

Сравнительный анализ правовых режимов передвижения работников в рамках ЕС и ЕАЭС

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Глава 1. Понятие, история становления и нормативно-правовое закрепление свободы передвижения работников в рамках Европейского Союза

1.1 Понятие свободы передвижения работников в праве Европейского Союза

1.2 История становления правового режима свободы передвижения работников в рамках Европейского Союза

1.3 Нормативно-правовое закрепление режима свободы передвижения работников в праве Европейского Союза

Глава 2. Понятие, история становления и правовое закрепление свободы осуществления трудовой деятельности граждан государств-членов в рамках ЕАЭС

2.1 Понятие свободы осуществления трудовой деятельности в рамках ЕАЭС

2.2 История становления правового режима свободы осуществления трудовой деятельности в праве ЕАЭС

2.3 Правовое закрепление режима свободы осуществления трудовой деятельности граждан государств-членов в рамках ЕАЭС

Глава 3. Сходства и различия правовых режимов передвижения работников в рамках ЕС и ЕАЭС

3.1 Сравнительный анализ правового статуса «работника» в ЕС и «трудящегося государства-члена» в ЕАЭС

3.2 Особенности правового регулирования свободного передвижения членов семьи работника в праве ЕС и членов семьи трудящегося государства-члена в праве ЕАЭС

3.3 Социальные гарантии, пенсионное обеспечение и право на медицинское обслуживание работников и трудящихся государств-членов в рамках ЕС и ЕАЭС

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Правовая интеграция в сфере труда представляет собой процесс сближения систем национального трудового и смежных отраслей права различных государств, входящих в региональные международные организации на основе международных многосторонних региональных соглашений и двусторонних договоров в рамках конкретного региона.

Свобода передвижения работников - одна из основных свобод, являющихся основанием для функционирования единого внутреннего рынка Европейского Союза (далее - ЕС). С 01.01.2015 года учреждено новое региональное объединение - Евразийский экономический союз (далее - ЕАЭС), целью которого также является формирование единого рынка, основанного, среди прочего, на принципе свободы передвижения работников.

В условиях усиления региональной интеграции в рамках ЕАЭС и необходимости реализации идеи создания большого евразийского партнерства особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы правового регулирования труда граждан государств-членов ЕАЭС.

Трудовая мобильность в пределах любого интеграционного сообщества, с одной стороны, открывает новые возможности для человека, работодателей, принимающего общества и государства, с другой - создает ряд угроз. Для принимающего общества и государства - это увеличение возможностей рынка труда; более эффективное удовлетворение спроса на рабочую силу; рост доходов в бюджет за счет повышения сбора налогов; контроль условий труда, соблюдения технологических стандартов и повышения качества производимых товаров; вывод из тени трудовой миграции за счет легализации временных трудовых мигрантов; наращивание потенциала рабочей силы за счет регулирования уровня оплаты труда там, где будет особенно нужно; более эффективное распределение рабочей силы в регионе; обеспечение прозрачности трудовых отношений; более эффективное решение демографических проблем в принимающем регионе (приток молодых на рынок труда будет способствовать улучшению возрастной структуры населения принимающего общества). Для отдающего общества - это получение средств для поддержания повседневной жизни населения страны, уменьшение социальной нагрузки на депрессивные регионы, снижение уровня социальной напряженности. Подводя итоги трехлетнего функционирования ЕАЭС, следует отметить, что сделаны первые шаги по нормативно-правовому и организационно-управленческому обеспечению свободы движения рабочей силы в ЕАЭС. «Четыре свободы» поддержали трудовую мобильность в пределах Союза в условиях экономического кризиса, но не изменили вектор мобильности. Он по-прежнему направлен из других государств-членов ЕАЭС в Россию.

Модель единого внутреннего рынка ЕС стала ориентиром для определения приоритетов евразийской экономической модели. За небольшой период времени ЕАЭС усвоил множество институциональных и правовых элементов из европейской модели, достиг определенных результатов при передвижении работников в рамках ЕАЭС, но остаются нерешенными ряд вопросов.

К проблемным вопросам обеспечения свободы движения рабочей силы следует отнести незавершенность разработанности нормативно-правового регулирования. Все еще продолжается разработка нормативно-правовой базы в сфере пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов ЕАЭС и сближение законодательств государств-членов в сфере трудовой миграции. Требуется внимания реализация достигнутых договоренностей по единым условиям налогообложения доходов физических лиц граждан государств-членов с первых дней работы по найму. Всем государствам-членам ЕАЭС предстоит развивать механизмы саморегулирования в области свободы передвижения рабочей силы.

Цель магистерской диссертации заключается в сравнительном анализе правовых режимов передвижения работников в рамках ЕС и ЕАЭС.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- 1) определить понятие свободы передвижения работников в праве ЕС;
- 2) рассмотреть историю становления правового режима свободы передвижения работников в рамках ЕС;
- 3) охарактеризовать нормативно-правовое закрепление режима свободы передвижения работников в праве ЕС;
- 4) определить понятие свободы осуществления трудовой деятельности в рамках ЕАЭС;
- 5) изучить историю становления правового режима свободы осуществления трудовой деятельности в праве ЕАЭС;
- 6) дать характеристику правовому закреплению режима свободы осуществления трудовой деятельности граждан государств-членов в рамках ЕАЭС;
- 7) выявить сходства и различия правовых режимов передвижения работников в рамках ЕС и ЕАЭС.

