

72



На правах рукописи

Басв Александр Владимирович

**Свобода передвижения граждан и приравненных  
к ним лиц в праве Европейского Союза**

12 00 10 – Международное право Европейское право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

1 1 1 0 0 0

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре права Европейского Союза Московской государственной юридической академии

**Научный руководитель** доктор юридических наук, профессор  
Кашкин Сергей Юрьевич

**Официальные оппоненты** доктор юридических наук, профессор  
Стародубцев Григорий Серафимович  
кандидат юридических наук,  
Селиванова Валерия Александровна

**Ведущая организация** Дипломатическая академия Министерства  
иностраннных дел Российской Федерации

Защита состоится 26 ноября 2008 г в 13 00 на заседании  
диссертационного совета Д 212 123 02 при Московской государственной  
юридической академии, Москва, 123995, Садовая Кудринская, 9

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской  
государственной юридической академии

Автореферат разослан «24» октября 2008 г

Ученый секретарь диссертационного совета,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

Н А Михалева



### **Актуальность темы исследования**

Свобода передвижения (право на свободу передвижения) одно из основных, естественных прав человека. Теоретическое осмысление и практическое его осуществление является одной из наиболее сложных и актуальных проблем современности.

В европейском праве и, в частности в праве Европейского Союза отсутствует развернутое нормативное понятие права на свободу передвижения. Имеющиеся в законодательстве и научной литературе определения отражают, как представляется, лишь отдельные аспекты этого сложного явления, что свидетельствует о недостаточной теоретической разработанности исследуемой темы. В последние годы отдельные аспекты свободы передвижения были предметом исследования ученых-правоведов. Известны работы И.А. Алешковой, Т.А. Дураева, О.В. Ростовщиковой и др. Эти исследования проводились в рамках общей теории права и российского законодательства. В 2007 г. С.Л. Гусевский в своей кандидатской диссертации «Свобода передвижения лиц в условиях расширения Европейского Союза на Восток» затронул свободу передвижения лиц в аспекте расширения Европейского Союза на Восток. В ней были частично рассмотрены сущность и исторические вехи развития свободы передвижения. Однако свобода передвижения лиц не стала самостоятельным объектом всестороннего исследования, а рассматривалась сквозь призму политических и правовых последствий расширения Европейского Союза.

Отсутствие единого понимания права на свободное передвижение создает ряд проблем в практике его реализации. Поэтому особенно актуальным является анализ не только учредительных документов и вторичного законодательства Европейского Союза, но также судебной практики в механизме обеспечения защиты этого права. Важность исследования правовых позиций Суда Европейских сообществ и Трибунала первой инстанции по данному вопросу обуславливается и тем, что с

их помощью происходит процесс прямого применения законодательства, внедрения законодательных положений, регулирующих право на свободное передвижение, в национальные правовые системы и деятельность органов власти государств-членов. В сложившейся ситуации именно системное рассмотрение наиболее «острых» проблем обеспечения права на свободу передвижения в решениях органов судебной власти и разработка соответствующих рекомендаций представляются весьма своевременными.

В настоящей диссертации исследовано развитие правового регулирования свободы передвижения граждан Европейского Союза и приравненных к ним лиц. Так, изначально, Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества 1957 г. не ставил перед собой целью создание развитой структуры социальной политики в рамках формирующейся правовой системы ЕЭС. Основная задача состояла в гармонизации национальных социальных систем государств-членов для устранения препятствий внутриевропейской мобильности. Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества предусматривал в качестве одной из основных целей создание общего рынка и максимальное содействие свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами. Эта цель оставалась приоритетной и после присоединения к Сообществу новых государств в 1970-х годах. Единый Европейский акт 1986 г., Маастрихтский договор 1992 г., Амстердамский договор 1997 г. и Ниццкий договор 2001 г., Хартия Сообщества об основных социальных правах работников 1989 г. вновь подтвердили, что занятость, адаптация, обучение и мобильность должны быть ключевыми моментами в становлении общего европейского рынка, экономического и валютного союза и в целом развития европейской интеграции в XXI веке.

Поскольку законодательство Европейского Союза, исходя из принципа субсидиарности, регулирует трудовые отношения в случае взаимодействия нескольких государств-членов или их граждан, область этих отношений во многом сливается с вопросами свободы передвижения работников на

территории Союза. Особенно отчетливо это проявляется в решениях Суда Европейских сообществ, вытекающих из социально-трудовых споров, которые нередко основываются на нормах, регулирующих свободу передвижения работников.

