

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕ*

*А.А. ПОВАЛЯЕВ, начальник учебно-методического отдела по международным связям
Белорусского государственного экономического университета ©*

В статье рассматриваются проблемы, связанные с трудовой миграцией и международными трудовыми отношениями в Европе в связи с ростом актуальности выезда граждан Республики Беларусь на работу за границу. При работе за рубежом возникает целый ряд вопросов, которые свидетельствуют об имеющей место определенной правовой неграмотности граждан, желающих выехать на работу в страны Западной Европы, незнанием правовых норм и стандартов в области международного труда, особенностей национальных законодательств стран-членов Европейского Союза и проводимой ими миграционной политики в отношении третьих стран, регулирования существующего широкого спектра правовых вопросов, связанных с трудоустройством, работой и пребыванием иностранных граждан в развитых европейских странах. Затронут также круг проблем, связанных с правами иностранных работников за рубежом, недопущением дискриминации в отношении их при приеме на работу, заключении трудового договора и соотношением права Европейского Союза с национальными законодательствами европейских государств при регулировании трудовых отношений с иностранным элементом и имплементацией норм международного частного права.

Значимые политические и социально-экономические изменения, которые произошли в Европе в конце XX века, существенно отразились на жизни отдельных людей и общества в целом, дали толчок к усилению трудовой миграции и вывели на новый уровень проблемы, связанные с правовым регулированием миграционных потоков.

Вопросы трудовой миграции всегда были тесно связаны со стремлением людей найти лучшее «место под солнцем», жить и работать в достойных, благоприятных и стабильных условиях. Бурное развитие современных рыночных отношений, интернационализация производства привели к активизации развития международного труда и увеличению миграции населения. Результатом чего стало образование значительной прослойки иностранных граждан, постоянно или временно находящихся на территории соответствующей страны и вступающих в этой стране в трудовые отношения с местными работодателями [1, с.273].

Это особенно отчетливо можно проследить на примере европейских стран. Политические и социально-экономические преобразования в различных государствах, включая государства-члены Европейского союза (ЕС) и Содружества независимых государств (СНГ), оказали глубокое влияние как на внутренний рынок труда этих стран, так и на общеевропейский рынок государств-членов Евросоюза.

Миграционные процессы не обошли стороной и Республику Беларусь, которая развивается в сложных экономических условиях рыночных преобразований. При наличии определенного дисбаланса между спросом и предложением на рабочую силу, становится понятным стремление

части экономически активного населения республики найти применение своим силам и возможностям за рубежом – в экономически развитых странах Европы [2, с.87].

Согласно данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь численность занятого населения в республике в 2005 году составляла 4350000 человек [3, с.352], а численность выехавших за границу по различным причинам, включая трудовую деятельность, – 11082 человека. Причем численность внешней миграции из Беларуси несколько сократилась: в 2001 – 13812; в 2002 – 14270; в 2003 – 12986; в 2004 – 12510 человек [3, с.98]. Это данные официальной статистики. Однако, ввиду того, что существует такой феномен, как нелегальная трудовая миграция, которая не регистрируется официальной статистикой, по данным ряда экспертных оценок в середине – конце 90-х годов XX века за рубежом работало около 50 тысяч белорусских граждан [4, с.77].

Свобода передвижения всегда связывалась с экономическими интересами общего рынка. Еще одной из целей государств-членов ЕС было улучшение условий жизни своих граждан, так как свобода передвижения предоставлялась только гражданам ЕС и действовала в рамках Сообщества. Если принять во внимание, что Евросоюз создавался прежде всего во имя эффективности экономического развития, то понятно, что главная забота сводилась к обеспечению беспрепятственной миграции рабочей силы. В документах ЕС заложен также принцип равенства прав «своих» и «чужих» граждан в том, что касается проживания и трудовой деятельности на территории Сообщества [5, с.71].

* Статья поступила в редакцию 15 февраля 2007 года.

В ряде отечественных и зарубежных источников отношения работников или трудящихся-мигрантов за рубежом трактуются как отношения, осложненные иностранным элементом. В большинстве государств существует специальное законодательство, которое регулирует международные трудовые отношения [6, с.410; 7, с.271–277; 8, с.13].