Объектом магистерской диссертации являются общественные отношения, складывающиеся в связи с передвижением работников в рамках ЕС и ЕАЭС.

Предметом исследования являются правовые нормы ЕС и ЕАЭС, регулирующие передвижение работников в рамках этих интеграционных образований.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания: анализ, синтез, системный метод. В ходе исследования так же использовались специальные научные методы: конкретно-социологический, социально-правовой эксперимент, формально-юридический, сравнительно-правовой и иные методы.

Нормативную основу магистерской диссертации составили Договор о Евразийском экономическом союзе Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (далее - Договор о ЕАЭС), Договор о Европейском Союзе Договор о Европейском Союзе (Подписан в г. Маастрихте 07.02.1992) (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс» (далее - ДЕС), Договор о функционировании Европейского Союза Договор о функционировании Европейского Союза (Подписан в г. Риме 25.03.1957) (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс» (далее -ДФЕС), другие нормативные акты

Теоретическую основу магистерской диссертации составили работы таких ученых, как: Алиев С.Б., Бекашев Д.К., Головина С.Ю., Гулина О.Р., Иванов Д.В., Иванчак А.И., Кашкин С.Ю., Калинин П.А., Крылов К.Д., Куренной А.М., Кудрявцева Л.Н., Лютов Н.Л., Лушников А.М., Лушникова М.В., Морозов П.Е., Надирова А.К., Постовалова Т.А., Постникова Е.В., Томашевский К.Л., Шмагина Ю.Е., Четвериков А.О., Юмашев Ю.М. и др.

Положения, выносимые на защиту:

1. Базовые принципы передвижения граждан государств-членов в рамках ЕАЭС, как и в ЕС, весьма либеральны: отсутствуют визы, запрещены ограничения в целях защиты национального рынка труда. Однако нормы, конкретизирующие свободу передвижения, в двух объединениях различаются. Трудящимся государств-членов ЕАЭС, в отличие от трудовых мигрантов из других стран СНГ, для осуществления трудовой деятельности на этом пространстве не надо запрашивать разрешение у государственных органов, проходить процедуру признания дипломов о высшем образовании или профессиональной квалификации (за исключением отдельных профессий), сдавать экзамен на знание языка и истории принимающей страны, оплачивать патент на индивидуальную трудовую деятельность. Но, в то же время, препятствия создают нерегламентированность пенсионного обеспечения, а также скромный социальный пакет, который устанавливает принимающее государство. В ЕС же работники государств-членов Союза могут рассчитывать на европейский полис медицинского страхования и справедливое пенсионное обеспечение благодаря системе пенсионных взаиморасчетов. Однако действуют барьеры на пути признания квалификационных документов и жесткие требования к знанию языка принимающего государства.

2. Отдельные положения пока не нашли полной регламентации в Договоре о ЕАЭС и в приложениях к нему, например вопросы, связанные с пенсионным обеспечением, находятся в стадии разработки. Но учитывая, что ЕАЭС - очень молодое международное интеграционное образование по сравнению с ЕС, решение такого рода вопросов является делом времени. Что касается пенсионного обеспечения, то механизм реализации данной проблемы находится в высокой степени готовности и ожидается, что он заработает к концу 2018 года. Вместе с тем, нужно учитывать, что об интеграции, аналогичной европейской, речи пока не идет.

3. Необходимо включить в повестку развития ЕАЭС выработку порядка признания свидетельств о профессиональной квалификации, так как существующий механизм не может считаться эффективным. Специалисты должны проходить регламентированную процедуру проверки своей квалификации. Следует при этом учитывать, что большую часть трудящихся государств-членов ЕАЭС составляют лица, получившие образование или профессиональную квалификацию после распада СССР или нее получившие их вообще. А это значительно снижает гарантии безопасного предоставления услуг.

Целесообразно учесть опыт ЕС с целью внедрения аналогичной практики в ЕАЭС. Только так принцип взаимного признания профессиональных квалификаций не причинит вреда потребителям услуг.

4. Насущным представляется закрепление общей позиции относительно языковых знаний трудящихся государств-членов ЕАЭС. Необходимо очертить круг профессий, где эти требования были бы уместны. Параллельно, целесообразно совершенствовать меры по продвижению русского языка как «языка межнационального общения». Задачей на будущее является выработка единых подходов.

5. Достаточно очевидно, что статьи Договора о ЕАЭС имеют по многим параметрам схожие нормы с ДФЕС, например, право на зачет трудового стажа, право вступать в профессиональные союзы наравне с гражданами государства трудоустройства, запрет на квоты и др. Вместе с тем имеется ряд норм, которые характерны исключительно для одного из данных договоров. Например, ДФЕС предусматривает четко закрепленное право трудящегося остаться после завершения трудовой деятельности в государстве трудоустройства, а в Договоре о ЕАЭС такой нормы нет. В тоже время в срок пребывания в государстве трудоустройства по Договору о ЕАЭС определяется исключительно сроком действия трудового или гражданско-правового договора. Но, и в этом случае имеется ряд неурегулированных вопросов, в особенности, миграционных (отсутствие возможности изменения цели пребывания в миграционной карточке, повторная постановка на миграционный учет при выезде за пределы государства трудоустройства и др.).

