137> (дата обращения: 21.06.2020).

45. Кодекс о браке и семье Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-З (с изм. и доп.). URL: <https://belzakon.net/> (дата обращения: 02.04.2020).

46. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З (в ред. от 28.01.2020). URL: https://belzakon.net/Кодексы/Трудовой_Кодекс_РБ/Статья_21 (дата обращения: 21.06.2020).

47. О профессиональных союзах: закон Республики Армения от 31 дек. 2000 г. № ЗР-135 (в ред. 27.01.2018 № ЗР-52). URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14132> (дата обращения: 21.06.2020).

48. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 авг. 2003 г. № 201 (с изм. и доп.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30286698&doc_id2=30286698#activate_doc=2&pos=24;-188&pos2=91;-80 (дата обращения: 02.04.2020).

49. Семейный кодекс Республики Армения от 9 нояб. 2004 г. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=2124&sel=show&lang=rus#1> (дата обращения: 02.04.2020).

50. О внешней трудовой миграции: закон Кыргызской Республики от 13 янв. 2006 г. № 4 (в ред. 15.07.2011 № 104). URL: <https://docviewer.yandex.ru/?&nosw=1> (дата обращения: 02.07.2020).

51. Об иностранных лицах: закон Республики Армения от 16 янв. 2007 г. № ЗР-47 // БД «Законодательство стран СНГ» (дата обращения: 02.07.2020).

52. О внешней трудовой миграции: закон Республики Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 225-З // Народная газета. 2011. 13 янв.

53. О миграции населения: закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV-ЗКР. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38357320#pos=0;789 (дата обращения: 02.07.2020).

54. О браке (супружестве) и семье: кодекс Республики Казахстан от 26 дек. 2011 г. № 518-IV (с изм. и доп.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31102748 (дата обращения: 2.04.2020).

55. О профессиональных союзах: закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 № 211-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31571953#pos=75;-18 (дата обращения: 21.06.2020).

56. Положение о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики: утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сент. 2006 г. № 639. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Об утверждении преysкуранта расценок за выдачу разрешительных документов на право ведения деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику и трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами: постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 окт. 2006 г. № 754. Там же.

58. Положение о Департаменте по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь: утв. указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268. URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/pages/26/7b5726adfdb907078548780a71520322675141b5.docx> (дата обращения: 31.05.2020).

59. Положение о Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики: утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 дек. 2015 г. № 854. URL: <http://ssm.gov.kg/wp-content/uploads/2018/02/doc> (дата обращения: 31.05.2020).

60. Положение о Комитете миграционной службы МВД Республики Казахстан: утв. приказом МВД Республики Казахстан от 13 марта 2017 г. № 185. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/migration/about?lang=ru> (дата обращения: 31.05.2020).

61. Положение об Агентстве миграции Министерства территориального управления Республики Армения: утв. постановлением Правительства Республики Армения от 28 нояб. 2002 г. № 199. URL: https://studref.com/507844/pravo/agentstvo_migratsii_ministerstva_territorialnogo_upravleniya_respubliki_armeniya (дата обращения: 31.05.2020).

Материалы судебной практики

62. О разъяснении применения пункта 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС в отношении осуществления трудовой деятельности профессиональными спортсменами, являющимися гражданами государств – членов ЕАЭС, и возможности установления в национальном законодательстве количественных ограничений к данной категории лиц при осуществлении трудовой деятельности: консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 7 дек. 2018 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 31.05.2020).

Монографии, учебники, комментарии

63. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981.

64. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: НОРМА, 2019.

65. Балл Г.А. Теория учебных задач: психолого-педагогический аспект. М.: Педагогика, 1990.

66. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. М.: БЕК, 1993.

67. Бачило И.Л. Функции органов управления. М.: Юридическая литература, 1976.

68. Безбородов Ю. С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции. М.: Проспект, 2018.

69. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие / С.С. Лампадова, О.В. Воронина, Т.А. Сахарова. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2019.

70. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007.

71. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009.

72. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и норматив-

но-правового регулирования. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016.

73. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Жеребцов. М.: Юрайт, 2019.

74. Занина Т.М., Лесовик И.В., Полякова Н.В. Миграция и миграционные процессы в Российской Федерации: курс лекций. Воронеж: Воронежский юридический институт МВД России, 2013.

