

Е.А. Ковалёва

канд. юрид. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

ПРИГРАНИЧНАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ

В статье предпринята попытка анализа правового регулирования приграничной трудовой миграции и приграничного сотрудничества, включая просторы Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). На основе исследования сформулированы отдельные выводы, включая перспективы развития приграничной трудовой миграции на пространстве СНГ.

В настоящее время одной из основных тенденций миграционной политики государств является рост временной трудовой миграции. Сегодня ни в одной европейской стране не ставится задача привлечь новых постоянных жителей, за исключением высококвалифицированных специалистов и инвесторов. Более того, ограничение прав граждан на временное трудоустройство за рубежом может привести к безвозвратному оттоку населения, что не допустимо в связи с демографической ситуацией. Решению таких проблем способствует и развитие приграничной трудовой миграции и приграничного сотрудничества.

По данным Государственного пограничного комитета Республики Беларусь наше государство имеет общие границы: с Украиной на юге, Польшей на западе, Литвой и Латвией на севере, Россией на востоке. Граница с Украиной составляет 1084 км., с Республикой Польша – 398, с Литовской Республикой – 679 км., с Латвийской Республикой – 173 и с Российской Федерацией – 1283 км. Общая протяжённость Государственной границы составляет 3617 километров [1]. Из перечисленных государств только Российская Федерация официально является государством-членом СНГ. В то же время наблюдается высокий удельный вес поездок делового и частного характера, что отражает исторически сложившиеся тесные экономические, родственные и культурные связи, существующие между населением приграничных регионов государств.

Вопросам **приграничного сотрудничества на просторах СНГ** уделяется **огромное внимание**. Так, **29 мая 2015 г. принята** Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 г. (г. Бурабай), где одной из задач такого сотрудничества определяется регулирование рынка труда и миграционных процессов на приграничных территориях [2].

Понятие приграничной (маятниковой) миграции содержится во всех международных актах о трудящихся-мигрантах, в частности, в:

1) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.

2) Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ, г. Кишинев 14 ноября 2008 г.

3) Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ, г. Бишкек 10 октября 2008 г.

4) Модельном законе О миграции трудовых ресурсов (новая редакция), принятом на 43 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г.

5) Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, г. Москва 15 апреля 1994 г.

Все вышеназванные международные документы понятие приграничной (маятниковой) трудовой миграции трактуют одинаково: это регулярное перемещение лиц с территории одного на территорию другого государства или с территории другого государства на территорию государства в приграничных зонах с целью осуществления трудовой деятельности при условии возвращения на территорию государства выезда каждый день или по крайней мере не реже одного раза в неделю.

Понятие приграничного трудящегося также имеет сходство. Так, согласно ст. 1 Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ – это трудящийся-мигрант, который работает на приграничной территории одного государства и сохраняет свое постоянное местожительство на приграничной территории другого государства, куда он возвращается каждый день или, по крайней мере, не реже одного раза в неделю [3]. Такое же определение содержится и в ст. 2 Модельного закона О миграции трудовых ресурсов (новая редакция) от 27 ноября 2015 г. [4].

Приграничная трудовая миграция имеет место при осуществлении трудовой деятельности на приграничной территории. Понятие приграничной территории в основополагающих международных документах о приграничном сотрудничестве не содержится. В международных соглашениях государств этот вопрос решается по-разному, в частности, Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об упрощенном порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Латвийской Республики, заключено в г. Риге 23 августа 2010 г., к приграничной территории относит административно-территориальные единицы Республики Беларусь и Латвийской

Республики, прилегающие к белорусско-латвийской границе и находящиеся в зоне не более 30 километров от нее; если часть такого образования находится в зоне от 30 до 50 километров от границы, то такое образование также считается частью приграничной территории. Соглашение также содержит перечень приграничных территорий, которое является его неотъемлемой частью [5].

К основным причинам приграничной трудовой миграции можно отнести следующие:

1) наличие социальных и культурных связей населения приграничных регионов, родственные и дружественные отношения;

2) необходимость совместного решения коммунальных, экологических вопросов, оказание медицинских, образовательных услуг;

3) более высокий уровень социально-экономического развития одного государства по сравнению с другим, более мобильная система рынка труда, более высокая заработная плата;

4) отсутствие работы, различия в уровнях оплаты труда, безработицы в условиях ведения бизнеса.

В ст. 3 вышеназванного Модельного закона О миграции трудовых ресурсов регулируются вопросы передвижения трудящихся-мигрантов из одного государства-участника СНГ в другое государство СНГ с целью осуществления трудовой деятельности по найму. В ч. 2 отмечается, что на сопредельных территориях отдельных государств СНГ, определенных международными соглашениями, участниками которых они являются, может осуществляться приграничная (маятниковая) трудовая миграция, предусматривающая трудовую деятельность по найму граждан одного сопредельного государства на территории другого сопредельного государства при условии их регулярного (ежедневно или по крайней мере не реже одного раза в неделю) возвращения в государство выезда.