6. Следует также отметить, что в целом Договор о ЕАЭС содержит большее количество специальных норм, как ни странно, это может показаться, по сравнению с ДФЕС. Это связано с тем, что в ЕС нормативно-правовое регулирование происходит посредством специальных актов - Регламентов и Директив, подробно раскрывающие те или иные вопросы. Это означает, что за все время существования ЕС была сформирована большая база подобных документов, благодаря которым стало возможным оперативное регулирование вопросов на европейском уровне. В Договоре о ЕАЭС отсылочных норм тоже достаточно много, но вместе с тем есть и специальные, например Приложение №30 к Договору о ЕАЭС. И все же договорно-правовой механизм видится менее «поворотливым» и эффективным при реализации наднациональных целей.

Глава 1. Понятие, история становления и нормативно-правовое закрепление свободы передвижения работников в рамках Европейского Союза

1.1 Понятие свободы передвижения работников в праве Европейского Союза

Развитие ЕС и достижение им целей и задач, провозглашенных в его учредительных договорах, было бы трудновыполнимым без эффективного функционирования внутреннего рынка Союза, основой которого является свобода передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов. Свобода передвижения работников-граждан ЕС, членов их семей, студентов, пенсионеров и иных категорий населения представляет собой активно развивающуюся сферу, на которую оказывают влияние состояние рынка труда государств-членов ЕС, положение еврозоны, личные и семейные

обстоятельства индивидов Правовое регулирование посредничества в трудоустройстве: монография // Под ред. А.И. Иванчак. Saarbrücken: Palmarium Academic Publishing, 2017. С. 23.

Свобода передвижения рассматривается как основная свобода в рамках ЕС, которая призвана устранять всяческие преграды для свободного перемещения товаров, услуг и капитала между государствами-членами. Право на свободу передвижения в правовом контексте ЕС охватывает различные свободы, такие как свобода передвижения работников, свобода выбора адреса представительства юридического лица для независимых предпринимателей, людей свободной профессии, свобода перемещения услуг и т.д. Следовательно, «свобода передвижения» в контексте права ЕС наполнена не только понятием внутригосударственного права одного из государств-членов, но и целевым заимствованием хозяйственно-экономических компонентов Гулина О.Р. Право на свободу передвижения (часть 1) // Актуальные проблемы российского права. 2015. №5. С. 142.

Неотъемлемой частью экономики ЕС, как известно, является рынок труда, а свобода передвижения работников - один из четырех элементов свободы перемещения (товаров, услуг, людей и капиталов), предусмотренных Разделами II и IV ДФЕС. Граждане ЕС имеют право оставаться и работать на территории другого государства-члена ЕС на тех же условиях, что и граждане этого государства.

Свобода передвижения лиц состоит из нескольких блоков правовых норм. Это нормы, регулирующие свободу передвижения граждан ЕС с целью проживания и обучения; нормы, регулирующие свободу передвижения трудящихся, а также членов их семей; нормы, регулирующие свободу передвижения трудящихся и иных лиц, не являющихся гражданами Союза.

Право на свободное передвижение предполагает отмену любой дискриминации и включает право на трудоустройство, свободное перемещение и проживание. Как подчеркивал В. Бломайер, «большое значение для европейского трудового права имеет принцип свободного передвижения работников, согласно которому работодателям запрещена любая дискриминация работников, прибывающих из других государств-членов» Бломайер В. Европейское трудовое право // Отдельные проблемы хозяйственного права Германии и Австрии: Сб. докладов на семинаре, проведенном в рамках Темпус-проекта в г. Минске 28 августа - 3 сентября 2000 г. Мн., 2001. С. 444..

В действительности, праву ЕС более характерны термины «свободное движение трудящихся» и «свобода передвижения лиц», второй из которых объемнее первого. Вторая категория, как отмечают П.А. Калиниченко и С.Ю. Кашкин, может пониматься в двух смыслах: широком и узком. Если узкий смысл принципа свободы передвижения лиц охватывает собой только свободу передвижения работников (т.е. трудящихся), то широкий включает в себя также свободу передвижения неработающих лиц (студентов, пенсионеров), работников, являющихся гражданами третьих стран, безвизовое передвижение лиц в Шенгенском пространстве и свободу учреждения юридических лиц Кашкин С.Ю., Калиниченко П.А. Трудовое и социальное право Европейского союза: документы и материалы. М., 2005. С. 27. В этой связи, К.Л.

Томашевский отмечает, что широкий смысл должен охватывать также свободу передвижения работодателей-физических лиц (в т. ч. предпринимателей, использующих наемный труд) и неработающих членов семьи работников Томашевский К.Л. Принцип свободы движения рабочей силы в правовых источниках Европейского Союза, Совета Европы, Содружестве Независимых Государств и Евразийском экономическом сообществе // Евразийский юридический журнал. 2009. №8. С. 17.

Право на свободу передвижения также подразумевает следующее Постовалова Т.А. Право Европейского союза. Краткий курс: учебное пособие. М.: Проспект, 2017. С. 186:

- 1) гармонизацию условий проживания во всех государствах-членах, в частности тех людей, которые относятся к категории «воссоединяющиеся с семьей»;
- 2) устранение препятствий, создаваемых отказом в признании дипломов или эквивалентных свидетельств о профессиональной подготовке;
- 3) улучшение условий жизни и труда приграничных работников.

Каждый работник в ЕС имеет право на свободу передвижения на всей территории Союза при условии ограничений, оправданных на основаниях общественного порядка, общественной безопасности или общественного здоровья. Право на свободу передвижения дает возможность любому работнику осуществлять любую деятельность, по любой профессии в соответствии с принципами равного обращения при принятии на работу, условий труда и социальной защиты в стране пребывания.

