

УДК 349.2(476)

Т. А. ГОРУПА

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Исследуется одна из основополагающих свобод внутреннего рынка ЕАЭС — свобода передвижения работников, ее правовое закрепление в евразийском и национальном законодательстве Республики Беларусь. Изучаются вопросы определения вида миграционной политики в ЕАЭС, выявления ограничений и изъятий в свободе передвижения работников, правового статуса трудовых мигрантов в Республике Беларусь. Анализируется опыт правового регулирования трудовой миграции в Европейском союзе, изучается возможность его применения в ЕАЭС.

Делается ряд теоретических выводов о перспективах гармонизации законодательства государств-членов, о применении принципа пропорциональности при введении ограничений прав мигрантов; ряд практических выводов по дополнению евразийского законодательства и национального законодательства Республики Беларусь.



ГОРУПА

Татьяна Александровна,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин учреждения образования
«Брестский государственный университет им. А. С. Пушкина»

T. A. GORUPA

FREEDOM OF MOVEMENT OF MIGRANT WORKERS IN THE CONTEXT OF EURASIAN INTEGRATION PROCESSES

In this article the author explores one of the fundamental freedoms of the internal market of the EEU — the freedom of movement of workers, its legal consolidation in the Eurasian and national legislation of the Republic of Belarus.

The main part of the article is devoted to the study of the following main issues: determination of the type of migration policy in the EEU, the identification of restrictions and exemptions in the freedom of movement of workers, the study of the legal status of migrant workers in the Republic of Belarus. The author analyzes the experience of legal regulation of labor migration in the European Union, studies the possibility of its use in the EEU.

The author makes a number of theoretical conclusions about the prospects of harmonization of the legislation of the Member States, the application of the principle of proportionality when imposing restrictions on the rights of migrants; a number of practical conclusions on the addition of Eurasian legislation and national legislation of the Republic of Belarus.

Миграционные процессы имеют достаточно много позитивных моментов: мигранты тратят свои силы на решение задач, стоящих перед экономикой принимающей страны, выполняя трудовые функции на рабочем месте, приобретая товары и услуги, налаживают дружеские связи с местным населением, что способствует становлению позитивного имиджа государства. По оценкам Международной организации по миграции, подавляющее большинство международных мигрантов в мире являются трудящимися-мигрантами. Мигран-

ты имеют более высокую долю рабочей силы, чем немигранты, особенно из-за более высоких показателей участия женщин-мигрантов [1]. По официальным данным, имеющимся на сайте МВД Республики Беларусь, в 2018 г. выдано и продлено 12 439 (из них выдано 10 625) специальных разрешений на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь [2].

Вместе с тем мигранты — это фактор потенциальной конфликтности в принимающем обществе, они имеют собственные ценности,

традицию и культуру, которая порой является чуждой для такого общества. Однако демографические проблемы, стоящие перед многими странами, в том числе и Республикой Беларусь (старение населения, низкая рождаемость и т. д.), вынуждают использовать в экономике страны труд мигрантов, несмотря на предпринимаемые меры по развитию цифровой экономики, стимулирующей трудоустройство собственных высококвалифицированных работников, по изменению трудового законодательства, закрепляющего особенности правового регулирования дистанционного труда и др.

Не только демографические проблемы на постсоветском пространстве, но и формирование общего (единого, внутреннего) рынка в ЕАЭС предполагает необходимость правового обеспечения прав трудящихся-мигрантов, так как свобода передвижения работников — один из краеугольных вопросов евразийской интеграции. Так, из государств — членов ЕАЭС в 2018 г. в Республику Беларусь прибыло всего 5012 человек (3223 — в 2017 г.; 2947 — в 2016 г.), из них: Республика Армения — 432 (400 — в 2017 г.); Республика Казахстан — 381 (313 — в 2017 г.); Кыргызская Республика — 73 (57 — в 2017 г.); Российская Федерация — 4126 (2453 — в 2017 г.) [2]. Приведенные данные свидетельствуют о росте числа трудящихся-мигрантов в Республике Беларусь из государств — членов ЕАЭС, что требует проведения научного анализа вопросов правового обеспечения свободы передвижения работников в ЕАЭС и одновременно правового положения трудящихся-мигрантов в Республике Беларусь, внесения предложений по изменению и дополнению действующего национального законодательства.

Свобода передвижения рабочей силы в ЕАЭС основывается на актах первичного права Союза, прежде всего это раздел XXVI «Трудовая миграция» Договора о ЕАЭС и Протокола «Об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей» (Приложение № 30 к Договору ЕАЭС) [3].

