

# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

## Правовое регулирование трудовой миграции в странах Европейского Союза

*Зинченко Н.Н.\**

Миграция населения имеет важное экономическое значение для стран Европейского Союза. В последние десятилетия для западноевропейских стран характерны три взаимосвязанные демографические тенденции – низкий уровень рождаемости, старение населения и уменьшение его численности. По прогнозам экспертов, численность экономически активного населения стран ЕС сократится со 145 млн. в 1990 г. до 135 млн. человек в 2020 г. При этом в Европейском Союзе 30-45% граждан в возрасте 55-64 лет уже уходят с рынка труда, а в группе 65-69 лет продолжают работать только 10%.

По оценкам Центра европейской политики, для того чтобы поддержать существующий баланс на сокращающемся рынке труда стран ЕС, в них ежегодно необходимо импортировать 1,5-3 млн. трудовых мигрантов. Однако важно отметить, что если в 1950-е годы западноевропейские страны инициировали крупномасштабный импорт полуквалифицированной рабочей силы, то в настоящее время страны ЕС в большей степени заинтересованы в привлечении высококвалифицированных специалистов. Например, во Франции и Великобритании для таких специалистов из других стран действует ускоренная процедура выдачи разрешений на работу.

Для того чтобы иметь лучшее представление о правовом статусе трудящихся-мигрантов в странах Европейского Союза, необходимо проанализировать соответствующие положения некоторых междуна-

---

\*Зинченко Нина Николаевна – к.ю.н., доцент кафедры международного права Российского государственного торгово-экономического университета.

родных соглашений и документов, принятых государствами-участниками за период формирования единой Европы.

Одним из таких соглашений является Римский договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., определивший основные направления деятельности ЕЭС, среди которых можно выделить следующие:

- создание внутреннего рынка, характеризующегося отменой препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами;
- проведение общей транспортной политики;
- сближение национальных законодательств государств-членов в той степени, какая необходима для нормального функционирования общего рынка;
- стимулирование усилий по созданию и развитию трансевропейских коммуникационных сетей и инфраструктур;
- проведение совместных мероприятий в области здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, туризма и др.

Таким образом, одним из условий создания единого внутреннего рынка, согласно п. 3 ст. 1 Римского договора, является отмена препятствий свободному передвижению лиц между государствами-членами. В первую очередь это касается такой категории мигрантов, как трудящиеся-мигранты. В соответствии с положениями, закрепленными в гл. 1 разд. 3 Римского договора, свободное передвижение гарантировано трудящимся-мигрантам государств-членов внутри Сообщества; при этом недопустима в отношении них какая-либо дискриминация по национальному признаку, что касается найма, вознаграждения и других условий труда и занятости.

Согласно ст. 48 Договора, трудящийся-мигрант имеет право:

- a. принимать реально предлагаемую работу;
- b. свободно передвигаться в этих целях по территории государств-членов;
- c. находиться в одном из государств-членов, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательными и административными положениями, регулирующими занятость граждан данного государства;
- d. оставаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве.

Положения данной статьи не относятся к вопросам занятости

на государственной службе, а право на свободное передвижение трудящихся-мигрантов согласно ей может быть ограничено только по соображениям общественного порядка, безопасности и охраны здоровья людей.

В Договоре отмечалось, что свобода передвижения трудящихся будет вводиться постепенно. При этом устанавливался переходный период, в течение которого практика и законодательство государств-участников должны были быть приведены в соответствие с провозглашенной свободой. В связи с этим в ст. 49 Договора предусматривалось: во-первых, обеспечение тесного сотрудничества между национальными службами занятости; во-вторых, устранение административных процедур и сложившейся практики, а также квалифицированных сроков приема на работу, сохранение которых являлось препятствием либерализации передвижения трудящихся; в-третьих, отмена национальных квалифицированных сроков и других ограничений, устанавливающих для граждан других государств-членов условия в отношении свободы выбора работы, отличных от условий, установленных для граждан данного государства; в-четвертых, создание механизма, обеспечивающего взаимосвязь между предложением рабочей силы и заявками на нее, с тем чтобы облегчить достижение между предложением и спросом на рынке труда. В Договоре подчеркивалась необходимость способствовать созданию условий для сводного передвижения молодежи.

