

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ ТРУДЯЩИХСЯ В ЕВРОСОЮЗЕ

Полева Н. С.

Научный руководитель – доцент Павельева Э. А.

*Сибирский федеральный университет*

Потоки мигрантов в Европейском союзе достигли такой интенсивности, что связанные с ними перемены можно характеризовать как самую настоящую революцию. Правовым обеспечением миграции в ЕС выступают: международные договоры<sup>1</sup>, директивы<sup>2</sup> и рамочные соглашения<sup>3</sup>. Впервые упоминание о праве на свободу передвижения было закреплено в Договоре об учреждении ЕОУС 1951 г.<sup>4</sup> В частности, ст.69 устанавливает право на свободу перемещения работников в области черной металлургии. В дальнейшем, учредив Общий рынок, государства-члены, провозгласили свободу передвижения лиц, услуг и капиталов.

Осуществление «свободы передвижения» происходило в три этапа. На первом этапе при найме на работу приоритет отдавался национальным рабочим как по отношению к выходцам из стран ЕЭС, так и по отношению к выходцам из любой другой страны. На втором этапе частично был ликвидирован приоритет местных рабочих по сравнению с рабочими из других стран «Общего рынка». Третий этап, его по праву можно назвать завершающим, отменял приоритет вообще для какой-либо категории рабочих при замещении свободного места, если претендент прибыл из государства – члена ЕЭС.

В дальнейшем вопросы миграции были предусмотрены в актах Шенгенской системы<sup>5</sup>. Они предусматривали, что входящие в них государства упраздняют всякий пограничный контроль на границах друг с другом. Вместе с тем, уточнялось, что пограничный контроль внутри Шенгенской территории может быть введен вновь в случае серьезной угрозы национальной безопасности государства – члена соглашения. Членами соглашения были приняты единые правила пограничного контроля на внешних границах. Также была введена единая автоматизированная система — «Шенгенская информационная система» (ШИС). За государствами-членами закреплялась обязанность осуществлять регистрацию в ней иностранцев, нахождение которых на их территории

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев // Права человека: Сборник международных договоров. Универсальные договоры. Том I. Ч. 2.- Нью-Йорк, Женева: Организация Объединенных Наций, 1994.- С. 739—760.

<sup>2</sup> См., например: Директива Совета «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе» от 25 ноября 2003 г. № 2003/109/ЕС // Journal officiel de l'Union européenne L 16 du 23.1.2004. P. 44; Директива Совета «О введении мер, содействующих улучшению безопасности и здоровья работников» от 12 июня 1989 г. № 89/391/ЕЭС // Journal officiel de l'Union européenne L 183, 29/06/1989.С. 0001–0008; Директива Совета «О сближении законодательства государств-членов относительно защиты прав работников в случаях передачи предприятий, бизнеса или части предприятия или бизнеса» от 12 марта 2001 г. № 2001/23/ЕС // Journal officiel de l'Union européenne L 082, 22/03/2001С. 0016–0020.

<sup>3</sup> См., например: Рамочное соглашение о рекомендациях по улучшению положения с оплачиваемым наёмным трудом в сельском хозяйстве государств- членов Европейского союза // <http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=1&magYear=2002&articleID=172552>.

<sup>4</sup> Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г.// Договоры, учреждающие Европейские Сообщества.- М.: Право, 1994.- С. 19 – 94.

<sup>5</sup> Шенгенское соглашение от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах // L'acquis de Schengen intégré dans l'Union européenne. Bruxelles, Conseil de l'Union européenne: Secrétariat général, 1999. - P.20-31; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенская конвенция). Заключена в г. Шенгене 19.06.1990// L'acquis de Schengen intégré dans l'Union européenne. Bruxelles, Conseil de l'Union européenne: Secrétariat général, 1999. P.21-100.

нежелательно. Кроме всего прочего, в рамках Шенгенского соглашения было организовано весьма важное полицейское сотрудничество, в том числе обмен информацией и право преследования на территории другого государства-члена соглашения.