Анализ норм Договора о ЕАЭС позволяет определить три вида общих экономических политик, которые могут проводиться в ЕАЭС: это единая, согласованная, скоординированная политика, различие заключается в разной степени уровня наднационального правового регулирования, осуществляемого Договором о ЕАЭС. Если единая политика предполагает абсолютное наднациональное регулирование отношений правом Союза, то согласованная политика предполагает активное использование средств по гармонизации законодательства государств-членов актами Союза, тогда как скоординированная политика — активное сотрудничество органов государств-членов при условии его одобрения институтами Союза.

Формально-юридический анализ ст. 96 Договора о ЕАЭС дает основание утверждать, что

политика трудовой миграции в ЕАЭС является скоординированной, предполагающей осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза. Такое сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции осуществляется в форме согласования общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; обмена нормативными правовыми актами и информацией; реализации мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; обмена опытом, проведения стажировок, семинаров и учебных курсов; сотрудничества в рамках консультативных органов.

Вместе с тем обеспечение свободы передвижения работников, на наш взгляд, не может обойтись и без средств унификации и гармонизации, что подтверждается опытом Европейского союза, в котором приняты ряд директив и регламентов в данной сфере — Регламент ЕС «О свободе передвижения работников на территории Союза» [4], директивы «О праве граждан и членов их семей свободно перемещаться и проживать на территории государств-членов» [5], «О мерах, способствующих осуществлению прав работников в контексте их свободы передвижения» [6] и т. д.

Соответственно, полноценная миграционная политика в ЕАЭС возможна только в рамках согласованной и скоординированной политики, где будут применяться как средства гармонизации законодательства государств-членов, так и выработка общих подходов в правовом регулировании свободы передвижения работников.

Первостепенной мерой по реализации миграционной политики в рамках ЕАЭС должно стать формирование общей информационной базы о состоянии трудовых ресурсов в каждом государстве-члене, их нехватке либо избытке в той либо иной стране, правонарушителях-мигрантах и т. д. Г. Е. Нургазина, с которой мы полностью солидарны, отмечает, что «создание общей детализированной информационной базы выделяется экспертами в области миграционной политики в качестве важнейшего условия формирования общего рынка рабочей силы на евразийском пространстве» [7, с. 72]. Формирование информационной базы позволит цивилизованно развивать общий рынок трудовых ресурсов ЕАЭС, будет способствовать организованному и контролируемому набору трудящихся-мигрантов на территории государств-членов.

Сущность свободы передвижения работников заключается в запрете применения ограничений свободы передвижения, установленных в национальном законодательстве государств — членов Союза в целях защиты национального рынка труда. Данный запрет сформулирован в п. 2 ст. 97 Договора о ЕАЭС, но эта норма определяет и правомерные

ограничения указанной свободы «в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания» [3]. Соответственно, при решении вопроса ограничения на национальном рынке труда граждан государств-членов занимать ту либо иную должность, осуществлять профессиональную деятельность необходимо руководствоваться исключительно критерием национальной безопасности и общественно-государственного порядка.

Однако достаточно проблематичными, на наш взгляд, являются отдельные требования, содержащиеся в национальном транспортном законодательстве Республики Беларусь относительно гражданства членов экипажей воздушных, внутренних водных гражданских судов. Так, ч. 4 ст. 39 Воздушного кодекса Республики Беларусь определяет, что летный экипаж воздушного судна, как правило, состоит из граждан Республики Беларусь. Включение в летный экипаж гражданского воздушного судна иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в порядке, установленном специально уполномоченным органом в области гражданской авиации [8]. Аналогично ч. 5 ст. 41 Кодекса внутреннего водного транспорта Республики Беларусь закрепляет, что условия, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа судна, определяются республиканским органом государственного управления в области внутреннего водного транспорта [9].

Таким образом, национальное законодательство содержит явное ограничение свободы передвижения трудящихся в ЕАЭС. Возможно ли аргументировать наличие такого ограничения требованиями исключительно национальной безопасности или общественно-государственного порядка? Однозначно ответить на такой вопрос весьма сложно, так как он требует отдельного исследования ввиду специфики перевозок пассажиров, обеспечения их безопасности. Но однозначно и другое: принятие решения о включении либо об отказе включения граждан государств-членов в состав воздушных, водных судов должно осуществляться с учетом принципа пропорциональности, предполагающего четкое соответствие между целями (гарантирование национальной безопасности и общественного порядка) и предпринимаемыми мерами (ограничение трудовых прав иностранных граждан), которые не могут быть явно чрезмерными и непропорциональными для достижения поставленной цели. Именно данный принцип положен в основу принятия решений по ограничению въезда и проживания граждан ЕС и членов их семей по основаниям соблюдения государст-

венных интересов, общественной безопасности и общественного здравоохранения в Директиве № 2004/38 Европейского парламента и Совета Европейского союза «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов» [5, ст. 27].