Постовалова Т.А. Трудовое право Европейского союза: теория и практика. М.: Проспект, 2015. С. 73

В 2003 г. ЕС одобрил Директиву ЕС 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 года «О праве на воссоединение с семьей». EU-Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification Европейская Комиссия (далее - Комиссия) особо подчеркнула, что члены семей всегда должны иметь право поддерживать созданный ими союз, вне зависимости от страны проживания и гражданства членов семьи. В свою очередь, при принятии данной Директивы представители Австрии, Бельгии, Испании, Италии и Люксембурга заявили, что миграционные власти должны сохранять за собою возможность систематической проверки реальности семейных союзов, даже в случаях, когда для этого нет никаких предпосылок. Представители Нидерландов пошли еще дальше и настаивали на проведении проверок и контроля, в том числе за партнерами, не состоящими в браке.

Как следствие разности государственных интересов и подходов к вопросам миграционной политики и воссоединения семей, данная проблема на общеевропейском пространстве перешла в плоскость судебных разбирательств. В деле *Yavuz vs. Austria* *Yavuz vs. Austria*, European Commission of Human Rights, касающемся права на пребывание турецкого подданного, женившегося на гражданке Австрии, Комиссия согласилась с властями Австрии о законности проведенного расследования (звонков и интервью с супругой), подтвердивших недействительность брачных уз и, как следствие, приведших к депортации истца из страны. В 1997 г. в Комиссию попало дело гражданина Нидерландов и его жены, гражданки Германии, которые сочли нарушением их прав предварительную

проверку правового статуса гражданки Германии и ее право на пребывание в стране со стороны властей Нидерландов. Комиссия в этом деле пришла к выводу, что требования подобной проверки, которые адресованы лишь к иностранцам, заключающим брак с гражданами Нидерландов, и не имеющие место, в случаях заключения брака между подданными Нидерландов, являются нарушением ст. 14 (Право на равенство) Европейской Конвенции о правах человека.

В отношении граждан третьих государств свобода передвижения работников, гарантируемая в рамках ЕС, не применяется, но при этом имеются определенные исключения. В частности, в Директиве №2004/38 Директива №2004/38/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов ЕС, об изменении Регламента (ЕЭС) 1612/68, а также об отмене Директив 64/221/ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ЕЭС» (Принята в г. Страсбурге 29.04.2004) (с изм. и доп. от 05.04.2011) // СПС «КонсультантПлюс» предусмотрено право членов семьи граждан ЕС, которые являются гражданами третьих государств, заниматься трудовой деятельностью на территории ЕС и быть получателями социальных льгот и пособий.

Студенты, имеющие гражданство государства ЕС, имеют право на проживание в другом государстве ЕС, а равно на трудовую деятельность в данном принимающем государстве, согласно правилам Директивы №2004/38/ЕС. При этом порядок регламентации трудовой деятельности студентов на территории принимающего государства является исключительной компетенцией данного государства-члена ЕС. К примеру, Франция предоставляет студентам право на труд в пределах 60% от годового рабочего времени, а в Германии установлено правило, согласно которому студент может работать 120 полных или 240 неполных рабочих дня в год.

В рамках ЕС можно выделить несколько значимых обстоятельств, которые могут стать законной причиной ограничения права на свободу передвижения.

1. Свобода передвижения может быть ограничена в отношении лиц, занятых на государственных должностях и/или постах публичной власти (ст. 45 ДФЕС). От государства не требуется составления списка должностей и/или областей трудовой деятельности, которые являются преградой для свободного передвижения и трудовой активности отдельных категорий лиц.

Дело *Reyners v. Belgium*, в котором Суд ЕС сформулировал подобную трудовую активность как «активность, осуществляемую самостоятельно, при этом требующую прямую и специфическую связь с управлением» *Case 2/74 Reyners v Belgium*. Суд ЕС определил, что не требуется составления списка профессий, которые рассматриваются в качестве «должностей или постов публичной власти», и, как следствие, в отношении лиц, их занимающих, государствами-членами ЕС могут быть установлены ограничения в праве на свободу передвижения.

2. Вопросы здравоохранения (ст.29 Директивы №2004/38/ЕС). Лицу может быть запрещен въезд на территорию, если лицо имеет заболевания, которые ставят под угрозу здравоохранение:

а) подлежащие карантину заболевания, указанные в международном санитарном регламенте ВОЗ; туберкулез дыхательного аппарата в активной или прогрессирующей форме; сифилис; другие инфекционные или паразитические заболевания, являющиеся заразными, насколько они подпадают в принимающей стране под действие защитных положений в отношении национальных граждан, а равно

б) заболевания, способные поставить под угрозу общественный порядок или общественную безопасность, как то: наркомания; умственное расстройство; явные состояния психоза с повышенной возбудимостью, психоза, сопровождаемого бредом или галлюцинациями, и психоза с помутнением сознания.

3. Ограничения для охраны внешнего порядка, общественной безопасности, интересов государства (ст.27 Директивы №2004/38/ЕС). Такими полномочиями воспользовались многие государства ЕС.

После присоединения Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии к ЕС, Австрия, Великобритания и Германия ввели ограничения на миграцию из государств Восточной Европы до 30 мая 2011 г. Причинами были защита интересов стран по основаниям высокого уровня безработицы в новых членах ЕС и наплывом граждан стран «восточной восьмерки». Так, поляки стали вторым по величине сообществом мигрантов после граждан Индии в Великобритании. В 2011 г. количество учеников польского происхождения составило 579 000 человек, что в десять раз превысило данные 2001 г. Начиная с 2002 г. около 1,2 млн. карт социального страхования было выдано гражданам Польши в Великобритании. В 2012 г. граждане Польши родили 21 156 детей в Великобритании и заняли второе место по рождаемости после граждан Великобритании Vargas-Silva, C., Migration Flows of A8 and other EU Migrants to and from the UK, 3d Revision, April 2014.