Вопросы, касающиеся свободы передвижения на национальном уровне, неоднократно в прошлом становились объектом исследований российских правоведов и их зарубежных коллег. Однако комплексных исследований, рассматривающих свободу передвижения граждан и приравненных к ним лиц на уровне наднациональной организации, такой как Европейский Союз, в рамках отечественной науки европейского права не проводилось.

Отсюда возникла необходимость всестороннего, комплексного и системного рассмотрения вопросов, связанных со свободой передвижения граждан и приравненных к ним лиц в Европейском Союзе, ее правовых режимов, а также регулирования этой области в зависимости от субъекта.

На решение этих задач направлено настоящее диссертационное исследование.

#### **Объект и предмет исследования**

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения связанные с возникновением, становлением и перспективами развития свободы передвижения граждан Союза и приравненным к ним лиц в праве Европейского Союза.

Предметом настоящего исследования выступают законодательство, доктрина, судебная практика и реалии Европейского Союза, а также законопроектные работы, осуществляемые в Европейском Союзе, в отношении различных категорий граждан и приравненных к ним лиц, при регулировании свободы их передвижения с тем чтобы сформулировать выводы и положения об их характере, содержании и динамике развития.

### **Цели, задачи, предмет исследования**

Основной целью настоящей диссертации является изучение свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в Европейском Союзе, а также тенденции перспективы ее развития

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих основных задач

- выведение понятия свободы передвижения физических лиц в праве Европейского Союза, его анализ и оценка,

- определение места и роли свободы передвижения физических лиц в правовой системе Европейского Союза, ее влияние на механизм внутреннего рынка Союза,

- определение и обозначение границ регулирования свободы передвижения физических лиц в праве Европейского Союза,

- анализ исторического развития изменения и нововведений в области регулирования свободы передвижения граждан, а также лиц, приравненных к ним, в целях реализации прав, установленных в некоторых нормах о свободе передвижения,

- выявление и изучение отдельных категорий лиц, регулируемых нормами о свободе передвижения в праве Европейского Союза. Анализ различий в методах и подходах при регулировании той или иной категории физических лиц,

- анализ законодательства Европейского Союза, регулирующих свободу передвижения физических лиц на территории Европейского Союза в рамках обозначенной темы диссертационного исследования, а также соответствующих законопроектов

**Теоретическая, нормативная и методологическая основа исследования**

Теоретическую основу диссертационного исследования составили, прежде всего, труды российских и зарубежных ученых-юристов в области

международного и европейского права

К А Бекашева, М М Бирюкова, В Думона, П А Калининченко, А Я Капустина, С Ю Кашкина, А А Ковалева, Д Коллинса Л Листер, В В Маклакова, М Митчела, К Пьерсона, Г С Стародубцева, Е С Смирновой, Г П Толстопятенко, Е А Чегринца, А О Четверикова, Д Хэндола, Л М Энтина, М Л Энтина, Ю М Юмашева и др

Несомненную помощь в разработке избранной темы оказало ознакомление с работами представителей общей теории государства и права и отраслевых юридических наук, в том числе с исследованиями понятий свобода и свобода передвижения С С Алексеева, С А Авакьяна, М В Баглая, П П Баранова, Л Г Бережнова, Н С Бондаря, И А Исаева, О Е Кутафина, В М Капицына, В А Кряжкова, Е И Козловой, В В Лазарева, В В Лапаевой, В М Лебедева, Е А Лукашевой, Н И Матузова, О О Миронова, Н А Михайловой, Т Г Морщаковой, М А Митюкова, В С Нерсисянца, А М Тихомирова, Б Н Топорнина, и др

Нормативную основу исследования составили источники первичного права Европейского Союза (Договор о Европейском Союзе 1992 г, Договор об учреждении Европейского Сообщества 1957 г, Договор о Евратоме 1957 г) с учетом последних изменений, предусмотренных нормами Лиссабонского договора 2007 года, и источники вторичного права, такие как регламенты, директивы, рамочные решения и другие нормативные акты, изданные институтами Европейского Союза Огромное значение в исследовании рассматриваемой темы отведено судебной практике ЕС

Важное место в толковании норм права Европейского Союза, а также определении тенденций и перспектив его правового регулирования заняло изучение широкого комплекса рекомендательных актов Европейского Союза К ним относятся многочисленные “планы действий” “сообщения”, резолюции, заключения и доклады Европейского парламента, “белые” и “зеленые” книги Европейской комиссии, подготовительные документы Совета Европейского Союза, а также документы Европейского экономического и социального