Стоит отметить и еще одну проблему, сдерживающую свободу передвижения работников в ЕАЭС, наличие двух изъятий из свободы передвижения лиц, содержащихся в п. 3 ст. 97 Договора о ЕАЭС, связанных с образовательной политикой в ЕАЭС: трудящийся мигрант для занятия педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью в другом государстве-члене должен проходить установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания документов об образовании; документы об ученых степенях и ученых званиях, выданные уполномоченными органами государств-членов, признаются в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Конечно же, перечисленные виды деятельности в Договоре о ЕАЭС (юридическая, педагогическая и т. д.) весьма специфичны, имеют национальные особенности (например, собственная особая правовая система определяет специфику знаний и приобретаемых компетенций выпускниками юридических факультетов). И, несмотря на существующие мнения относительно того, что такое ограничение «не позволяют в полной мере использовать имеющийся у специалистов — граждан стран Союза потенциал, снижают привлекательность этих профессий для них на едином рынке труда» [10], его наличие пока объективно обусловлено различным содержанием и спецификой образовательных программ. Представляется, что в вопросе признания квалификаций для вышеназванных в Договоре профессий возможно предусматривать периоды контролируемой практики для получения специальных знаний, характерных для принимающей страны, и последующего профессионального тестирования претендентов.

Что касается научных степеней и званий, то, по нашему мнению, как раз в перспективе в Республике Беларусь представляется возможным положительное рассмотрение вопроса о их взаимном признании ввиду ориентировки всех стран на привлечение именно высококвалифицированных кадров. Так, п. 53 Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, в качестве одного из направлений нейтрализации угроз для национальной безопасности определяет необходимость «оптимизации миграционных процессов... привлечения высококвалифицированных кадров из-за рубежа. Продолжится активное противодействие незаконной миграции» [11].

В настоящее время согласно Положению о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий в Республике Беларусь подлежат нострификации (приравнению) в ВАК документы о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий, выданные аттестационными органами государств, с которыми Республикой Беларусь заключены договоры о признании и эквивалентности, и подлежат переаттестации обладатели документов, полученных в государствах, с которыми Республика Беларусь не имеет договоров [12]. Такой двусторонний договор в рамках ЕАЭС заключен между Республикой Беларусь и Российской Федерацией [13]. Соответственно, целесообразным было бы заключение международного договора в рамках ЕАЭС о взаимном признании документов об образовании, научных степенях и научных званиях, который имел бы прямое действие для всех государств-членов.

Трудящиеся-мигранты из ЕАЭС в государствах-членах, в том числе и в Республике Беларусь, имеют ряд преимуществ (безвизовый въезд, возможность трудоустройства без необходимости получения специального разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории Республики Беларусь и др.), что способствует становлению свободы передвижения трудящихся в рамках интеграционного образования.

Вместе с тем формально-юридический и сравнительный анализ законодательных актов Республики Беларусь и международных актов показывает, что национальное законодательство Республики Беларусь обеспечивает реализацию и защиту всех личных прав трудящихся-мигрантов ЕАЭС, что же касается социально-экономических прав, то можно обнаружить отдельные проблемы в части неполного соответствия международным стандартам.

В частности, это право трудовых мигрантов на создание и вступление в профсоюзы, обращение за помощью к любому профессиональному союзу (ст. 6 Конвенции МОТ № 97 [14]; ст. 26 Конвенции ООН [15]) на тех же условиях, что и у граждан принимающего государства.

Действующее национальное законодательство, в частности, ст. 1 Трудового кодекса Республики Беларусь, дающая определение профессионального союза как организации, объединяющей граждан [16]; ч. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О профессиональных союзах», предоставляющая право иностранным гражданам и лицам без гражданства вступать в профсоюзы, если это предусмотрено их уставами, определяют условия участия иностранцев в профсоюзах [17]. Таким образом, трудящиеся-мигранты в Республике Беларусь не могут «свободно вступать в любые профессиональные союзы», как это определяет п. б ч. 1 ст. 26 Международной конвенции «О защи-

те прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1990 г. [15], и п. 5 ст. 98 Договора о ЕАЭС [3], что требует внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство.