С 1 мая 2012 г. швейцарское правительство ввело ограничения на въезд в страну граждан Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии. Отныне ежегодная квота для граждан восточноевропейских государств, в Швейцарии составляла 2000 разрешений на проживание в год. Ограничение было установлено на 1 год, с возможностью последующей пролонгации. Поддержка народного референдума 2014 г. предполагает дальнейшее ограничение иммиграции из стран ЕС, кантоны имеют право определять число мигрантов от высококвалифицированных специалистов до заявителей на право на убежище, в зависимости от «gesamtwirtschaftlichen Interessen» (экономических интересов кантона) Гулина О.Р. Право на свободу передвижения в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. 2014. №12. С. 2927.

Одной из серьезных проблем на общеевропейском уровне является высокий уровень безработицы - около 7,3% по состоянию на январь 2018 года. Как следствие, трудящиеся мигранты государств ЕС находятся в поиске трудовой занятости, перемещаясь из страны в страну. Вопросы свободы передвижения лиц в поисках трудовой занятости и защита их прав находятся в приоритете миграционной политики на общеевропейском пространстве.

В Великобритании, Германии и Франции идут политические дискуссии о

возможности высылки иностранного работника-гражданина ЕС из другого государства-члена ЕС, который находится в состоянии поиска работы. Несмотря на различие правовых позиций самих государств ЕС по данному вопросу, видится важным, определить три основных момента, которые доказывают невозможность высылки граждан ЕС из другого государства ЕС по причине поиска работы:

1. В соответствии с Директивой №2004/38/ЕС, граждане ЕС могут проживать в принимающем государстве-члене ЕС без ограничений, иных условий или формальностей в период до 3 месяцев помимо требования обладать действительным паспортом и/или иным документом, удостоверяющим личность и гражданство лица. В данный период лицо не может быть субъектом права на получение социальных пособий и/или иных социальных льгот в принимающем государстве. При этом лицо может потерять право на пребывание в течение 3 месяцев, если станет «неразумным бременем» для системы социальной помощи принимающего государства-члена ЕС.

2. Для законного проживания свыше 3-х месяцев в принимающем государстве-члене ЕС, лицо должно удовлетворять следующим требованиям: быть наемным или ненаемным работником и иметь достаточное количество средств для того, чтобы не быть бременем для системы социальной помощи принимающего государства; быть студентом с подтверждением достаточности средств, чтобы не быть бременем для системы социальной помощи принимающего государства; быть членом семьи гражданина ЕС, удовлетворяющего данным условиям (ст.7 Директивы №2004/38/ЕС). Граждане ЕС имеют право на неограниченное временное пребывание в принимающем государстве-члене ЕС до тех пор, пока они удовлетворяют условиям, которые обозначены выше (п.2 ст.14 Директивы №2004/38/ЕС). Ситуация, когда лицо-гражданин ЕС не соответствует данным условиям, не означает автоматической нагрузки на социальную систему принимающего государства и не может быть основанием для автоматического выдворения.

3. Невозможно выслать наемного или ненаемного работника, являющегося гражданином ЕС, равно как и лицо, пребывающее в состоянии поиска работы, если данное лицо имеет разумные основания и разумные доказательства того, что оно продолжает искать работу и имеет реальные шансы быть нанятым (п.4 ст.14 Директивы №2004/38/ЕС).

Необходимо подчеркнуть, что на территории ЕС незаконны любые ограничения свободы передвижения граждан ЕС, которые находятся в состоянии поиска работы, равно как и их высылка/депортация по причине нахождения в стране исключительно на этом основании. Однако данное правило не распространяется на граждан третьих стран.

Итак, право на свободу передвижения является основополагающим принципом на пространстве ЕС. При этом общеевропейский законодатель, формируя базовые основы действия данного принципа, оставляет национальным законодателям свободу законотворчества и усмотрения для формирования «национальных основ» права на свободу передвижения лиц, максимально отражающих политические, экономические и правовые традиции государства-члена ЕС.

1.2 История становления правового режима свободы передвижения работников в

рамках Европейского Союза

Правильное понимание правового режима свободы передвижения работников ЕС возможно исключительно в контексте ее эволюции.

Изначально, свободное передвижение вводили в качестве правовой базы для трудовых мигрантов из Южной Европы, прежде всего для итальянцев, которые в то время остро нуждались в доступе на рынки труда Центральной Европы, особенно Германии. Вследствие изменения ситуации на рынке труда и опасения «наплыва мигрантов» из данного региона, свобода перемещения подверглась ограничениям, когда в ЕС вступили Греция, Испания и Португалия. Граждане Греции лишь через 6 лет получили право на свободное передвижение и выбор места работы на европейском пространстве. А португальским и испанским подданным предстояло ждать целых 7 лет, но, поскольку значительного всплеска миграции не произошло, они получили право перемещаться на год раньше Кунц Я., Лейнонен М. Европа без границ: риторика, реальность или Утопия? // ЮНЕСКО. Миграция без границ. Эссе о свободном передвижении людей // Под ред. А. Пеку и П. де Гюштенера. М., 2009. С. 216..