75. Ионцев В.А., Ивахнюк И. В. Роль международной трудовой миграции для экономического развития России: науч.-исслед. отчет КАРИМ-Восток RR 2012/28. Флоренция: Центр миграционной политики, 2012.

76. Киреева С.А. Функция межгосударственной интеграции РФ: пространственно-временной аспект / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2006.

77. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014.

78. Российская правовая политика: курс лекций / под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М.: Норма, 2000.

79. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учеб. для вузов. 4-е изд. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Малышев Е.А. Административно-правовой статус субъектов внешней трудовой миграции в Российской Федерации. СПб., 2013.

81. Малышев Е.А. Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации. Калининград, 2014.

82. Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в Российской Федерации: теория, история, административно-правовые методы государственного управления. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015.

83. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика. М.: Юстицинформ, 2017.

84. Международное право: учеб. / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015.

85. Миронова Т.К. Правовое регулирование бесплатного оказания медицинской помощи: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2018.

86. Парамонов А.Р. Законодательная техника: учеб. пособие / под ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2005.

87. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учеб. для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017.

88. Правовое регулирование социально-трудовых отношений с иностранными гражданами: междисциплинарный подход / И.В. Войтковская, А.В. Гребенщиков, Е.Н. Доброхотова и др. / под общ. ред. Е.Б. Хохлова, Е.В. Сыченко. М.: Юстицинформ, 2019.

89. Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2015.

90. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996.

91. Ткаченко Ю.Г. Применение социалистического права // Теория государства и права / под ред. А.М. Васильева. М., 1963.

92. Труфанов М.Е. Механизм административно-правового регулирования. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015.

93. Унификация и гармонизация в международном частном праве. Вопросы теории и практики / Я.О. Алимова, Н.Н. Викторова, Г.К. Дмитриева; отв. ред. Г.К. Дмитриева, М.В. Мажорина. М.: НОРМА, 2016.

94. Хаванова И.А. Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП: Юриспруденция, 2016.

95. Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учеб. М.: Прометей, 2017.

Научные статьи и публикации

96. Абдуллаев Э.Э. Особенности правового регулирования трудовой миграции в странах ЕАЭС на современном этапе // Черные дыры Российского законодательства. 2016. № 2. С. 44–47.

97. Абрамян Д.М. Миграция на постсоветском пространстве и ее роль в интеграции стран ЕАЭС // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1. С. 291–298.

98. Абрамова О.А. Роль и значение договора о Евразийском экономическом союзе в сфере трудовой миграции // Вестн. современных исследований. 2019. № 1.9. С. 5–7.

99. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12–19.

100. Алиев С.Б. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения трудящихся в государствах – членах Евразийского экономического союза // Правовая информатика. 2015. № 3. С. 24–33.

101. Айдинов Х.Т., Айдинов М.Х. Российский рынок труда и особенности его функционирования на современном этапе // Формирование конкурентной среды, конкурентоспособность и стратегическое управление предприятиями, организациями и регионами: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2015. С. 7–14.

102. Акатнова М.И. Сохранение права на пенсионное обеспечение трудящихся государств – членов ЕАЭС // Вестн. Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11 (63). С. 152–158.

103. Акимова С.А., Прудникова Т.А. Организационные основы деятельности Евразийского экономического союза в сфере миграции // Вестн. Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 117–119.

104. Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Правовая информатика. 2015. № 4. С. 65–72.

105. Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 47–51.

106. Алиев С.Б. Трудовая миграция в Евразийском экономическом союзе // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 34–45.

107. Алимов Э.В., Григорьев А.В. Социально-правовое положение трудовых мигрантов в странах Евразийского экономического союза // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 157–162.

108. Анбрехт Т.А., Елфимова О.С. Пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов государств – членов Евразийского экономического союза // Евразийский юридический журнал. 2019. № 9 (136). С. 19–22.

109. Баранов В.М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона // Оценка законов и эффективности их решения: материалы Междунар. семинара. Рязань, 16–17 дек. 2002 г. М.: Издание Государственной Думы, 2003.

110. Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 45–50.

111. Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Журнал российского права. 2000. № 5–6.

112. Безбородова Т.М. Современное состояние рынка иностранной рабочей силы в России // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 11, ч. 1. С. 14–18.

113. Безбородов Ю.С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 62–67.