комитета, заключения генеральных адвокатов Суда Европейских сообществ

В качестве методологической основы исследования использовались как общенаучные методы познания объективной реальности, так и специальные способы и приемы, характерные для юридических наук диалектический, исторический методы, логической дедукции и индукции, системный подход, статистический анализ, сравнительный (сравнительно-правовой), формально-юридический метод и др

Сравнительно-правовой метод исследования применялся автором на нескольких уровнях

Во-первых, это межотраслевой сравнительный анализ, позволивший, в частности, выявить единый смысл категории “работник” для целей различных нормативных документов права Европейского Союза

Во-вторых, сравнительно-правовой анализ применялся в аспекте сопоставления норм о свободе передвижения физических лиц, установленных в праве Европейского Союза, с нормами государств-членов Этот метод позволил найти как особенности в регулировании права на свободу передвижения конкретных категорий лиц в государствах-членах, так и понимание свободы передвижения в качестве общеевропейской категории, исходя из целей Европейского Союза по построению внутреннего рынка

В-третьих, сравнительно-правовой анализ проводился в аспекте сопоставления регулирования отдельных категорий лиц для целей свободы передвижения, выявления общих черт и особенностей в методах правового воздействия и мониторинга

В-четвертых, сравнительно-правовой анализ является ключевым при рассмотрении влияния норм права Европейского Союза на право других интеграционных образований, в частности Союза Россия-Белоруссия

**Новизна исследования** Новизна диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, его предметом, целью и задачами Данное исследование является всесторонним комплексным исследованием правового регулирования свободы передвижения физических лиц (граждан и



приравненных к ним лиц) на территории Европейского Союза. В диссертации предпринята попытка выведения и анализа определения свободы передвижения физических лиц в Европейском Союзе. Также в работе системно и комплексно рассмотрены категории физических лиц, подчиняющихся специальному регулированию.

Автором введен в научный оборот обширный новый нормативный, теоретический и прикладной материал, представляющий интерес как для науки европейского права, так и для других юридических наук.

### **Положения, выносимые на защиту**

В соответствии с результатами проведенного научного исследования и сделанными из него выводами автор выносит на защиту следующие положения:

1 Европа оказалась колыбелью общегуманистических ценностей, где раньше других были детально разработаны понятия свободы и свободы передвижения физических лиц. С образованием и развитием Европейских сообществ регулирование права граждан государств-членов на свободное передвижение и проживание приобрело не только национальное значение, но и региональный (трансграничный) масштаб, который является примером для других интеграционных образований.

2 Свобода передвижения физических лиц в праве Европейского Союза может пониматься как провозглашенная учредительными документами, регламентируемая текущим законодательством Европейского Союза, развиваемая судебной практикой, основанная на интеграционных процессах формирования внутреннего рынка совокупность корреспондирующих прав и обязанностей физических лиц и государств-членов Союза, направленная на устранение препятствий для свободного передвижения и проживания в пределах совокупной территории государств-членов Европейского Союза его граждан и иных лиц, прямо указанных в нормативных актах ЕС.

3 Правовое регулирование свободы передвижения физических лиц в Европейском Союзе охватывает различные, изменяющиеся в процессе

углубления интеграции и развития общества, категории лиц с разными потребностями. Поэтому реализация свободы передвижения и проживания осуществляется в практике ЕС поэтапно. В одних сферах прогресс достигается быстрее, в других медленнее. Предлагается следующая классификация исторически поэтапного развития регулирования свободы передвижения физических лиц в праве Европейского Союза:

- Общее регулирование свободы передвижения в узкой отраслевой сфере общего рынка угля и стали (Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали от 18 апреля 1951 г.),

- Распространение свободы передвижения на сферу атомной энергетики и экономики в целом (Договор о Евратоме и Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г.),

- Ограничение свободы передвижения работников наличием свободных рабочих мест (Директива 21/08/1961, Директива 64/240/ЕЭС,

- Введение свободы передвижения для всех работников, запрет на какую либо дискриминацию (Регламент (ЕЕС) №1612/68 ),

- Дальнейшее развитие отдельных положений свободы передвижения в практике Суда Европейских сообществ. Признание Судом и законодательством ЕЭС свободы передвижения получателей услуг (1970-1990 г.),

- Принятие директив о свободе передвижения экономически не активных граждан (Директива 90/314/ЕЭС, Директива 90/364/ЕЭС),

- Введение гражданства Союза и признание права на свободное передвижение и проживание для всех лиц, обладающих данным статусом (Договор о Европейском Союзе 1992 г.),