Уже на начальном этапе европейской интеграции в рамках Европейского экономического сообщества были поставлены цели устранения препятствий для реализации свободы передвижения лиц (п. «с» ст.3 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (Подписан в Риме 25.03.1957) (с изм. и доп. на февраль 1986 г.) // СПС «КонсультантПлюс») (далее - Договор об учреждении ЕЭС). Следует подчеркнуть, что не только цели экономической интеграции, но и социальный аспект стали формирующими началами в европейском объединении.

Нормативно-правовое закрепление принцип свободного передвижения рабочей силы получил в Договоре об учреждении ЕЭС. В статье 48 данного акта было определено содержание и обозначены особенности применения принципа свободного передвижения рабочей силы.

Большинство исследователей утверждают, что статья 48 была включена в первоначальную редакцию Договора об учреждении ЕЭС благодаря деятельности министра иностранных дел Бельгии П.-А. Спаака (1956 г.) Jacobs F.G. European Law and the Individual. North-Holland Publishing Company, 1976. P. 39-53., который в своем докладе доказал, что на макроэкономическом уровне интеграция национальных рынков достигается наилучшим образом при условии, что продукция (товары, услуги) и факторы производства (труд, капитал) могут свободно перемещаться между государствами.

Среди прочего он утверждал, что политика свободного перемещения товаров, услуг и производителей приведет к перераспределению производственных и трудовых ресурсов, в результате могут возникнуть проблемы с трудоустройством. Для того чтобы избежать безработицы в отдельных регионах и обеспечить производителей работниками, необходимо создать возможности для их перемещения. «Доклад Спаака» послужил основой для переговоров 1956-1957 гг. по учредительному

договору. В ходе обсуждений большинство стран высказало возражения против введения свободного движения трудовых ресурсов. Государства опасались свободного передвижения рабочей силы, поскольку либерализация норм доступа к рынку труда противоречила интересам большинства из них. В то время страны Западной Европы имели практически полный контроль над иммиграцией и допуском трудовых ресурсов на свои рынки труда. В большинстве стран регулирование миграции происходило в соответствии с потребностями их национальных рынков труда.

Несмотря на это, статьей 48 Договора об учреждении ЕЭС было установлено, что до конца переходного периода в рамках Сообщества должна быть обеспечена свобода передвижения рабочей силы, отменена дискриминация в трудовых правах по признаку гражданства, унифицированы подходы к решению вопросов условий труда и трудоустройства (занятости, оплаты и т.д.).

Государства-члены Сообщества согласились вводить свободу передвижения постепенно, что было отражено в статье 49 этого же документа: «Как только настоящий Договор вступит в силу, Совет, принимая решение квалифицированным большинством, по предложению Комиссии, в сотрудничестве с Европейским парламентом и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом, определит путем принятия Директив или Регламентов меры, необходимые для поэтапного прогрессирующего осуществления свободного движения трудящихся, как оно определено в предыдущей статье, в частности:

- a) обеспечивая тесное сотрудничество между национальными службами занятости;
- b) устраняя, систематически и в возрастающей степени, те административные процедуры и практику, а также квалификационные сроки приема на имеющуюся в наличии работу, определенные либо национальным законодательством, либо соглашениями, ранее заключенными между государствами-членами, сохранение которых явилось бы препятствием либерализации движения трудящихся;
- c) устраняя, систематически и в возрастающей степени, все квалификационные сроки и другие ограничения, предусмотренные либо национальным законодательством, либо соглашениями, ранее заключенными между государствами-членами, которые устанавливают для трудящихся других государств-членов условия в отношении свободы выбора работы, отличные от условий, установленных для трудящихся данного государства;
- d) создавая соответствующий механизм, позволяющий установить связь между предложениями рабочей силы и заявками на нее и облегчить достижение баланса между предложением и спросом на рынке труда таким образом, чтобы избежать серьезных угроз для уровня жизни и занятости в различных районах и отраслях промышленности».

Однако, как отмечал Ван дер Мей, формулировка статьи 49 предполагает, что это положение никогда не будет включено в Договор с целью практической реализации свободы движения трудовых ресурсов. В качестве доказательства своей точки зрения он приводит два примера.

Во-первых, если государства-члены действительно хотели бы ввести свободное

передвижение факторов производства, эта статья должна была распространять право свободного передвижения на всех работников в государствах-членах, независимо от их гражданства. Хотя статья распространяется только на «работников всех государств-членов», отсутствие прямого упоминания гражданства не означает, что в свободу передвижения включены граждане третьих государств. Отсутствие ссылки на гражданство государства-члена объясняется тем, что государства-члены не имели намерения включать всех своих граждан, особенно из заморских территорий, в режим свободного передвижения.

Во-вторых, абсолютно свободное перемещение факторов производства потребовало бы установления права лиц на поиск работы в других государствах-членах. Хотя предложение о предоставлении такого права обсуждалось в ходе переговоров, оно в итоге было отклонено, поскольку большинство государств считало, что мобильность рабочей силы должна определяться исключительно потребностями национальных рынков труда Van der Mei A.P. Free Movement of Persons Within the European Community Cross-Border Access to Public Benefits. Oxford: Portland Oregon, 2003. P. 25. Договор об учреждении ЕЭС оставил статью в первоначальной редакции с незначительными изменениями, касающимися отсылки к соответствующим статьям, которые регулируют процедуры принятия мер, эти положения впоследствии были перенесены в ст. 46 ДФЕС.