114. Безбородов Ю.С. Методы международно-правовой конвергенции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 30–37.

115. Безбородов Ю.С. О международно-правовых формах правовой конвергенции // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4. С. 57–62.

116. Безбородов Ю.С. Интеграция как международно-правовой метод правовой конвергенции // Lex russica. 2017. № 12. С. 124–132.

117. Бекбоев А.А. Участие Киргизии в ЕАЭС // Наука и бизнес: пути развития. 2019. № 5 (95). С. 135–137.

118. Бризкун К.А. О видах рекомендательных актов международных организаций и формах их влияния на национальное законодательство // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 109–117.

119. Валюшко-Орса Н.В. К вопросу о кодификации миграционного законодательства в Республике Беларусь // Проблемы

правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации: сб. Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Ч. 1. Минск, 2016. С. 9–10.

120. Власов А.А., Мальгинов Е.А. Унификация и гармонизация частно-правового законодательства в государствах – членах Евразийского экономического союза // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1. С. 124–127.

121. Боегов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 192.

122. Вешкурова А.Б., Копылова Н.А. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Труд и социальные отношения. 2017. № 2. С. 19–30.

123. Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях Евразийской интеграции: правовые аспекты // Труды института государства и права РАН. 2017. № 1. С. 67–73.

124. Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях Евразийской интеграции: правовой аспект // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12, № 1. С. 98–99.

125. Воронина Н.А. О кодификации миграционного законодательства // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 99–102.

126. Герасимов Ю.Е. Направления интегрирования мировых правовых семей современности // Международное публичное и частное право. 2010. № 5. С. 18–21.

127. Губарец Д.П. Организационная структура Евразийского экономического союза: международно-правовые аспекты // Современное право. 2019. № 5. С. 139–146.

128. Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу об определении понятия «внешняя трудовая миграция» в российском праве // Российский юридический журнал. 1997. № 4. С. 18–22.

129. Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 143–153.

130. Данилов И.И. История развития модельного законодательства в США // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 84–89.

131. Денисенко В.В. С Миграционным кодексом торопиться не стоит // Российская Федерация сегодня. 2005. № 10. С. 13–15.

132. Джумагулов А.М., Шакуров Б.А. Развитие международно-правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Вестн. Кыргызско-Российского Славянского университета. 2018. Т. 18. № 3, С. 69–73.

133. Доронина Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 25–31.

134. Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 134–138.

135. Дюкарев В.В., Мигачева Е.В. Правовые основы евразийской интеграции // Вестн. Международного юридического института. 2017. № 2 (61). С. 55–59.

136. Егiazарова М.В. Правовые режимы труда иностранных граждан в государствах – членах ЕАЭС: сравнительный анализ // Право и экономика. 2019. № 3. С. 63–72.

137. Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 74–84.

138. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81.

139. Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18.

140. Жеребцов А.Н. Проблемы реализации норм международного «мягкого права» в административном механизме регулирования миграции населения // Административное и муниципальное право. 2009. № 7 (19). С. 13–16.

141. Жеребцов А.Н. Концепция интеграционных подотраслей и институтов административного права России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД России, 2020. С. 40–47.

142. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в контексте интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Современное право. 2019. № 1. С. 131–135.

143. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Методы государственного управления миграцией населения: проблемы понятия и системы // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2019. № 1. С. 60–64.

144. Зайцев А.В. Внешняя трудовая миграция населения Республики Беларусь: структура и основные тенденции развития за 1999–2008 гг. // Социологический альманах. 2010. № 1. С. 297.

145. Иванова Н.С., Варшавер Е.А. Особенности правового положения трудовых мигрантов из ЕАЭС и прочих стран СНГ в России: сравнительный анализ // Миграционное право. 2018. № 3. С. 3–8; № 4. С. 9–16.

146. Игнатьев Н.М. О понятии экономической интеграции хозяйствующих субъектов // Экономический журнал. 2012. № 3 (27). С. 104.

147. Калиева С., Мельдаханова М. Особенности трудовой миграции в Республике Казахстан // Общество и экономика. 2017. № 9. С. 163.

148. Каменский А.Н. Регулирование трудовой миграции на территории Российской Федерации: первые итоги законодательных инициатив // Вестн. Федерального бюджетного учреждения «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации. 2010. № 1. С. 71–76.

149. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

150. Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35.

151. Кишанов А.Т., Зуев Р.А. Особенности Евразийского экономического союза в регулировании трудовой миграции // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов XII Всерос. науч.-практ. конф. Красноярск: Сибирский институт бизнеса, управления и психологии, 2019. С. 154–157.

152. Кобец П.Н. Опыт кодификации миграционного законодательства в странах Азиатско-Тихоокеанского региона и о необходимости его учета в российском законодательстве // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 1. С. 50–52.

153. Константинов А.В., Дульнев М.В. Перспективы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 3. С. 54–56.

154. Кострова Ю.Б. Особенности российского рынка труда // EUROPEAN RESEARCH: сб. ст. победителей X Междунар. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Рязань: Наука и Просвещение, 2017. С. 49–51.

155. Красинец Е.С. Управление миграционными процессами в России в контексте развития Евразийской интеграции // Вестн. Московской международной высшей школы бизнеса МИРБИС. 2019. № 2 (18). С. 181–189.

156. Кузьмин А.В. Правовые средства правовосстановления, понятие и признаки правовых средств // Theory and Practice of the restoration of rights. 2013. № 1 (1). С. 1–10.

157. Курбанов Р.А. Экономическая интеграция: понятие, теории и виды // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 2. С. 107–111.

158. Курносова В.В. К вопросу о стадиях судебной правоприменительной деятельности // Российский судья. 2017. № 9. С. 50–53.

159. Кулеш Е.А., Симакина И.А. Проблемы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации // Вестн. Тихоокеанского государственного университета. 2015. № 1 (36). С. 243–248.

160. Ланг П.П., Кочуров Н.А. Конвергенция нормативно-правового регулирования на постсоветском пространстве // Вестн. Самарской гуманитарной академии. Сер. Право. 2019. № 1. С. 13–16.

161. Левакин И.В. Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Беларуси // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 189–194.

162. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 112–118.

163. Маликов К.К. Трудовая миграция и свобода передвижения лиц в рамках Евразийского экономического союза: ключевые направления сотрудничества // Актуальные вопросы инновационной экономики. 2015. № 11. С. 131–135.
164. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.
165. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4–16.
166. Мамбеталиева А.Н., Сулейменов Т.М. Налоговые аспекты формирования рынка труда (рабочей силы) в Евразийском экономическом союзе // Финансовое право. 2015. № 7. С. 19–22.
167. Межибовская И.В. Конституционные гарантии по пенсионному обеспечению граждан в фокусе проекта соглашения о пенсионном обеспечении граждан Евразийского экономического союза // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2018. № 4. С. 24–29.
168. Мильков А.В. К определению понятия правовые средства // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113–115.
169. Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в современной России: этапы законодательного регулирования // Юрист-Правоведъ. 2015. № 5 (72). С. 99–103.
170. Морозов П.Е. Методы миграционного права стран Евразийского экономического союза // Миграционное право. 2016. № 3. С. 26–30.
171. Мрих А.С. О понятии трудовправовой интеграции государств // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 3. С. 41–49.
172. Мырзабаева Н.М. Роль государственных органов в развитии миграционной политики Кыргызстана в условиях Евразийской интеграции // Вестн. Кыргызско-Российского Славянского университета. 2019. Т. 19, № 7. С. 52–53.
173. Мирзабалаева Ф.И., Мерзлякова А.В. Трудовая миграция и российский рынок труда // Человеческий и производственный потенциал российской экономики перед глобальными и локальными вызовами: материалы II Всерос. науч.-практ. конф. Саратов: Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А., 2019. С. 229–234.

174. Мещерякова Е.И., Панферкина И.С. Правовая интеграция как условие развития правового пространства и пространства правоохранительной деятельности // Вестн. Воронежского института МВД России. 2015. № 4. С. 25–29.

175. Мхитарян Ю.И. Концепция приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 3. С. 104.

176. Наматов З.Ж. Состояние трудовой миграции в Кыргызской Республике на современном этапе // Известия ВУЗов Кыргызстана. 2015. № 9. С. 40–42.

177. Нургазина Г.Е. ЕАЭС: перемещение рабочей силы на ее территории // Вестн. Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 70–74.