Что касается социального обеспечения мигрантов, то Договором предусмотрено, что Сообщество будет принимать такие меры в области социального обеспечения, какие необходимы для осуществления свободного передвижения трудящихся. В частности, в соответствии с п. А ст. 51 Договора работникам-мигрантам и находящимся на их иждивении лицам гарантировалось суммирование всех периодов работы, учитываемых законодательством различных стран, для получения и сохранения права на пособие, а также для исчисления размера пособия.

Глава 1 раздела 3 Договора содержит также положения, предусматривающие поэтапное устранение в течение переходного периода ограничений на свободу выбора места жительства и экономической деятельности граждан какого-либо государства-члена на территории другого государства-участника. При этом свобода выбора места жительства и экономической деятельности включала право на самостоятельную деятельность, а также на создание предприятий и управление ими.

Соответственно в Договоре устанавливалась отмена ограничений, касающихся создания агентств, отделений или дочерних компаний гражданами одного государства-члена, обосновавшимися на территории другого государства-члена.

В Договоре 1957 г. также зафиксированы положения, касающиеся иммигрантов из третьих стран. Один из главных принципов Сообщества – свободное перемещение рабочей силы – оставляет за государствами-членами право принимать меры, которые они сочтут необходимыми для контроля за иммиграцией из третьих стран. Приток иммигрантов – выходцев из третьих стран всегда сопряжен с рядом проблем, поэтому статьей 100 Договора было установлено, что Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом принимает единогласно решение, в котором он определяет третьи страны, чьи граждане должны получить визу для пересечения внешних границ государств-членов.

Также устанавливалось, что в случае чрезвычайной ситуации в третьей стране, создающей угрозу внезапного притока граждан из этой страны в Сообщество, Совет по рекомендации Комиссии может ввести, приняв решение квалифицированным большинством, визовый порядок въезда для граждан данной страны на срок не более шести месяцев.

Положения, регулирующие миграционные процессы в странах Европейских сообществ, получили закрепление и дальнейшее развитие в ряде регламентов и директив, принятых Советом и Комиссией ЕЭС в соответствии со ст. 189 Договора 1957 г. для выполнения своих задач<sup>1</sup>.

Можно выделить следующие регламенты и директивы, регулирующие трудовую миграцию в странах ЕС: Регламент Совета № 1612/68 от 15 октября 1968 г. о свободном передвижении трудящихся внутри Сообщества; Регламент (СЕЕ) № 1251/70 Комиссии от 29 июня 1970 г. о праве работников-мигрантов остаться на территории государства-члена после завершения работы в этом государстве; Регламент Совета № 1408/71 от 14 июня 1971 г. о применении режимов социального обеспечения работников и их семей, перемещающихся на территории Европейских Сообществ; Директива Совета № 68/360 от 15 октября

<sup>1</sup>Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах. Директива, будучи обязательной для каждого государства-члена в отношении ожидаемого результата, сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий. См.: Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. М.: ЮНИТИ, 1998. С. 213-217.

1968 г. об отмене ограничений на передвижение и пребывание трудящихся, являющихся гражданами государств – членов Сообщества и членов их семей в пределах Сообщества; Директива Совета № 77/486 от 25 июля 1977 г. об образовании детей трудящихся-мигрантов<sup>2</sup>.

В соответствии с Регламентом Совета № 1612/68 установлено, что гражданин любого государства – члена Сообщества вправе осуществлять оплачиваемую деятельность на территории другого государства – члена Сообщества в соответствии с законодательными и административными актами, регулирующими трудоустройство граждан этого государства. При этом он должен располагать на территории другого государства – члена Сообщества теми же преимуществами при устройстве на работу, что и граждане этого государства (ст. 1).

Регламент содержит также положения, гарантирующие трудящимся-мигрантам пользование теми же социальными и налоговыми льготами, жилищными правами, правами на участие в профсоюзах, какими пользуются граждане государства пребывания.

В Регламенте закреплено право на проживание вместе с трудящимися-мигрантами членов его семьи. Согласно ст. 10 Регламента в состав семьи работника-мигранта входят: его супруга, дети до 21 года, а также лица, находящиеся на иждивении как его самого, так и его супруга. Супруги и дети мигрантов могут работать в принимающей стране на общих основаниях.

Положения Регламента (СЕЕ) № 1251/70 определяют право мигрантов оставаться на территории принимающей страны после завершения работы. Данное право распространяется и на членов семьи рабочих-мигрантов.