Важное значение среди актов ЕС имеют Хартия об основных социальных правах трудящихся 1989 г. Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся (Принята в г. Страсбурге 09.12.1989 главами государств и правительств стран-членов Европейского сообщества) // СПС «КонсультантПлюс» и Хартия Европейского союза основных правах 2007 г. Хартия Европейского Союза об основных правах (2007/С303/01) (Принята в г. Страсбурге 12.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс» Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 года устанавливает, что каждый трудящийся Европейского сообщества имеет право на свободу передвижения по территории Сообщества в зависимости от ограничений, оправданных общественным порядком, государственной безопасностью и здоровьем общества. Право на свободу передвижения дает каждому трудящемуся возможность работать в Сообществе по любой профессии или специальности в соответствии с принципом равного отношения к вопросу о доступе к наемному труду, условиям труда и социальной защите в принимающей стране (п. 2 Хартии). В развитие вышеуказанных норм в п. 3 Хартии определено, что право на свободное передвижение предусматривает:

- 1) гармонизацию условий проживания во всех государствах-членах, особенно в случае воссоединения семей;
- 2) устранение препятствий, возникающих в результате непризнания дипломов или эквивалентов свидетельств о профессиональной квалификации;
- 3) улучшение условий жизни и работы трудящихся приграничных районов.

В преамбуле Хартии Европейского Союза об основных правах (2007/С303/01) подчеркивается, что ЕС поощряет сбалансированное и устойчивое развитие и обеспечивает свободное передвижение лиц, услуг, товаров и капиталов, а также

свободу учреждения. Более того, ЕС ставит личность в центр своей деятельности, путем учреждения гражданства Союза и создания пространства свободы, безопасности и правосудия. Также в ст. 15 Хартии провозглашается свобода профессиональной деятельности и право на труд, в соответствии с которыми, каждый гражданин Союза свободен искать работу, трудиться, учреждать собственное дело и предоставлять услуги во всех государствах-членах ЕС. Как отмечает Ю.С. Кашкин, «на сегодняшний момент Хартия Европейского Союза об основных правах 2007 г., как и Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 г., обязательной силы не имеет, хотя Суд ЕС ссылается в своих решениях на эти документы» Кашкин Ю.С. Трудовое право Европейского Союза: Учеб. пособие. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 90.

Естественно, нельзя не согласиться, что основные права и свободы, определенные в вышеназванных Хартиях, следует рассматривать как общепризнанные между государствами-членами ЕС принципы, которые используются Судом ЕС для преодоления пробелов и разрешения коллизий в нормах трудового права. Следует отметить, что исследование эволюции законодательного регулирования свободного перемещения лиц - это изучение не столько первичного законодательства, сколько вторичного. Вторичное законодательство ЕС включает ряд актов, которые дополняют положения первичного законодательства о свободе передвижения работников.

В целях реализации права на свободное передвижение работников институты ЕС посредством принятия Регламентов и Директив могут:

- обеспечивать тесное сотрудничество между национальными агентствами по трудоустройству;
- упразднить нормы внутреннего законодательства, устанавливающие дополнительные административные процедуры, затрудняющие получение оперативного доступа граждан ЕС к имеющимся вакансиям;
- упразднить предусмотренные внутренним законодательством условия, которые применительно к свободному выбору места работы подчиняют работников из других государств-членов условиям, отличным от тех, что применяются к национальным работникам;
- устанавливать механизмы, призванные сбалансировать спрос и предложение в отношении рабочих мест на условиях, которые исключают появление серьезных угроз для снижения уровня жизни и занятости в различных регионах и отраслях промышленности.

Далее следует указать основные акты вторичного права, касающиеся свободы движения трудящихся.

Необходимо начать с ранее упомянутой Директивы №2004/38/ЕС, которая гарантирует право гражданам Союза и членам их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов ЕС. Граждане государств-членов ЕС имеют право осуществлять трудовую деятельность на территории любого из них, а члены их семей получают право на свободу передвижения и трудоустройство внутри ЕС. Таким образом, гарантируется свобода передвижения и создается единый рынок

труда в рамках ЕС, но при этом закрывается доступ на его территорию для нежелательных мигрантов путем введения жесткого пограничного режима с соседними странами, не входящими в ЕС.

Директива №2004/38/ЕС объединяет в единый документ все законодательство о праве въезда и пребывания для граждан Союза, состоящее из двух регламентов и девяти директив. Основные положения Директивы сводятся к следующему:

- определение условий, при которых граждане Союза и члены их семей могут осуществлять свое право на свободу передвижения и проживания в государствах-членах;
- право на постоянное проживание;
- ограничения данных прав по соображениям общественного порядка, общественной безопасности или общественного здоровья.

Директива также сводит к минимуму формальности, которые граждане Союза и члены их семей должны выполнить для того, чтобы осуществлять свое право на проживание.

Будучи актом правовой кодификации, настоящая Директива, кроме того, вносит ряд изменений и дополнений в сложившийся ранее правовой режим. Среди основных следует отметить следующие: отмену вида на жительство для граждан ЕС и замену его более простой системой регистрации в принимающем государстве-члене (ст.8 Директивы); право постоянного проживания (глава IV Директивы); расширение объема понятия «член семьи» (ст.2 и ст.3 Директивы) и дополнительные гарантии для подобных лиц, например, в случае распада брака с гражданином Союза (ст.12 и ст.13 Директивы).