- Кодификация норм о свободе передвижения граждан и приравненных к ним лиц (Директива 2004/38/ЕС),

- Одновременно проходящий процесс частичного распространения норм о свободе передвижения на отдельные категории граждан «третьих стран» и апатридов (Шенгенские соглашения 1985 г и 1990 г )

4 Несмотря на проведенную в 2004 г кодификацию законодательства Европейского Союза о свободе передвижения и проживания граждан Союза и членов их семей сохраняется различный правовой режим реализации этой свободы для разных категорий граждан ЕС

Исходя из этого в рассматриваемой свободе можно выделить следующие компоненты

- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы передвижения работников,
- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы учреждения,
- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы передвижения услуг,
- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы передвижения учащихся,
- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы передвижения пенсионеров и иждивенцев,
- Право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание в контексте свободы передвижения экономически независимых граждан

5 Европейский Союз пытается подходить к регулированию свободы передвижения физических лиц единообразно и одновременно максимально индивидуализировано. Правовое регулирование свободы передвижения и проживания отражает проблемы социально-экономического развития Европейского Союза. Это одновременно и результат, и инструмент активного преобразования общественных отношений в Европейском Союзе.

6 Свобода передвижения является приоритетной в системе основных прав граждан Союза. Из нее вытекают многие другие личные, политические и социально-экономические права граждан Европейского Союза, в том числе право избирать и быть избранными за пределами государства-члена гражданской принадлежности. Эта свобода занимает первое место в системе основных прав граждан Европейского Союза согласно части второй

«Гражданство Союза» Договора об учреждении Европейского Сообщества Договор о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г сохраняет за ней это положение

7 Правовое регулирование свободы передвижения граждан ЕС в первичном и вторичном праве Европейского Союза в полной мере соответствует принципу дополнительности гражданства Европейского Союза по отношению к национальному гражданству, закрепленному в Договоре об учреждении Европейского сообщества. Признание за гражданами Европейского Союза права на свободное передвижение и проживание на территории всех государств-членов не затрагивает их права на свободное передвижение и проживание внутри государства своей гражданской принадлежности, как это право гарантировано национальными конституциями, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г и другими международными договорами

8 Для современного этапа развития законодательства Европейского Союза в области свободы передвижения и проживания физических лиц характерна тенденция расширения круга членов семьи граждан Европейского Союза, являющихся производными субъектами данного права. В результате реформы законодательства о свободе передвижения и проживания в 2004 г посредством принятия Директивы 2004/38/ЕС, круг членов семьи был расширен за счет включения в него лиц, состоящих в зарегистрированном партнерстве, если это партнерство признается законодательством принимающего государства-члена

### **Практическая применимость исследования**

Сформулированные в работе методические и методологические положения доведены до уровня практических рекомендаций и могут быть в дальнейшем использованы при разработке конкретных мер, направленных на повышение эффективности правового регулирования свободы передвижения физических лиц в интеграционных образованиях с участием Российской Федерации, а также в процессе преподавания учебных дисциплин по

специальности «Право Европейского Союза», «Европейское право», «Международное право»

Основные положения диссертационного исследования освещены в трех научных публикациях и выступлениях на научно-практических конференциях в Московской государственной юридической академии

### **Структура работы**

Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, и списка использованной литературы

### **Основное содержание диссертации**

Во введении диссертационного исследования обосновывается актуальность темы исследования, определяются предмет, цели и задачи исследования, аргументируется его научная новизна, определяются методологические и теоретические основы исследования, формулируются выносимые на защиту положения, излагается практическая значимость работы, приводятся результаты апробации исследования

**Первая глава** «Понятие, история становления и тенденции развития свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза» состоит из трех параграфов

В первом параграфе «Понятие свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза теоретические аспекты» исследуются основы понимания свободы передвижения как философской, социальной и правовой категории. Проведено сравнение понятия свободы передвижения в национальном законодательстве ряда государств-членов Европейского Союза и ее закрепление в праве Европейского Союза. Анализ свободы передвижения в качестве Европейской ценности завершается выведением теоретического понятия свободы передвижения физических лиц в праве Европейского Союза

Свобода передвижения включает в себя целый комплекс прав, которые одновременно являются как гарантией других естественных прав, так и признаком правового государства. Нормы, регулирующие свободу

передвижения, как правило, устанавливаются каждым конкретным государством и не распространяются на территорию других государств. В этом смысле Европейский Союз особенно интересен как интеграционное образование, не только объединяющее в себе большинство европейских государств, но и продвинувшееся по пути всеобъемлющей интеграции дальше, чем все другие аналогичные организации.