178. Нуреев Р.М., Манукян А.Г. Факториальный анализ причин миграции населения Республики Армения в начале XXI века // Journal of Economic Regulation. 2012. Т. 3, № 3. С. 11–27.

179. Ожегова Г.А. Система пересмотра приговоров в России // Российский судья. 2019. № 7. С. 34–39.

180. Омельченко Е.А. Адаптация и интеграция иноэтнических мигрантов: проблема определения понятий в современных исследованиях // Современное образование: векторы развития. Инновационные подходы к преподаванию социально-гуманитарных дисциплин: материалы IV Междунар. конф. / под общ. ред. М.М. Мусарского, Е.А. Омельченко, А.А. Шевцовой. М.: Московский государственный педагогический университет. 2019. С. 259–274.

181. Осадчая Г.И. Россия в контексте евразийской интеграции: социальное измерение // Вестн. Российского университета дружбы народов. Сер. Социология. 2015. Т. 15, № 14. С. 57–70.

182. Осадчая Г.И., Юдина Т.Н. Евразийский экономический союз: нормативно-правовое обеспечение и тенденции свободного движения рабочей силы // Социальная политика и социология. 2017. Т. 16, № 3. С. 144–153.

183. Павликов С.Г., Громов Д.Н. Российское гражданство в контексте проблем «правовой гармонизации» постсоветского пространства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 39–41.

184. Пастухов Р.О. Процедура предоставления политического убежища в России и США // Миграционное право. 2017. № 2. С. 17–20.

185. Потапенко Е.Г. Унификация права: понятие, формы, методы // Известия Саратовского университета. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 344–351.

186. Плужник Г.Н. Профессионализм – особо значимый фактор в повышении эффективности труда // Актуальные вопросы экономики, права и образования в XXI веке: материалы II Междунар. науч.-практ. конф. Рязань: филиал Московского университета им. С.Ю. Витте в г. Рязани, 2016. С. 256–264.

187. Рахмитова А.М., Сыздыкбеков Е.С. Внешняя трудовая миграция как фактор экономической безопасности Казахстана // Вестн. Сибирского университета потребительской кооперации. 2018. № 2. С. 65.

188. Розанова В.А. Управленческие решения и их специфика. URL: <https://studfile.net/preview/2892201/page:13/> (дата обращения: 05.05.2020).

189. Рязанцев С.В., Скоробогатова В.И. Иностранцы на российском рынке труда и новые подходы к миграционной политике // Экономика и управление: проблемы, решения, 2015. Т. 1, № 4. С. 21–29.

190. Рязанцев С.В., Байков А.А., Морозов В.М. Социально-экономическое положение и правовой статус кыргызских трудовых мигрантов в России в контексте интеграции Кыргызстана в ЕАЭС // Миграционное право. 2019. № 1. С. 3–7.

191. Садиков О. Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Правоведение. 1972. № 6. С. 91–102.

192. Садовская Е. Казахстан в системе международных трудовых миграций // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0583/demoscope583.pdf>. (дата обращения: 19.03.2020).

193. Сальников М.В. Политико-правовая интеграция: национальные правовые традиции // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 183–199.

194. Сачек М.М., Малахова И.В., Щербинская И.П. Сотрудничество государств – участников Содружества Независимых

Государств в области охраны здоровья населения // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2017. № 1. С. 18–22.

195. Семенова А.В. Кодификация миграционного законодательства как одна из форм государственного управления миграцией в России // Современное право. 2009. № 11. С. 27–29.

196. Томашевский К.Л. Гармонизация национального законодательства государств – членов ЕАЭС о трудовой миграции с международными договорами // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 55–59.

197. Томашевский К.Л. От идеи свободы труда в творчестве Л.Ю. Бугрова к принципу свободы движения рабочей силы в рамках Евразийского экономического союза // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов: сб. науч. статей / отв. ред. А.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статус, 2017. С. 522–528.

198. Томашевский К.Л. Сущность трудовправовой интеграции и перспективные пути гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 50–53.

199. Тихонова Л.Е., Масленикова Е.В. Внешняя трудовая миграция в Республике Беларусь // Социологические исследования. 2016. № 6. С. 52.

200. Урунов А.А. Динамика миграционных процессов в постсоветском пространстве и их влияние на состояние рынка труда России // Фундаментальные исследования. 2017. № 10, ч. 1. С. 150–154.