За рамками этой кодификации остались несколько более ранние нормативные акты ЕС, которые закрепляют трудовые и связанные с ними права наемных работников-мигрантов, прежде всего, Регламент №1612/68 «О свободном передвижении работников внутри Сообщества». Из текста последнего в то же время исключены две статьи (статьи 10 и 11), касающиеся прав членов семьи гражданина Союза и дублирующие положения Директивы №2004/38/ЕС.

Директива 91/533/ЕЕС от 14 октября 1991 г. «Об обязанности работодателя информировать своих служащих об условиях, прилагаемых к контракту или трудовому соглашению» Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, регулирует вопросы информирования работников об условиях трудового договора и содержания трудовых отношений и применяется к каждому работнику, имеющему трудовой договор или трудовые отношения, определенные законом, действующим в государстве-члене, и/или регулируется законом, действующим в государстве-члене. В соответствии с этой Директивой государства-члены ЕС обязаны предоставить работнику, которого принимают на работу, информацию о работодателе, месте и характере работы, выполнение которой ему поручено, должности, дате заключения договора, продолжительности отпуска, сроке уведомления при расторжении трудового договора, заработной плате. Указанная информация должна предоставляться в письменной форме, и если она не

содержится в трудовом договоре, работодатель должен составить отдельный документ по указанным вопросам. По некоторым из них достаточно дать ссылку на соответствующие правовые нормы. Работодатель обязан сообщить эту информацию работнику не позднее двух месяцев со дня его допуска к работе.

Директива Совета 97/81/ЕЕС от 15 декабря 1997 г. «О неполной занятости» с приложением в виде Рамочного соглашения о неполной занятости Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC - Annex: Framework agreement on part-time work применяется в отношении работников, которые являются частично занятыми и состоящими в трудовых отношениях на основе трудового договора в соответствии с законодательством государства-члена. Данная Директива регламентирует защиту прав в сфере охраны труда работников неполной занятости.

Еще одним значимым документом в этой сфере является Директива 1999/70/ЕС от 28 июня 1999 г., которая регулирует отношения, возникающие на основе рамочного соглашения о временной занятости, заключенного Европейскими профсоюзами (ETUC), Конфедерацией, объединяющей промышленников и работодателей (UNICE), и Европейским центром работодателей и предпринимателей, предоставляющих общественные услуги (СЕЕР) Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, и направлена на повышение эффективности срочных договоров путем введения запрета дискриминации лиц, которые работают на их основании. Соответствующие положения изложены в приложении к этой Директиве - Рамочном соглашении о срочных трудовых договорах, заключенном между UNICE, СЕЕР и ETUC.

Директива №2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, долгосрочно проживающих в ЕС. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents В ней указывается, что доказательством принадлежности лица к категории независимых работников является наличие у него финансовых средств, необходимых согласно национальному законодательству для осуществления экономической деятельности в таком качестве, и предъявление нужных документов и разрешений.

Если негражданин ЕС решит получить статус долгосрочного резидента, то в важнейших социально-экономических правах он будет уравнен с гражданами государства проживания. Кроме того, ему будет разрешено менять место жительства внутри ЕС - переезжать в другие государства-члены с целью осуществления экономической деятельности или без таковой. Директива ЕС, учредившая статус долгосрочного резидента, не обязывает неграждан ЕС переходить на этот статус. Последние вполне могут и далее осуществлять миграционные права согласно национальному законодательству того государства-члена, где они ранее получили вид на жительство. Четвериков А.О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. №2. С. 78 Директива №2005/36/ЕС Директива №2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О признании профессиональных квалификаций»

(Принята в г. Страсбурге 07.09.2005) (с изм. и доп. от 20.11.2013) // СПС «КонсультантПлюс» направлена на рационализацию, упрощение и совершенствование правил признания профессиональных квалификаций, в том числе на упрощение административных процедур. Данная Директива консолидировала положения пятнадцати директив, среди которых двенадцать секторальных директив и три директивы, которые учреждали общую систему признания профессиональных квалификаций.

Директива №2005/36/ЕС предусматривает автоматическое признание для ограниченного числа профессий на основе гармонизированных минимальных требований к обучению (секторальные профессии), общую систему для признания доказательств обучения и автоматическое признание профессионального опыта. Она также установила новую систему свободного предоставления услуг.

Директива №2005/36/ЕС устанавливает правила, согласно которым государство-член, которое требует для доступа к регламентируемой профессии на его территории наличия определенных профессиональных квалификаций, признает для доступа к этой профессии наличие профессиональных квалификаций, полученных в другом или нескольких других государствах-членах и позволяющих их обладателю осуществлять ту же профессию. Данное положение Директивы дает право принимающему государству сопоставлять иностранные документы, подтверждающие профессиональную квалификацию, с отечественными с точки зрения требований, предъявляемых к определенной квалификации. Таким образом, принцип взаимного признания подчинен воле государств. Заплата Т.С. Системы взаимного признания профессиональных квалификаций в Европейском союзе: эволюция и перспективы развития // Международное публичное и частное право. 2017. №3. С. 12

Сфера действия данной Директивы ограничивается исключительно признанием квалификаций по регламентируемым в принимающем государстве профессиям, ее действие распространяется на граждан ЕС, получивших профессиональную квалификацию на территории одного из государств-членов ЕС. В то же время, настоящая Директива не создает препятствий для возможности признания государствами-членами ЕС в соответствии с их правилами документов о профессиональной квалификации, полученных за пределами территории ЕС, как гражданами ЕС, так и гражданами третьих стран....