Понятие «свобода передвижения» стало основой и началом закрепления естественных прав в законах и правовых нормах, это основа всех интеграционных процессов на территории Европейского Союза в рамках внутреннего рынка. Внутренний рынок, является одной из приоритетных целей создания Союза.

Открытие границ и развитие свободы передвижения никогда ранее не проявлялось настолько полно и широко. На сегодняшний день свобода передвижения в Европе в той или иной степени объединяет уже более 30 государств.

На уровне Союза, согласно нормам ст. 2 Договора о Европейском Союзе, свобода перемещения лиц является фундаментальной целью в контексте создания единого пространства свободы, безопасности и правосудия. Эта цель подтверждена в третьем § преамбулы Хартии Европейского Союза об основных правах.

Правовое регулирование свободы передвижения граждан ЕС в первичном и вторичном праве Европейского Союза в полной мере соответствует принципу дополнительности гражданства Европейского Союза по отношению к национальному гражданству.

Автором формулируется теоретическое определение свободы передвижения физических лиц в Европейском Союзе.

**Второй параграф** посвящен анализу истории становления и тенденциям развития правового регулирования свободы передвижения граждан и приравненных к ним рабочих из северных областей Италии. В комбинации с иммигрантами из третьих стран, многие из которых приехали из Греции,

Португалии и Испании, эта мобильность была ответом на потребности рынка труда в работниках низкой квалификации

Ст 48-51 Договора об учреждении Европейского Экономического сообщества, содержали главные положения, регламентирующие право на свободу передвижения работников Ст 48 подтвердила принцип недискриминации и закрепила право работников принимать предложения от работодателя в другом государстве-члене работать на тех же самых условиях, что и граждане государства «нанимателя» и, впоследствии, оставаться на территории этого государства-члена

В Хартии Сообщества об основных социальных правах работников приоритет норм о свободном передвижении работников, выразался в их закреплении в первых статьях документа Этот документ предусмотрел также ряд гарантий для работников-мигрантов Провозглашено право работника осуществлять любую законную деятельность в рамках той или иной профессии в Сообществе в соответствии с принципами равного обращения в отношении принятия на работу, условий труда и социальной защиты в принимающем государстве-члене

Подписание Договора о Европейском Союзе было ознаменовано качественно новой стадией в развитии европейской политики в области свободы передвижения связанной с появлением гражданства Союза

Амстердамский договор повторил введенный Единным Европейским Актом запрет дискриминации по национальному признаку (ст 12 Договора об учреждении Европейского сообщества), уполномочив Совет принимать решения квалифицированным большинством голосов с целью предотвращения подобной дискриминации

Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г также подтвердила запрещение дискриминации (ст 21) и провозгласила, что каждый человек, находящийся и передвигающийся на законных основаниях в пределах Европейского Союза, имеет право на выплаты по социальному обеспечению и меры социальной поддержки в соответствии с законодательством Союза и

национальным правом и практикой

В начале 2000-х гг среди проблем внутриевропейской мобильности населения на первый план выдвинулись проблемы, связанные с демографическим кризисом и «старением» населения Союза Их решение требовало расширения способов социальной поддержки работников и стабилизации экономического роста С учетом многоаспектности миграционных явлений в 2001 г Комиссия выдвинула предложение применить к перемещению физических лиц на территории Союза открытый метод координации (ОМК) Задача состояла в том, чтобы развить скоординированный подход к управлению внутриевропейской миграцией на национальном уровне, передавать информацию относительно юридических мер, принятых в данной области, и усилить борьбу против незаконной иммиграции и контрабанды

Целью европейского законодательства была не столько гармонизация систем социального обеспечения, сколько ее координация для того, чтобы граждане не были ущемлены в правах при перемещении в пределах Сообщества С течением времени нормы становились все более сложными из-за изменений в национальном законодательстве о социальном обеспечении и введения новых категорий мобильных граждан В период с 1996 по 2004 гг, Суд Европейских сообществ вынес более 500 решений, интерпретирующих те или иные регламенты и директивы

Развитие законодательства Европейского Союза в области свободы передвижения физических лиц и появление большого количества нормативных актов в этой сфере, предопределило процесс кодификации, произошедшей в 2004 г посредством принятия Директивы 2004/38/ЕС

В третьем параграфе «Кодификация свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в Европейском Союзе» анализируется структура и нововведения кодифицирующего акта в области свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза

29 Апреля 2004 г Европейский Парламент и Совет приняли Директиву



2004/38/ЕС о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов. Она объединила в единый документ все базовое законодательство о праве свободного передвижения и проживания граждан Союза на территории государств-членов, состоявшее из двух регламентов и девяти директив.