Согласно ст. 2 Регламента, право на постоянное проживание в стране приема приобретают трудящиеся-мигранты, которые к моменту прекращения своей трудовой деятельности достигли возраста, предусмотренного законодательством этого государства для использования права на пенсию по старости, при условии, что они работали в данном государстве в течение не менее двенадцати месяцев и постоянно проживали на его территории более трех лет. Таким же правом пользуются мигранты, прожившие на территории данного государства без перерыва более двух лет и прекратившие рабочую деятельность по причине постоянной утраты трудоспособности. Если нетрудоспособность

---

<sup>2</sup> См.: Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / Под ред. В.В. Безбаха. М.: Изд-во Зерцало, 1999. С. 217-348.

явилась результатом несчастного случая на рабочем месте или профессиональной болезни, что дает право на пенсию, то срок пребывания в стране приема не имеет значения.

Положения Регламента Совета № 1408/71 устанавливают равноправие трудящихся-мигрантов с гражданами страны приема в сфере социального обеспечения. Данные положения действуют и по отношению к сезонным рабочим, а также к рабочим приграничных районов или территорий. В соответствии с Регламентом к «сезонным работникам»<sup>3</sup> относятся наемные рабочие, перемещающиеся на территории государства – члена Сообщества с целью получения работы временного характера, которая не может превышать восьми месяцев, если они находятся на территории данного государства во время выполнения работы.

«Работники приграничных территорий» – это рабочие, осуществляющие свою профессиональную деятельность на территории государства – члена Сообщества и постоянно проживающие на территории другого государства – члена Сообщества, куда они возвращаются каждый день или по крайней мере один раз в неделю. Согласно Регламенту, статус приграничного работника сохраняется, если в течение не более четырех месяцев он не сможет возвращаться ежедневно или раз в неделю на место постоянного проживания.

В развитие Регламента (СЕЕ) № 1612/68 Совета от 15 октября 1968 г., устанавливающего нормы, позволяющие осуществлять свободное перемещение рабочей силы в пределах Сообщества, была принята Директива Совета № 68/360 от 15 октября 1968 г., отменившая все еще существовавшие тогда ограничения на перемещение и пребывание в пределах Сообщества граждан государств-членов.

В соответствии со ст. 2 Директивы граждане государств – членов Сообщества имеют право осуществлять трудовую деятельность на территории любого государства – члена Сообщества. При этом они пользуются правом безвизового перемещения. Государства – члены Сообщества согласно ст. 3 Директивы допускают на свою территорию граждан Сообщества при условии простого предъявления непросроченного паспорта или удостоверения личности. В случае, если члены семьи трудящегося-мигранта не являются гражданами одного из государств – членов Сообщества, им необходимо получить въездную визу. При

<sup>3</sup>Сезонная работа – это работа, которая зависит от сезона и автоматически повторяется каждый год.

этом государства – члены Сообщества обязаны предоставить этим лицам все возможности для получения необходимых виз (п. 2 ст. 30).

Принимающая страна выдает мигрантам вид на жительство, который действителен на всей ее территории не менее пяти лет с момента выдачи, а потом автоматически продлевается.

Для выдачи вида на жительство гражданам государств – членов Сообщества принимающее государство может требовать от трудящегося-мигранта предъявления:

- документа, удостоверяющего личность, с которым он прибыл на территорию государства;
- заявления о заключении контракта, подписанного работодателем или сертификат на работу.

Члены семьи работника-мигранта для получения вида на жительство должны предъявить:

- документы, удостоверяющие личность, с которыми они прибыли на территорию государства;
- документы, выданные соответствующими органами на родине или в стране, из которой они прибыли, подтверждающие родственные связи;
- в случаях, если члены семьи находятся на иждивении трудящегося-мигранта, документы, выданные соответствующими органами в стране, откуда они прибыли, которые удостоверяют факт иждивения. Если кто-либо из членов семьи не имеет гражданства одного из государств – членов Сообщества, ему выдается документ на жительство, который имеет ту же силу, что и документ, выданный работнику-мигранту (п. 4 ст. 4).