Государства-участники СНГ принимают меры к стимулированию приграничной трудовой миграции на основе содействия развитию и укреплению экономических, научно-технических, культурно-просветительских связей и обмену трудовыми ресурсами между сопредельными территориями государств СНГ.

Вопросы упрощенного порядка пересечения государственной границы, пребывания и осуществления трудовой деятельности в государстве трудоустройства для приграничных трудящихся-мигрантов решаются заинтересованными сопредельными государствами СНГ, как правило, путем заключения двусторонних межгосударственных соглашений [4].

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ от 10 октября 2008 г. также определяет, что в интересах развития приграничных территорий государства способствуют развитию и формированию рынка труда, в соответствии с национальным законодательством принимают меры, направленные на упрощение процедур пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иных видов контроля в целях повышения эффективности приграничного сотрудничества [6]. Указанная Конвенция является основополагающим нормативным правовым актом, определяющим правовое поле приграничного сотрудничества государств-участников СНГ.

Развитию приграничного сотрудничества государства уделяют большое внимание. Принятый в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. на 29 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Модельный закон О приграничном сотрудничестве отмечает, что межрегиональное и приграничное сотрудничество направлено на поэтапное формирование межгосударственного регионального рынка товаров, услуг, капитала, рабочей силы; содействие созданию на приграничных территориях особых или специальных экономических зон; осуществление совместных инвестиционных проектов; оптимальное использование приграничных территорий, проведение на них совместных мероприятий по мониторингу и охране окружающей среды и др.

Статья 5 указанного Модельного закона определяет, что участники приграничного сотрудничества на основании международных договоров государств, соглашений о приграничном сотрудничестве с уполномоченными органами сопредельных государств, договоров (контрактов) могут в пределах своих полномочий осуществлять регулирование миграции населения и рынка труда [7]. Соглашения о приграничном сотрудничестве призваны регламентировать правовые, организационные, социальные, экономические и другие аспекты сотрудничества договаривающихся сторон сопредельных государств.

В соответствии со ст. 7 Договора между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан, подписан в г. Москва 25 декабря 1998 г., обеспечиваются гражданам Беларуси и России равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях Беларуси и России. Граждане Беларуси и России имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Трудовая деятельность регулируется на основе трудового договора (контракта) в соответствии

с законодательством о труде. Государства обеспечивают взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан [8]. Исходя из норм этого Договора, можно предположить, что его положения распространяются и на приграничных трудящихся-мигрантов.

В результате исследования правового регулирования приграничной трудовой миграции можно прийти к следующим выводам:

1) Несмотря на то, что все основополагающие акты и соглашения государств, включая государства СНГ, регулирующие вопросы приграничного сотрудничества, одной из основных целей определяют формирование совместного рынка труда, однако в настоящее время в указанных соглашениях отсутствуют специальные нормы о приграничной трудовой миграции. Практически все межгосударственные соглашения определяют особый упрощенный порядок пересечения государственной границы, экономическое, культурное, коммунальное, природоохранное, научно-техническое и др. виды сотрудничества.

Так, в Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об упрощенном порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Латвийской Республики, заключено в г. Риге 23 августа 2010 г., прямо запрещено трудоустройство: пребывание на приграничной территории сопредельного государства возможно в целях осуществления регулярных контактов в сфере хозяйственной деятельности без права ведения трудовой деятельности [5].

В Республике Беларусь также разрешен вопрос приграничного движения населения в Положении о разрешении на приграничное движение для жителей приграничных территорий иностранных государств, порядке составления и согласования списков жителей приграничных территорий, описания и образца бланка этого разрешения, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № 1877. В п. 14 указанного Положения излагается перечень документов, которыми подтверждаются обоснованные причины для многократного въезда, выезда и пребывания иностранца на приграничной территории. Одной из таких причин является осуществление иностранцем регулярных контактов в сфере хозяйственной и иной деятельности без права ведения трудовой или предпринимательской деятельности в Республике Беларусь (п. 14.7) [9].

Таким образом, и соглашения государств, и нормативные правовые акты прямо запрещают приграничное трудоустройство.

2) В рамках развития регионального сотрудничества подписаны соглашения и между административно-территориальными единицами, однако они также не ставят цель и не регламентируют вопросы приграничного трудоустройства. В частности, в рамках трансграничного сотрудничества Брестской, Волынской, Львовской областей и Люблинского воеводства разработана Стратегия трансграничного сотрудничества на 2014-2020 годы. Приоритетами стратегических действий явились:

- экономическое сотрудничество, которое понимается как создание условий для инвестирования внешнего капитала на территории пограничья,
- естественная среда, культура и туризм,
- коммунальная и граничная инфраструктура (дороги, железная дорога, пограничные переходы),
- наука и высшее образование [10].