Кодификация, как следует из ее обстоятельного анализа в диссертации, призвана облегчить правовое регулирование и понимание этого вопроса не только для широкой публики, но и для государственных органов. Она направлена на более полное осуществление права на свободу передвижения и сведение к минимуму формальностей, которые граждане Союза и члены их семей должны были соблюдать для того, чтобы осуществлять свое право на проживание на территории государств-членов Союза.

Помимо кодификации законодательства Союза в сфере свободы передвижения граждан, Директива, вносит ряд изменений и дополнений в сложившийся ранее правовой режим. Среди них можно выделить отмену обязанности для граждан Союза получать вид на жительство и замена его более простой системой регистрации по месту проживания (что закреплено в ст. 8), закрепление понятия - право постоянного проживания (глава IV), расширение объема понятия «член семьи» (§ 2 ст. 2 и § 2 ст. 3), а также усиления гарантий для членов семьи гражданина, например, в случае распада брака с гражданином Союза (что закреплено в ст. 12 и 13).

**Вторая глава** «Дифференциация правового регулирования свободы передвижения граждан Европейского Союза и приравненных к ним лиц» состоит из четырех параграфов.

**Первый параграф** «Особенности правового регулирования свободного передвижения работников и самозанятых граждан» исследует весьма важную составляющую свободы передвижения физических лиц. Это регулирование носит наиболее формализованный характер, так как работники являются экономически активной категорией. Регулирование их передвижения связано прежде всего с возможностью получения материальных благ.

Основным источником первичного права, предусматривающим свободное передвижение работников в Европейском Союзе, является Договор об учреждении Европейского Сообщества В ст 39 раздела III, части третьей Договора закреплены основные положения свободы передвижения работников Другие статьи этого раздела предусматривают обязанность институтов Сообществ, принимать нормативные акты и меры, необходимые для введения свободы передвижения работников, а также осуществлять мероприятия в области социального обеспечения, которые необходимы для осуществления свободного передвижения работников на территории Европейского Союза

Задача по определению понятия работника была возложена на Суд Европейских сообществ Он неоднократно заявлял, что «это понятие необходимо для деятельности Сообщества, и оно должно получить расширенную и полную интерпретацию»<sup>1</sup> На основании анализа судебных дел в диссертации обстоятельно исследуется это понятие

Свободное передвижение, прежде всего, подразумевает право работника беспрепятственно въехать на территорию государства-члена, иметь возможность находиться в государстве для реализации своего права принятия реально предлагаемой работы, а также право остаться в принимающем государстве после завершения трудовой деятельности на условиях, предусмотренных правом Европейского Союза Эти вопросы анализируются в § 1 главы II диссертации на основе анализа законодательства ЕС и обширной судебной практики

Несмотря на упрощение, большую эффективность и либерализацию норм европейского законодательства, регулирующего право на проживание в принимающих государствах-членах, в своем докладе Комиссия заявила, что она «все еще получает большое количество жалоб от граждан, от которых, при предоставлении регистрации, национальные органы государственной власти требуют документы (такие как налоговые декларации, медицинские

---

<sup>1</sup> Case 75/63, Hoekstra, [1964] ECR 177, [1964] CMLR 546

свидетельства, справки о зарплате, счета на электроэнергию, и т.д.), не предусмотренные законодательством Европейского Союза»<sup>2</sup> Автор отмечает отдельные слабые стороны действия механизмов реализации норм права Европейского Союза в области свободы передвижения работников и контроля за их исполнением

**Параграф второй** «Особенности правового регулирования свободного передвижения учащихся, нетрудоспособных граждан, и лиц пенсионного возраста» посвящен регулированию свободы передвижения категории экономически не активных лиц Кроме отношений, непосредственно связанных с въездом, выездом и проживанием лиц, к данной сфере примыкает социальная политика Союза в целом, а также тенденции развития правовых гарантий и интеграционных процессов между государствами-членами Именно меры, направленные на адаптацию, обеспечение максимального комфорта и защищенности граждан Союза на территории всех государств-членов, являются основным элементом политики, предопределяющей правовое регулирование свободы передвижения и проживания отмеченных выше категорий лиц

