

УДК 342  
ББК 67  
DOI 10.24411/2312-0444-2018-10049

## ТРУДОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Павел Олегович ДУТОВ, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, заместитель начальника Управления по вопросам внешней трудовой миграции ГУВМ МВД России  
E-mail: po.dutov@mail.ru

Научная специальность по публикуемому материалу: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Научный руководитель: А.С. Прудников, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист России

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос правового регулирования трудовой деятельности граждан государств — членов Евразийского экономического союза в Российской Федерации. Анализируются положения Договора о Евразийском экономическом союзе, иных международных договоров Российской Федерации, Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также статистические показатели в отношении указанных граждан. На основе анализа представлены предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также необходимости достижения договоренностей об организованном наборе и привлечении граждан государств-членов в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** внешняя трудовая миграция, трудовая деятельность, иностранный гражданин, Евразийский экономический союз, организованный набор и привлечение.

**A**ктивное включение четверть века назад Российской Федерации в процессы международной миграции путем развития внешнеэкономической деятельности, международных деловых связей, нацеленности экономики на привлечение иностранных инвестиций, а также снятия множества административных барьеров, связанных с въездом и пребыванием в стране иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранные гражда-

**Annotation.** The article deals with the issue of the legal regulation of labor activity of citizens of the member states of the Eurasian Economic Union in the Russian Federation. There were analyzed provisions of the Treaty of the Eurasian Economic Union, other international treaties of the Russian Federation, the Federal Law «On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation», and statistical indicators on foreign citizens. On the basis of the analysis proposals for improving the current legislative acts are presented, as well as the need to reach agreements on the organized recruitment and involvement of citizens of the member states in the Russian Federation.

**Keywords:** external labor migration, labor activity, foreign citizen, Eurasian Economic Union, organized recruitment and attraction.

не) и выездом за рубеж граждан Российской Федерации, способствовало развитию процессов внешней трудовой миграции.

При этом последующая благоприятная социально-экономическая ситуация по сравнению с большинством стран постсоветского пространства положила начало массовому въезду иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности.

На сегодняшний день внешняя трудовая миграция представляет собой значительный миграционный поток в Российскую Федерацию.

Статистические данные за 2017 г. свидетельствуют о том, что почти половина иностранных граждан прибывают в России с целью работы (45%, или 4,8 млн человек, поставленных на миграционный учет по месту пребывания в обозначенный период, указали работу в качестве цели въезда). Большую часть в таком миграционном потоке составляют иностранные граждане из «безвизовых» стран.

Исходя из представленных статистических данных важное значение в упорядочивании потоков трудовой миграции из-за рубежа приобретает международное сотрудничество в данной сфере.

Необходимость такого сотрудничества отмечена в утвержденной в июне 2012 г. Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, в подп. «б» п. 25 которой предусматривается в качестве одного из направлений международного сотрудничества в области миграции создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями.

Значимым событием в аспекте такого сотрудничества стало заключение 29 мая 2014 г. в г. Астане Договора о Евразийском экономическом союзе (далее — ЕАЭС, Союз) между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, который вступил в силу с 1 января 2015 г.

2 января 2015 г. к Договору присоединилась Республика Армения, а 12 августа 2015 г. — Кыргызская Республика.

Договор обозначил переход евразийского экономического проекта на новый, более глубокий уровень интеграции<sup>1</sup>.

В основе евразийской экономической интеграции лежит стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза. То есть полноценное функционирование общего Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕАЭС возможно только при реализации принципа свободного передвижения трудовых ресурсов, наряду с другими основными принципами интеграционных процессов<sup>2</sup>.

В целях реализации обозначенного принципа Договор о ЕАЭС предусматривает максимальные преференции для осуществления гражда-

нами Беларуси, Казахстана, Кыргызии и Армении трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

В соответствии со ст. 97 Договора о ЕАЭС граждане указанных государств реализуют право на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации без получения дополнительных разрешительных документов.

Указанными документами, дающими возможность осуществлять трудовую деятельность, для иностранных граждан из «безвизовых» стран, к которым в том числе относятся и государства Союза, являются разрешение на работу и патент.

Осуществление гражданами государств — членов ЕАЭС трудовой деятельности без разрешения на работу или патента напрямую вытекает из положения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, в соответствии с которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ)<sup>4</sup> законодательство Российской Федерации о правовом положении иностранных основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона и иных федеральных законов. Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации.