В заключение можно сделать ряд теоретических выводов:

- на данном этапе развития евразийской интеграции в первоочередном порядке не ставится вопрос о проведении унификации либо гармонизации трудовых и социальных отношений в ЕАЭС, свобода передвижения работников должна прежде всего обеспечить свободу передвижения товаров и услуг в государствах-членах через реализацию скоординированной политики;

- основываясь на позитивном опыте ЕС в регулировании вопросов свободы передвижения работников, можно констатировать, что в будущем полноценная миграционная политика в ЕАЭС возможна только в рамках согласованной и скоординированной политики, где будут применяться как средства гармонизации законодательства государств-членов, так и выработка общих подходов в правовом регулировании свободы передвижения работников;

- реализация политики трудовой миграции в ЕАЭС относительно ограничений прав трудящихся-мигрантов на занятие определенных должностей, на осуществление отдельных видов профессиональной деятельности в принимающих государствах-членах должна осуществляться с учетом принципа пропорциональности, когда цель обеспечения национальной безопасности и общественного порядка пропорционально соотносится с мерами по ограничению трудовых прав мигрантов;

- в перспективе изъятия из свободы передвижения работников (признание документов об образовании для отдельных видов профессиональной деятельности; признание документов об ученых степенях и ученых званиях) должны быть отменены как ограничивающие свободу передвижения работников в ЕАЭС.

Представляется логичным предложить и выводы практической направленности:

- первостепенной мерой по реализации миграционной политики в рамках ЕАЭС должно стать формирование общей информационной базы о состоянии трудовых ресурсов в каждом государстве-члене;

- целесообразным было бы заключение международного договора в рамках ЕАЭС о взаимном признании документов об образовании, научных степенях и научных званиях, который имел бы прямое действие для всех государств-членов;

- законодательство Республики Беларусь требует совершенствования в части закрепления возможности реализации права на участие

в работе профсоюзов трудящихся-мигрантов из государств — членов ЕАЭС. Представляется, что ч. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О профессиональных союзах» необходимо изложить в следующей редакции: «Иностранные граждане и лица без гражданства могут всту-

пать в профсоюзы, созданные и действующие на территории Республики Беларусь», исключив словосочетание «если это предусмотрено их уставами». Данная новелла предоставит возможность безусловного участия в деятельности профсоюзов трудящихся-мигрантов из ЕАЭС.

Список использованных источников

1. Глобальный тренд тенденций в области миграции [Электронный ресурс] / Официальный сайт Международной организации по миграции. — Режим доступа: <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>. — Дата доступа: 02.06.2019.
2. Учет трудящихся-эмигрантов и трудящихся-иммигрантов [Электронный ресурс] // М-во внутр. дел Респ. Беларусь. — Режим доступа: <https://mvd.gov.by/ru/page/uchet-trudyashihhsya-emigrantov-i-trudyashihhsya-immigrantov>. — Дата доступа: 25.06.2019.
3. Договор о ЕАЭС [Электронный ресурс] : 29 мая 2014 г. : в ред. Договора от 15.03.2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
4. Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance [Electronic resource] / Publications Office. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1541789564195&uri=CELEX:32011R0492>. — Date of access: 21.06.2019.
5. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance) / Publications Office. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1541790552975&uri=CELEX:32004L0038>. — Date of access: 21.06.2019.
6. Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers Text with EEA relevance [Electronic resource] / Publications Office. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1563293069268&uri=CELEX:32014L0054>. — Date of access: 21.06.2019.
7. Нургазина, Г. Е. ЕАЭС: перемещение рабочей силы на ее территории / Г. Е. Нургазина // Вестн. МГЭИ. — 2018. — № 4. — С. 71–76.
8. Воздушный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 мая 2006 г., № 117-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.06.2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
9. Кодекс торгового мореплавания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 15 нояб. 1999 г., № 321-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.01.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
10. ЕЭК развивает сотрудничество в сфере трудовой миграции и социальной защиты трудящихся государств — членов ЕАЭС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/2-10-2017-3.aspx>. — Дата доступа: 19.06.2019.
11. Концепция национальной безопасности [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 09.11.2010 г., № 575 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
12. Об утверждении положения о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 17 нояб. 2004 г. № 560 : в ред. от 16 дек. 2013 г. № 560 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
13. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях [Электронный ресурс] : с изм. на 18 июля 2012 г. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1901174>. — Дата доступа: 19.06.2019.
14. Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1901043>. — Дата доступа: 25.06.2019.
15. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [Электронный ресурс] : принята резолюцией 45/158 Генер. Ассамблеи, 18 дек. 1990 г. // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2561306>. — Дата доступа: 25.06.2019.
16. Трудовой кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 26 июля 1999 г., № 296-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
17. О профсоюзах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 22 апр. 1992 г. № 1605-XII : в ред. от 13 июля 2016 г. № 397-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

05.08.2019