Анализируя свободу передвижения учащихся можно отметить следующее

Сфера компетенции Сообществ постепенно расширялась, образование и обучение стали признанной областью политики Союза Исходя из этого, органами Сообществ были сформулированы соответствующие цели и принят комплекс мер по их выполнению

На сегодняшний день образование и обучение рассматриваются достаточно широко, особенно в контексте развития европейской социальной политики В эту сферу входит понятие образовательного учреждения, взаимное признание квалификаций и дипломов, а также образовательные, обучающие и исследовательские программы Союза

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 11 12 2002 COM (2002) 694

Первая стадия программ для обмена молодыми работниками была начата в 1964 г. Она дала возможность продвижения для ряда инициатив, направленных на поощрение мобильности с целью обучения. Одновременно с принятием Хартии Сообщества об основных социальных правах работников, Комиссия опубликовала сообщение «Об образовании и обучении в Европейском Экономическом Сообществе», в котором заложены среднесрочные перспективы для образования на период 1989-92 гг.

В договоре об учреждении Европейского Сообщества сформулированы цели и задачи в области образования. К ним относятся развитие европейской мобильности молодых работников и учащихся через изучение европейских языков, поощрение мобильности студентов и учителей, включая признание квалификаций и периодов обучения в другой стране, развитие сотрудничества между образовательными учреждениями, совершенствование обмена информацией и опытом по общим проблемам, касающимся молодых людей и преподавателей, а также дистанционному обучению (ст. 149).

В 2004 г. была принята Директива 2004/38/ЕС, являющаяся наиболее полным документом, регламентирующим свободу передвижения и проживания граждан Союза и членов их семей. Помимо общих норм Директива содержит специальные нормы, регулирующие проживание студентов и учащихся на территории принимающего государства-члена.

В диссертации также анализируется Директива 89/48/ЕЭС Совета в области взаимного признания дипломов и квалификаций, которая вступала в силу в 1991 г.

В 2005 г. была принята Директива 2005/36/ЕС о признании профессиональных квалификаций. Она была направлена на повышение гарантий в тех направлениях деятельности по оказанию услуг, в которых специалист должен был обладать соответствующими навыками и квалификацией. Новая директива подлежала имплементации в

национальное законодательство государств-членов к 2007 г., и объединила 12 секторных директив и три общих директивы

В этой части диссертации также исследуется влияние и эффективность Европейских образовательных программ, таких как Европейский центр развития профессионального обучения (Cedefop), информационная сеть образования Эвридика, сеть национальных академических информационных центров признания (Nagis), программы Эразмус, Язык, Молодежь для Европы и другие

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что большинство схем оказались недостаточно отлаженными в административном плане для адекватного функционирования. Их результаты едва ли поддавались оценке, особенно в тех сферах, где основной целью являлось понимание других культур

В области свободы передвижения пожилых и нетрудоспособных граждан в представленном параграфе автором отмечается тенденция к старению и снижению численности населения

В Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества уже присутствовали отдельные нормы, регулирующие рассматриваемые отношения. Так, ст. 51 и 121 создали для работников - мигрантов единую систему пенсионных выплат при осуществлении трудовой деятельности на территории других государств-членов, призванную гарантировать их право на социальную защиту

Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества, Хартия Сообщества об основных социальных правах работников 1989 г. формально признала право пожилых и нетрудоспособных людей на свободное проживание в любом государстве-члене. Подтверждая относительную самостоятельность национальных систем права государств-членов в данной сфере, Хартией 1989 г. для них была установлена рекомендация гарантировать минимальные права пожилым и нетрудоспособным гражданам, чтобы помочь им преодолеть финансовые и иные трудности

В 1998 г была принята Директива Совета 98/49/ЕС «Об охране дополнительных прав на пенсии наемных рабочих и лиц, не работающих по найму, передвигающихся в пределах Европейского Союза» Этот документ также был направлен на устранение препятствий свободному передвижению пожилых лиц в Европейском Союзе

Третий параграф «Особенности правового регулирования свободного передвижения членов семьи граждан и приравненных к ним лиц» изучает категорию лиц также имеющую ряд особенностей Изначально она была тесно связана с работниками По сути супруги, другие члены семьи и лица, к ним приравненные, следовали за судьбой работников Позднее права данной категории лиц значительно расширились

Сначала права членов семьи лиц, на законных основаниях проживающих на территории того или иного государства-члена Европейского Союза, регулировались Регламентом 1612/68/ЕС и Директивой 73/148/ЕЭС Целью предоставления прав на проживание членам семьи «являлось не только поощрение свободы передвижения работников, но, скорее защита основного права каждого на нормальную семейную жизнь»<sup>3</sup>