Не менее важным актом, регламентирующим вопросы миграции в ЕС является Хартия основных социальных прав рабочих ЕС, которая была принята в декабре 1989 г.<sup>1</sup> В ней содержатся положения о том, что каждый работник в странах Европейских сообществ должен иметь право свободного перемещения по территории стран – членов ЕЭС, подчиняясь лишь правилам и ограничениям, обусловленным необходимостью охраны общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья. Свобода перемещения, говорится в Хартии, должна давать право каждому работнику выбрать любой вид занятий или профессию в странах ЕЭС на основе принципов равноправия в области трудоустройства, условий труда и социальной защиты. Особое значение в регулировании миграции населения в рамках Европейского союза отведено Маастрихтскому договору 1992 года<sup>2</sup>, который, с одной стороны определил принципы расширения сотрудничества между государствами-членами Европейского союза в области иммиграции и безопасности, с другой стороны закрепил на официальном уровне институт европейского гражданства. Гражданство ЕС имеет целью укрепить связи между гражданами отдельных стран, способствовать формированию европейского общественного мнения и европейской политической идентичности, поэтому находится в наднациональной компетенции. Далее вопросы миграции нашли своё отражение в Амстердамском договоре 1997 года<sup>3</sup>, который включает специальный Раздел IV «Визы, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным передвижением людей», предусматривающий выработку единой политики в отношении иммиграции, которая с этого момента входит в компетенцию Европейского сообщества. Конкретизация вопросов миграции в рамках ЕС осуществляется актами вторичного права – регламентами и директивами. Особого внимания заслуживает Регламент Совета ЕС № 1612/68 от 15 октября 1968 г. «О свободном передвижении трудящихся внутри Сообщества»<sup>4</sup>, в соответствии с которым устанавливается, что гражданин любого государства-члена Сообщества вправе осуществлять оплачиваемую деятельность на территории другого государства-члена Сообщества в соответствии с законодательными и административными актами регулируемыми трудоустройством граждан этого государства. При этом он должен располагать на территории государства-члена Сообщества теми же преимуществами при устройстве на работу, что и граждане этого государства (ст.1). Вместе с тем, Регламент закрепляет право на проживание вместе с трудящимися-мигрантами членов их семей. Супруги, дети мигранта могут работать в принимающей стране на общих основаниях.

Также следует обратиться к нормам Регламента (СЕЕ) №1251/70 Комиссии от 29 июня 1970 г.<sup>5</sup>, которые определяют право мигрантов оставаться на территории

<sup>1</sup> Хартия основных социальных прав рабочих ЕС // Право Европейского Союза: сборник документов / сост. П.Н. Бирюков.- Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001.- С. 256 - 260.

<sup>2</sup> Маастрихтский договор о Европейском Союзе 1992 г. // Договоры, учреждающие Европейские Сообщества.- М.: Право, 1994. - С. 45-296.

<sup>3</sup> Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты (Утвержден 16-17 июня 1997 г., подписан 2 октября 1997 г., вступил в силу 1 мая 1999 г., г. Амстердам) // Право Европейского Союза: Сборник документов / сост. П.Н. Бирюков. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001. - С. 228-272.

<sup>4</sup> Регламент Совета (ЕЭС) №1612/68 от 15 октября 1968 г. «О свободном передвижении работников внутри Сообщества» // Journal officiel de l'Union européenne L 229 du 29.6.2004.P. 35.

<sup>5</sup> Регламент Комиссии (ЕЭС) №1251/70 от 29 июня 1970 г. «О праве работников оставаться на территории государства-члена после осуществления там трудовой деятельности» // Journal officiel de l'Union européenne L 142 du 30.6.1970. P. 24.

принимающей страны после завершения работы. Статья 2 данного Регламента определяет условия, при наличии которых трудящийся-мигрант приобретает право на постоянное проживание в стране приёма после завершения работы в государстве приема.

Следует отметить, что вторичные акты регулируют не только трудовые права мигрантов, но и социальные. Так, Регламент Совета № 1408/71 от 14 июня 1971 г. «О применении режимов социального обеспечения работников и их семей, перемещающихся на территории Европейских Сообществ»<sup>1</sup>, устанавливает равноправие трудящихся-мигрантов с гражданами страны приема в сфере социального обеспечения.

В развитие Регламента (СЕЕ) 1612/68 Совета от 15 октября 1968 г., устанавливающего нормы, позволяющие осуществлять свободное перемещение в пределах Сообщества, была принята Директива Совета № 68/360 от 15 октября 1968 г. «Об отмене ограничений на перемещение и пребывание трудящихся, являющихся гражданами государств-членов Сообщества и членов их семей в пределах Сообщества»<sup>2</sup>, нормы которой отменяли всё 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.

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 трудящихся-мигрантов<sup>3</sup>. 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 предпринимать необходимые меры для подготовки преподавательского состава, призванного осуществлять эту деятельность.

Таким образом, исследовав правовую базу Европейского союза, следует сделать вывод, о том, что на уровне ЕС имеется огромный пласт правового материала, регулирующего вопросы миграции, и сложился достаточно разработанный механизм регулирования прав мигрантов. В частности, был провозглашен принцип свободного передвижения на территории ЕС, введены единые правила въезда и нахождения в рамках союза и ряд других аспектов. Но несмотря на это очень много вопросов в этой сфере находится в ведении национальных государств. Например, каждая страна устанавливает свои собственные критерии приема, зачастую государства с обширным колониальным опытом выдвигают более мягкие условия для граждан своих бывших колоний (Франция, Испания, Великобритания), чем для граждан других развивающихся государств. В результате страны, в наибольшей степени подвергающиеся наплыву иммигрантов, принимают новые более жесткие иммиграционные законы, учитывающие в основном их национальные, а не коммунитарные интересы<sup>4</sup>. Въезд трудовых мигрантов в

---

<sup>1</sup> Регламент Совета № 1408/71 от 14 июня 1971 г. « О применении режимов социального обеспечения работников и их семей, перемещающихся на территории Европейских Сообществ» // Journal officiel de l'Union européenne L 28 du 30/01/1977.P. 1.