В связи с этим предоставление гражданам государств — членов Союза возможности осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу или патента противоречит как положениям Договора, так и Конституции Российской Федерации.

В соответствии с положениями Договора о ЕАЭС работодатели и заказчики работ, услуг (далее — работодатели) вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда.

К таким ограничениям в настоящее время относится допустимая доля иностранных работ-

ников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, устанавливаемая Правительством Российской Федерации в соответствии с п. 5 ст. 18<sup>1</sup> Федерального закона № 115-ФЗ. Указанная доля в 2018 г. установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2017 г. №1467<sup>5</sup>.

Нельзя отнести к ограничениям, действующим на территории Российской Федерации, «квотный механизм» привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, так как квоты согласно ст. 18<sup>1</sup> Федерального закона № 115-ФЗ устанавливаются на выдачу разрешений на работу и приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности в отношении иностранных граждан, пребывающих в Российскую Федерацию в порядке, требующем получение визы.

Вместе с тем в п. 8 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ установлено, что работодатель, привлекающий к трудовой деятельности иностранного гражданина, обязан уведомлять территориальный орган МВД России в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ, оказание услуг (далее — трудовой или гражданско-правовой договор).

Данные положения законодательства не являются ограничениями, установленными в целях защиты национального рынка труда, и не затрагивают права работодателей на привлечение иностранных граждан или права самих иностранных граждан на труд. Они носят уведомительный, а не разрешительный характер и применяются в целях учета иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность, в том числе без разрешительных документов.

В связи с этим указанные положения в том числе распространяются на работодателей, привлекающих к трудовой деятельности граждан государств — членов Союза.

Договор о ЕАЭС также устанавливает правило, согласно которому трудящийся государства-члена вправе осуществлять профессиональную деятельность в соответствии со специальностью и квалификацией, указанными в документах об образовании, документах о присуж-

дении ученой степени и (или) присвоении учесного звания, признаваемых в соответствии с Договором и законодательством Российской Федерации.

Под исключения в соответствии с Договором подпадают случаи, когда трудящиеся претендуют на занятие в России педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью. Для занятия такими видами деятельности им необходимо пройти установленную действующим законодательством процедуру признания документов об образовании, выданных в государствах — членах Союза.

Признание документов об образовании, полученных в иностранном государстве, в том числе государствах — членах Союза, регламентировано ст. 107 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ<sup>6</sup>.

Такое признание осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан заключено Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 24 ноября 1998 г.<sup>7</sup>.

Помимо трудовой деятельности Договор о ЕАЭС предусматривает преференции и в части пребывания трудящегося государства-члена и членов его семьи на территории России. Срок их временного пребывания определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора.

Граждане государства-члена, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства, и члены их семей освобождаются от обязанности постановки на учет по месту пребывания в течение 30 суток с даты въезда.

Кроме того, трудящимся государств — членов ЕАЭС наравне с российскими гражданами предоставляются единые условия налогообложения доходов физических лиц с первого дня трудовой деятельности.

Их социальное страхование осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан России.

Трудящиеся и члены их семей имеют право на получение бесплатной скорой медицинской помощи, их дети, проживающие совместно с ними на территории России, могут посещать дошкольные учреждения, получать образование в соответствии с действующим законодательством.

Благоприятные условия нахождения и трудовой деятельности граждан государств — участников ЕАЭС, отмеченные выше, отражаются на количественных показателях их пребывания в Российской Федерации.

Только в 2017 г. подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России 821 тыс. граждан государств — членов Союза, указавших работу в качестве цели въезда, были поставлены на учет по месту пребывания (2016 г. — 741 тыс., 2015 г. — 933 тыс.).

С учетом вышеуказанных положений Договора о ЕАЭС, касающихся возможности привлечения к трудовой деятельности трудящегося государства-члена без учета ограничений по защите национального рынка труда, а также трудовой деятельности такого иностранца без разрешения на работу или патента, в настоящее время отсутствуют действенные механизмы контроля за соблюдением сроков их пребывания в Российской Федерации.

Кроме того, действующее законодательство не предусматривает возможность осуществления контроля за соблюдением цели въезда таких иностранных граждан.