В целях улучшения условий свободного перемещения трудящихся-мигрантов, в частности связанных с содержанием и образованием их детей, Совет ЕЭС принял 25 июля 1977 г. Директиву № 77/486 об образовании детей работников-мигрантов. В соответствии с положениями Директивы государства – члены Сообщества с учетом своих национальных особенностей и правовой системы обязаны принять необходимые меры, чтобы предоставить на своей территории бесплатное образование для детей трудящихся-мигрантов, в которое должно включаться преподавание официального языка или одного из языков принимающего государства. При этом государства – члены Сообщества обязаны принимать необходимые меры для подготовки преподавательского состава, призванного осуществлять эту деятельность.

Являясь важными источниками права Европейского Сообщества, регламенты и директивы, в частности вышеуказанные, направлены на стимулирование процессов общеевропейской интеграции. В контексте активизации миграции населения в странах Сообщества, введения института гражданства ЕС, формальной отмены пограничного контроля в отношениях между государствами-членами особо актуальна проблема гармонизации миграционного права в рамках ЕС. Одной из главных задач в ходе сближения законодательств является преодоление несогласованности между национальным правом государств-членов и правом Сообщества. При этом государствам-членам необходимо приводить национальное миграционное законодательство в соответствие с нормами и принципами права ЕС.

Что касается иммиграционной политики, проводимой государствами Сообщества по отношению к третьим странам, то она остается в ведении каждого отдельного государства-члена, а национальное иммиграционное законодательство определяет порядок въезда в страну, получения визы и вида на жительство, разрешения на работу в отношении лиц, не имеющих гражданства ЕС. Ряд вопросов, в частности, оказание медицинской помощи, социальное страхование, могут быть предметом двусторонних соглашений с третьими странами.

В контексте подтверждения Амстердамским договором основополагающего значения основных социальных прав, определенных в Европейской социальной хартии, подписанной в Турине 18 октября 1961 г. (вступила в силу в 1965 г.)<sup>4</sup>, будет уместно остановиться на ее некоторых положениях, гарантирующих социальную защиту трудящимся-мигрантам.

Социальная хартия, принятая в рамках Совета Европы, стала дополнением к Европейской Конвенции 1950 г., сфера действия которой была ограничена гражданскими и политическими правами (экономические и социальные права в нее не были включены). Вместе эти два документа обеспечивают для физических лиц в европейских странах, в частности в странах ЕС, большинство прав человека, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. По мнению западноевропейских ученых, эти документы являются соответственно ре-

---

<sup>4</sup>Пересмотренная социальная хартия была открыта для подписания 3 мая 1996 г. (вступила в силу 1 июля 1999 г.). В этом документе сведены все права, гарантированные Хартией 1961 года, с некоторыми поправками; права, гарантированные Дополнительным протоколом от 1988 года; а также некоторые новые права. См.: Европейская социальная хартия: Справочник: Пер. с фр. М.: Международные отношения, 2000. С. 25.



гиональными эквивалентами Международного пакта об экономических и социальных правах 1966 г. и Международного пакта о гражданских правах 1966 г.<sup>5</sup>

Что касается трудящихся-мигрантов, то Социальная хартия 1961 г. содержит положения, гарантирующие работникам-мигрантам и членам их семей право на защиту и помощь на территории принимающей страны. В ст. 19 Хартии также установлено, что трудящимся-мигрантам, законно находящимся на территории государств-участников, должен быть обеспечен национальный режим в отношении найма и труда, членства в профсоюзах, обеспечения жильем, налогов, доступа к судебным инстанциям.

В Пересмотренной социальной хартии содержатся некоторые изменения положений ст. 19 Хартии 1961 г.<sup>6</sup> Так, в приложении к п. 6 ст. 19 изменено определение «семьи работника-мигранта». С одной стороны, это положение теперь распространяется не только на супругу работника, но и на любого из супругов – мужа или жену того или той, кто является работником. Кроме того, если ранее к детям работников-мигрантов, допускаемым в страны-реципиенты в целях воссоединения семей, относились не состоящие в браке дети-иждивенцы, предельный возраст которых составлял 21 год, то теперь это дети до тех пор, пока они признаются несовершеннолетними по действующему законодательству в принимающей стране.

Как видим, европейские страны уделяют особое внимание правовому регулированию статуса трудящихся-мигрантов и членов их семей.

---

<sup>5</sup> Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд. МНИМП, 1998. С. 490.

<sup>6</sup> См.: Европейская социальная хартия: Справочник: Пер с фр. М.: Международные отношения, 2000. С. 25-29.