Кроме граждан Евросоюза, в государствах-членах ЕС работают трудящиеся-мигранты из третьих стран. Несмотря на то, что последние, по сути, слабо защищены законодательством Евросоюза, государства-члены ЕС, признавая себя цивилизованными в правовом отношении странами, распространяют в той или иной мере свои нормы и на работников-мигрантов из третьих стран, если они, конечно, прибыли для работы в одну из стран Евросоюза на законных основаниях, то есть легально.

Лицо, направляющееся на работу за границу, может столкнуться с рядом проблем, одной из которых является дискриминация. Дискриминация – это феномен, который имеет место и в трудовых отношениях, и в обществе в целом. При приеме на работу и продвижении по службе существует право выбора. Суть выбора состоит в том, что определенные действия направлены работодателем на поддержку одного работника и против другого. Здесь важен вопрос относительно оснований для принятия выбора или появления дискриминации. То есть, связан ли отказ работодателя в отношении предоставления рабочего места или назначения на должность с объективными причинами (отсутствие опыта, квалификации, знаний и др.) или имеет место критерий незаконности (отказ в работе по возрасту, по национальному или половому признаку, по религиозной или этнической принадлежности и т.д.).

В последние годы в Европе произошли некоторые изменения, связанные с условиями трудовых договоров, которые повлияли на трудовые отношения. Эти изменения происходят достаточно быстро и заставляют пересматривать различные традиционные модели трудовых отношений и их практику. Они относятся к наиболее острым и спорным вопросам. Например, насколько трудовой договор может соответствовать потребностям бизнеса? Добровольность и равенство сторон при заключении трудового договора. Наличие возможности отдельного работника влиять на условия трудового договора. Все эти вопросы могут определенным образом быть связаны с проблемой трудовой дискриминации.

С учетом времени, которое работник тратит на труд и поиск работы, права, связанные с трудовой деятельностью, становятся важным аспектом его жизни. Эти права становятся особенно важными с увеличением экономической и трудовой конкуренции в странах Европы и возможностью потенциального роста эксплуатации. Чтобы обеспечить правовую защиту иностранных

работников и мигрантов, в мае 1983 года была принята и введена в действие Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Документ базируется на принципе равенства отношения к мигрантам и гражданам государств их принимающих. Статьи этой Конвенции затрагивают важные аспекты правового положения трудящихся-мигрантов, а именно их трудоустройства, условий труда, права на въезд в страну, социальное обеспечение. Международный консультативный комитет, который состоит из представителей стран, ее подписавших, контролирует применение данного инструмента [9, с.42].

Защита прав индивида против дискриминации в области труда является одним из основных принципов, закрепленных в международном праве в области прав человека. В праве ЕС содержатся нормы, запрещающие дискриминацию [10, с.110].

Одним из важнейших достижений современности является введение международных стандартов труда. Их содержание представляет собой концентрированное выражение опыта многих стран, отбор наиболее ценных и универсальных норм и положений национальных систем трудового права. Международными усилиями создан свод модельных актов по труду, которые отвечают общемировым требованиям. Это акты Организации Объединенных Наций (ООН) и Международной организации труда (МОТ), действующие во всемирном масштабе, а также акты локального действия, принятые региональными организациями государств [11, с.448].

В числе провозглашенных ООН основных прав человека – комплекс трудовых прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Положения этих документов были повторно закреплены в Конвенциях МОТ [12, с.85].

Европейские государства, демонстрируя свою приверженность основным свободам, приняли Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Правительства европейских государств, подписавшие эту Конвенцию, декларировали, что «преисполнены решимости ... сделать первые шаги на пути обеспечения ... некоторых прав, изложенных во Всеобщей декларации...» [13, с.3–4].

Важными статьями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые имеют отношение к трудовым правам, являются статьи 4 и 14. В них запрещается рабство и принудительный труд, дискриминация, с которой особенно часто сталкиваются трудящиеся-мигранты [13, с.8].