Привлечение работодателями к трудовой деятельности иностранных работников, у которых в миграционной карте не указана цель визита — «работа», приводит к сбору неверных статистических данных о количестве иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность, а также невозможности объективно и всесторонне проанализировать и спрогнозировать складывающуюся миграционную ситуацию.

Помимо этого, высока вероятность нарушения прав таких иностранных граждан со стороны привлекающих их работодателей.

В связи с этим, по нашему мнению, требуется законодательное закрепление положений:

- об установлении запрета на привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан без заключения с ними трудового или гражданско-правового договора;
  - об установлении ответственности работодателей в случае привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина без заключения трудового или гражданско-правового договора;
  - о предъявлении иностранным гражданином при приеме на работу миграционной карты и указании сведений о такой миграционной карте в трудовом или гражданско-правовом договоре;
  - об установлении ответственности работодателей в случае привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, у которых в миграционной карте не указана цель визита — «работа».
- Кроме того, решению проблемных вопросов, связанных с трудовой деятельностью в Российской Федерации граждан государств — членов Союза, может способствовать активизация сотрудничества в направлении организованного набора и привлечения таких граждан.
- Осуществление такого сотрудничества предусмотрено п. 1 ст. 96 Договора о ЕАЭС.
- В качестве базиса для достижения договоренностей в данной сфере следует рассматривать положения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации<sup>8</sup>, подписанного 5 апреля 2017 г. в г. Москве.
- Соглашение предусматривает возможность комплексной подготовки гражданина Республики Узбекистан в стране его проживания для осуществления им трудовой деятельности на территории Российской Федерации.
- Механизм организованного набора и привлечения предусматривает осуществление на территории Республики Узбекистан следующих мероприятий:
- информирование о возможности трудоустройства в Российской Федерации в порядке организованного набора и привлечения;
  - подбор кандидатов на трудоустройство, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы;
  - согласование с российскими работодателями кандидатур и текстов проектов трудовых договоров;
  - содействие в проезде кандидатов на трудоустройство до места осуществления ими трудовой деятельности и их возвращении в Республику Узбекистан;

- проверка кандидатов на трудоустройство на предмет нахождения в международном или межгосударственном розыске, а также других причин, препятствующих выезду из Республики Узбекистан, а также наличия непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления на территории Республики Узбекистан, признаваемого таковым в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- контроль со стороны компетентных органов Республики Узбекистан за состоянием здоровья кандидатов на трудоустройство в целях исключения случаев наличия у них особо опасных заболеваний, препятствующих получению патента.

Достижение договоренностей по обозначеному вопросу будет способствовать созданию системы довыездной подготовки граждан государств — членов ЕАЭС, намеревающихся осуществлять трудовую деятельность в России, повышению квалификации рабочей силы, снижению санитарно-эпидемиологических рисков, а также предотвращению нарушений, связанных с привлечением иностранных работников к трудовой деятельности.

<sup>1</sup> Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. 2015. № 4 (29).

<sup>2</sup> Оганесян А.Л., Гуков А.С. Формирование принципа свободного передвижения трудовых ресурсов в Евразийском экономическом союзе // Современный юрист. 2016. № 1. С. 54—62.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (действ. ред.) // <http://www.pravo.gov.ru/>

<sup>4</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ // <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 04.12.2017 г. № 1467 «Об установлении на 2018 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7626.

<sup>6</sup> Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // <http://www.pravo.gov.ru/>

<sup>7</sup> Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 24.11.1998 г. «О взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях» // Рос. газ. (Ведомственное приложение). 1999 № 63.

<sup>8</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации // СЗ РФ. 2017. № 43 (ч. II). Ст. 6347.

### ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



**Самойлов В.Д. Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России.** Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. — 367 с.

Изложены общетеоретические и научные сведения об андрогогике, педагогике, психологии, педагогической психологии и дидактике, возникновении, становлении и развитии в России системы высшего образования, ее государственно-правовых основ. Проводится анализ методологии преподавания юриспруденции, профессионального становления и развития, самосовершенствования педагогических работников в целях формирования высококвалифицированных юристов.

Для аспирантов (адъюнктов), обучающихся на курсах повышения квалификации педагогических работников в сфере юриспруденции, слушателей, студентов юридических образовательных организаций, факультетов.