Основным актом, регулирующим права членов семьи, является Директива 2004/38/ЕС В отличие от своих предшественников этот акт значительно расширил объем понятия «член семьи» за счет лиц, состоящих в зарегистрированном партнерстве, а также закрепил дополнительные гарантии указанных выше лиц, например в случае расторжения брака или смерти гражданина

Ст 3 Директивы 2004/38/ЕС конкретизирует понятие лица, проживающего совместно с гражданином Союза В этом контексте важен не просто факт проживания совместно, но ведение совместного домашнего хозяйства и пребывания в доме гражданина в качестве постоянного субъекта проживания В этой статье также появилась новая категория лиц - члены

---

3 DuboisBlumann, Droit matrimoniel de l'Union Européenne Paris 2001 P 50

семьи о которых по серьезным соображениям здоровья гражданин Союза должен заботиться в обязательном порядке и лично

Как и граждане Союза, члены семьи имеют право беспрепятственно находиться на территории государства-члена в течение трех месяцев без соблюдения каких-либо административных формальностей. В случае, если члены семьи гражданина Союза находятся на территории государства-члена более трех месяцев, то в соответствии со ст. 9 Директивы 2004/38/ЕС государства-члены выдают им вид на жительство.

**Четвертый параграф** посвящен анализу ограничений свободы передвижения граждан и приравненных к ним лиц в Европейском Союзе.

Ст. 39 Договора об учреждении Европейского сообщества предусматривает случаи, в которых государства-члены Союза имеют право на ограничение свободы передвижения граждан – «при соблюдении ограничений, являющихся оправданными по соображениям общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья».

Первый акт, который следует упомянуть в этой связи, Директива Совета 64/221/ЕЭС, которая установила структуру и условия ограничения свободного передвижения граждан. Эта директива была заменена новой Директивой 2004/38/ЕС, которая детализировала и изменила наложение ограничений на передвижения граждан Союза и членов их семей, оправданных причинами общественного порядка, общественной безопасности или здравоохранения.

В деле *Regina v Piegte Bouchereau* Суд определил, что угроза общественному порядку составляет «подлинная и достаточно серьезная угроза требованиям общественного порядка, затрагивающая основополагающие интересы общества». Позже данное определение было подтверждено ст. 27 Директивы 2004/38/ЕС.

В Директиве 2004/38/ЕС предусмотрены принципы защиты прав граждан в случае введения ограничений по соображениям общественного порядка. Так, например, депортация с территории государства-члена, может быть применена только на основании личного поведения индивида. Это означает,

что принцип совокупного обязательства не может быть применим против группы людей. Кроме того, меры, основанные на соответствующей статье директивы, не могут быть применены против кого-либо, с целью профилактического воздействия на граждан других государств-членов<sup>4</sup>.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, формулируются теоретические выводы, а также рассматривается возможность применения опыта Европейского Союза в области развития интеграционных образований с участием Российской Федерации и межгосударственных систем свободы передвижения, в частности, в рамках Союза России и Белоруссии

#### **Апробация исследования**

**Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

1 Баев А С О статусе граждан третьих стран, постоянно проживающих на территории Европейского Союза (на примере республики Кипр) // Актуальные проблемы российского права. Сборник статей № 1 (4) - М. Изд-во МГЮА, 2007 0,4 п.л

#### **Работы, опубликованные в иных изданиях:**

2 Баев А С. Конституционализация права Европейского Союза в свете проекта конституции Европейского Союза. // Традиции и новации в российском праве. Международная научно-практическая конференция посвященная 75-летию МГЮА. Сборник статей. М. 2006 0,2 п.л

3 Баев А С. Свобода передвижения студентов, учащихся, стажеров в Европейском Союзе // Традиции и новации в российском праве. Материалы VI международной научно-практической конференции студентов и аспирантов МГЮА 6-7 апреля 2007 г. Сборник статей. М. 2007 0,2 п.л

---

<sup>4</sup> Judgment of the Court of 26 February 1975 - Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln - Reference for a preliminary ruling - Verwaltungsgesicht Köln - Germany - Public policy and public security - Case 67-74



Подписано в печать 20 10 2008 г

Печать трафаретная

Заказ № 1014  
Тираж 200 экз

Типография «11-й ФОРМАТ»  
ИНН 7726330900  
115230, Москва, Варшавское ш , 36  
(499) 788-78-56  
[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)