3) Специальных актов государств и их административно-территориальных единиц о регулировании приграничной трудовой миграции нами не обнаружено. В имеющихся соглашениях о трудовой миграции вопросы приграничного трудоустройства не регламентируются.

4) Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ 2008 г. и Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г. в отношении приграничной трудовой миграции используют идентичное регулирование: их трудоустройство осуществляется в упрощенном порядке на основе международных договоров (ст. 3-1 Соглашения 1994 года, ст. 14 Конвенции).

В то же время из Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» от 30 декабря 2010 г. № 225-3 исключены термины, применявшиеся в ранее действовавшем Законе от 17 июня 1998 г. № 169-3: «приграничный трудящийся», т.е. трудящийся-мигрант, сохраняющий свое обычное местожительство в сопредельном государстве, в которое он возвращается каждый день или по крайней мере один раз в неделю, а также термин «маятниковая (приграничная) трудовая миграция», т.е. выезд граждан Республики Беларусь на территорию сопредельного государства и въезд граждан сопредельного государства на территорию Республики Беларусь в целях получения работы по трудовому договору при условии постоянного проживания на территории государства выезда [11].

Представляется, что указанная несогласованность международного и национального законодательств не способствует надлежащему правовому

регулированию и может создавать определенные трудности на практике, например, при решении вопроса о необходимости получения специального разрешения, регистрации трудового договора и т.д.

5) Приграничная трудовая миграция может осуществляться на приграничной территории. Перечень населенных пунктов, расположенных в пограничной зоне [12] включает сельские населенные пункты, соответственно приграничное трудоустройство может осуществляться на сельскохозяйственные низкоквалифицированные работы сезонного характера. Вызывает сомнение оформление трудовых отношений вообще в подобных случаях.

6) В то же время соглашения государств о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий также относятся к приграничным городам: Брест, Гродно, Верхнедвинск, Миоры, Браслав, Даугавпилс (Латвия), Друскининкай (Литва), Тересполь (Польша) и др. Отсутствие специального законодательства о приграничной трудовой миграции позволяет нам сделать вывод о том, что трудоустройство в приграничных городах должно осуществляться по общему правилу: выдача специального разрешения, заключение и регистрация трудового договора. На таких работах даже упрощенный порядок пересечения государственных границ не распространяется. Однако это противоречит международным нормам.

7) По-нашему мнению, правовое регулирование приграничной трудовой миграции целесообразно отразить в Законе о внешней трудовой миграции, оно должно осуществляться на основании международных договоров, в которых необходимо предусмотреть упрощенный порядок трудоустройства, пересечения государственных границ, процедуры пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иных видов контроля, а также дополнительное страхование от социальных рисков, в частности, за период временной нетрудоспособности, возмещение затрат в случае причинения вреда жизни, здоровью, смерти приграничного трудящегося.

Список использованных источников

1 Интерактивная карта: информационный портал Государственного пограничного комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gpk.gov.by/maps/>. – Дата доступа: 12.04.2018.

2 Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года, принята в г. Бурабай 29 мая 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

3 Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств, Кишинев, 14 нояб. 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

4 О миграции трудовых ресурсов: Модельный закон (новая ред.), принят на 43 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 27 нояб. 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

5 Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об упрощенном порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Латвийской Республики, заключено в г. Риге, 23 авг. 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

6 Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ, заключена в г. Бишкеке, 10 окт. 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

7 О приграничном сотрудничестве: Модельный закон: принят на 29 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 31 окт. 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

8 Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан, подписан в г. Москва 25 дек. 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

9 Положение о разрешении на приграничное движение для жителей приграничных территорий иностранных государств, порядке составления и согласования списков жителей приграничных территорий, описания и образца бланка этого разрешения: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 23 дек. 2010 г., № 1877, в ред. постановления от 12.10.2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

10 Стратегия трансграничного сотрудничества Люблинского воеводства, Львовской, Волынской, Брестской областей на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]. – Люблин, 2013. – Режим доступа: <http://www.brest-region.gov.by/>. – Дата доступа: 12.04.2018.

11 О внешней трудовой миграции: Закон Республики Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 225-З, в ред. Закона от 05.01.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Загл. с экрана.

12 Перечень населенных пунктов, расположенных в пограничной зоне: информационный портал Государственного пограничного

комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gpk.gov.by/border/perechen-naselennyih-punktov.php> /. – Дата доступа: 12.04.2018.

The attempt of analysis of the legal adjusting of border-line labor migration and border-line collaboration is undertaken in the article, including spaces of the newly independent States (further is the CIS). On the basis of research separate conclusions are set forth, including the prospects of development of border-line labor migration on space of the CIS.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