201. Федотова Ю.Г. Модельное законодательство стран СНГ в области привлечения институтов гражданского общества к участию в обеспечении национальной безопасности государства // Международное право и международные организации. 2015. № 4. С. 510–520.

202. Цели и задачи управленческого решения. URL: https://spravochnick.ru/menedzhment/upravlencheskoe_reshenie/celi_i_zadachi_upravlencheskogo_resheniya/ (дата обращения: 02.05.2020).

203. Шугурова И.В. Модельное законодательство в сфере интеллектуальной собственности в странах СНГ // Вестн. Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 3. С. 131–137.

204. Шестерякова И.В. Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся – членов ЕАЭС: вопросы коллизионного регулирования // Вестн. Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 2 (133). С. 240–244.

205. Эргешбаев У.Ж., Давыдов И.У., Мамытбек У.Т., Ешеннова С.Е. Трудовая миграция населения Кыргызстана в условиях интеграции // Вестн. филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет» в г. Ош Кыргызской Республики. 2016. № 2. С. 89–90.

Диссертации, авторефераты диссертаций

206. Безбородов Ю. С. Методы и формы правовой конвергенции в международном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2019.

207. Волкова М.В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.

208. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

209. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

210. Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

211. Западнюк Е. А. Трудовая миграция населения и ее влияние на формирование современного рынка труда: дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.

212. Калачян К.К. Экономическая интеграция государств – участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: международно-правовые проблемы: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

213. Магомедов С.К. Унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

214. Прудникова Т.А. Международно-правовое регулирование трудовой миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

215. Рыжкова А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о трудовой миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

216. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002.

217. Соколова Н.В. Политическая интеграция: генезис и перспективы развития (на примере ЕС, СНГ, Союзного государства России и Беларуси): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2010.

218. Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

219. Третьякова О.Д. Юридическая конвергенция: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2012.

220. Тюнина И. И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

Статистические и аналитические материалы, справочная литература

221. Демографический ежегодник России. 2018: стат. сб. М.: Росстат, 2018.

222. Демографический ежегодник России. 2019: стат. сб. М.: Росстат, 2019.

223. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 22.03.2020).

224. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 19.03.2020).

225. Словарь иностранных слов. 14-е изд. М.: Русский язык, 1987.

226. Словарь иностранных слов: в 2 т. / под ред. Т.Н. Гурьевой. Т. 2. М., 2002.

227. Словарь русского языка: в 4 т. Т. 1. М., 1999. URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/08/ma151417.htm?cmd=0&istext=1> (дата обращения: 03.05.2020).

228. Советский энциклопедический словарь. М: Советская энциклопедия, 1981.

229. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 4. М., 1995.

230. Численность иностранных граждан, имевших действующее разрешение на работу или патент на осуществление трудовой деятельности в России // Статистическое обозрение 2019. № 2.

231. Энциклопедия социологии (2009). URL: <http://sbiblio.com/biblio/content.aspx?dictid=97&wordid=812883> (дата обращения: 25.06.2020).

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции населения в Евразийском экономическом союзе.....	5
§ 1. Понятие внешней трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза и ее состояние.....	5
§ 2. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции государств – членов Евразийского экономического союза.....	30
§ 3. Концепция интеграции правового регулирования внешней трудовой миграции по договору о Евразийском экономическом союзе.....	42
Глава 2. Проблемы правовой интеграции и унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза.....	69
§ 1. Проблемы формирования правового механизма реализации стратегии миграционной политики государств – членов Евразийского экономического союза в области внешней трудовой миграции.....	69
§ 2. Пути унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в рамках реализации стратегии миграционной политики государств – членов Евразийского экономического союза в области внешней трудовой миграции.....	88
§ 3. Пути совершенствования законодательства Российской Федерации в области внешней трудовой миграции в аспекте Евразийской экономической интеграции.....	120
Заключение.....	131
Литература.....	140

Научное издание

Жеребцов Алексей Николаевич
Натхо Рустам Муратович

**Проблемы унификации законодательства
государств – членов Евразийского экономического союза
в области трудовой миграции населения**

Редактор *Т. Г. Кривошеева*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1718-1



Подписано в печать 25.03.2021. Формат 60х84 1/16.
Усл. печ. л. 9,5. Тираж 50 экз. Заказ 109.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.