<sup>2</sup> Директива Совета № 68/360 от 15 октября 1968 г. « Об отмене ограничений на перемещение и пребывание трудящихся, являющихся гражданами государств-членов Сообщества и членов их семей в пределах Сообщества» // [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob\\_peredv/svoboda\\_pered2.htm#\\_ftn1](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/svoboda_pered2.htm#_ftn1).

<sup>3</sup> Директива №77/486 «Об образовании детей трудящихся-мигрантов» // Journal officiel de l'Union européenne 1977 L 199/32.

<sup>4</sup> Закон Греческой Республики «Гражданство Греции» №2790 от 16 февраля 2000 г.// Конституции и законодательные акты буржуазных стран. - М.; Юридическая литература, 2002.-Constitutions and laws of the

страны ЕС осуществляется на основе законодательства принимающего государства. Наглядным примером этому служат: Дания, Финляндия, Франция, Греция, Люксембург, Португалия и Великобритания, регулирующие допуск граждан третьих стран, в целях оплачиваемой работы, чаще всего на основе закона об иммиграции. Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Испания и Швеция – законы о порядке въезда иностранцев в целях проживания и о занятости иностранцев. Прием трудовых мигрантов, например, в целях оплачиваемой работы также регулируется на основе различных принципов, схем и механизмов. Важнейшим документом трудового мигранта является вид на жительство. При этом хотелось бы сделать акцент на том, что в странах-приема существуют различные виды этого документа. Например, Дания, Ирландия, Люксембург и Великобритания выдают только один его тип. Все другие страны – два и более типов, включая временный и постоянный вид на жительство. Получение постоянного вида на жительство все страны Евросоюза связывают с определенным сроком легального проживания иностранцев, который также различается в каждом принимающем государстве. Например, в Финляндии он составляет 2 года, в Греции – 5 лет. Существенно различаются процедуры выдачи вида на жительство, разрешения на трудоустройство, а также категории иностранцев, которым не требуется разрешение на трудоустройство<sup>1</sup>. То есть миграционная политика стран ЕС, пытаясь реагировать на запросы рынка труда, применяет различные подходы, не учитывая тот факт, что на уровне Евросоюза имеются нормы, устанавливающие единые правила для регулирования данного вопроса. В целом, действия, предпринимаемые на уровне национальных государств, следует квалифицировать как ограничительные. Так, в последние годы предпочтение отдается специалистам в области медицины, информационных технологий и некоторых других сфер. Например, в 2002 г. в Германии уже действовала программа грин-кард для специалистов в области компьютерных и биотехнологий. По имеющимся оценкам, в 2004 г. Германия нуждалась в 25 тысячах квалифицированных рабочих<sup>2</sup>. Но существуют варианты и облегченного доступа на рынок труда, например, в Испании. Австрия, Греция, Италия и Испания ежегодно устанавливают квоты для определенных категорий трудовых мигрантов. Хотя количество граждан заявленных в данных квотах значительно различается. Что же касается неквалифицированного труда, то многим мигрантам легальный въезд закрыт, поскольку они не обладают необходимой для большинства принимающих стран квалификацией.<sup>3</sup> То есть, не смотря на то, что на уровне ЕС был провозглашен принцип свободного передвижения и недискриминации, политика государств-членов не нацелена на его соблюдение и права мигрантов всё же нарушаются.

Таким образом, проведя анализ ситуации, связанной с миграцией трудящихся в пределах Европейского союза, следует сделать вывод о том, что несмотря на достаточно четкую разработку данного вопроса институтами ЕС, особо актуальной остается проблема гармонизации миграционного права в рамках ЕС. Поэтому одной из главных задач выступает сближение законодательства государств-членов Союза, преодоление несогласованности между национальным правом этих государств и правом Союза.

---

Countries of the World. Greece.; Закон Испании «Об иностранцах» 2003 г.//La Documentation française. La immigrant. Espagne. №167.25 janvier 1990. P.8.; Закон «Об иностранных гражданах в Австрии»// Право Европейского союза. Документы и комментарии.- М., 1999.-С.585-Declaration of Fundamental Rights and Freedoms// Official Journal of the European Communities. No. C 120/52.

<sup>1</sup> Шапиев, К. А. Особенности семейной миграции в ЕС / К.А. Шапиев // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Germany-Immigrant Workers needed // Europe Immigration News. 21 October. 2004.

<sup>3</sup> Steineck A. Der Europäische Schwartzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. 1995, Heft 4, S. 579.

Вследствие этих причин полагаю, что для успешной реализации положений вышеназванных актов возможны следующие механизмы. Первый – связан с обязательной имплементацией норм, касающихся миграции в национальные правовые системы государств-членов ЕС и приведение законодательства этих государств в соответствие с документами Евросоюза, что обеспечило бы унификацию в регулировании данного вопроса. Второй механизм – должен проявляться в деятельности институтов ЕС, направленной на совершенствование имеющейся правовой базы по вопросам регулирования миграции, охватывая при этом все её аспекты. Эти действия позволят не только совершенствовать национальное миграционное законодательство государств-членов ЕС, но и будут способствовать обеспечению дальнейшей интеграции и укреплению позиций ЕС на международной арене.