Особенно существенной для возможности реализации прав трудящихся-мигрантов является статья 2 Протокола №4 к Конвенции, которая гарантирует свободу передвижения каждому, кто на законных основаниях находится на территории

какого-либо государства. «Каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную. Пользование этими правилами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе и в интересах национальной безопасности...» [13, с.21]. Кроме того, лица, ущемленные в своих правах, имеют право обратиться в Европейский суд. Согласно статье 34 Конвенции «суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права» [13, с.12].

В Договоре о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС – Римском договоре 1957 г.) определены рамки правотворческой деятельности ЕЭС в сфере труда и трудовых отношений и установлены трудовые нормы, ставшие фундаментом европейского трудового права. Эти нормы касаются трудовой миграции, положения иностранных работников, равной оплаты труда. В числе важнейших целей Договор зафиксировал необходимость сближения национальных законодательств государств, его подписавших.

Большое число нормативных положений о международном труде содержится в Уставе и актах Международной организации труда, которая призвана решать задачи, связанные с нормативной деятельностью по международным трудовым отношениям. В Уставе МОТ, в частности, зафиксировано, что ее целью является улучшение условий и рынка труда, предотвращение безработицы, обеспечение достойного уровня заработной платы, защиты работников-мигрантов и так далее. Одной из наиболее важных функций МОТ является принятие конвенций и рекомендаций, которые устанавливают международные трудовые стандарты. Конвенции и рекомендации МОТ призваны регулировать вопросы защиты прав человека в области труда, обеспечения занятости и борьбы с безработицей. Конвенции и рекомендации МОТ охватывают самые разнообразные вопросы в области трудовых отношений, чтобы обеспечить максимально благоприятные условия труда, которые подходили бы всем трудящимся без исключения и могли бы защитить человека труда, оказавшегося в невыгодных ситуациях зачастую по вине работодателей [14, с.570]. Вопросы, связанные с деятельностью МОТ, более подробно рассматриваются в целом ряде работ отечественных и зарубежных авторов [10; 15–17].

С развитием европейских интеграционных процессов в ЕС появился термин «европейское право», который используется для обозначения

системы правовых норм, регулирующих взаимоотношения, складывающиеся в рамках европейских объединений, таких как Европейские Сообщества, Европейский Союз и Совет Европы.

Приоритет законов ЕС над национальным законодательством является важным элементом правового порядка Евросоюза. Римский договор не обеспечивал такого приоритета. Однако статьи и предписания Амстердамского договора возлагают полную ответственность государств-членов Евросоюза за соблюдение норм и законов ЕС. Нарушение этих норм ведет к возбуждению исков против правительств или других субъектов, уличенных в нарушениях. Суд Европейского Сообщества осуществляет контроль за соблюдением «нового правового порядка», основанного на верховенстве и прямом действии законов ЕС [18, с.55].

Одной из основных черт статутного права Евросоюза является то, что закон ЕС должен соответствовать международному праву или, по крайней мере, быть интерпретирован в соответствии с международным правом. Так как в ряде государств положения права ЕС автоматически не становятся частью внутреннего, национального права и статут права ЕС в разных государствах неодинаков, то считается, что если Договор в установленном порядке не инкорпорирован в национальную правовую систему, права граждан в этих странах не обеспечены средствами правовой защиты [19, с.172].

В случае, когда Суд Европейского Сообщества рассматривает жалобы о неисполнении обязательств какого-либо государства-члена ЕС и имеющих место нарушениях или ущемлении прав граждан, он издает предписание о незамедлительном устранении нарушения. Суды в государствах-членах Евросоюза также рассматривают иски граждан и организаций в связи с нарушением «первичных норм» европейского трудового права. При этом могут быть оспорены нормы национальных трудовых законодательств, которые нарушают европейские стандарты.

Большинство вопросов, касающихся каких-либо нарушений со стороны государств-членов ЕС, разрешается без вмешательства Суда. Европейская Комиссия – орган Сообщества, который наделен правом законодательной инициативы и контроля за соблюдением договоров, – имеет возможность оказывать на государства необходимое влияние и разъяснять смысл обязательств, принятых ими на себя в связи с членством в ЕС.

Государства-члены ЕС осуществляют поставленные перед Сообществом общеевропейские цели на национальном уровне с учетом практического опыта друг друга. В последние годы значительно расширились масштабы сотрудничества в рамках ЕС в области социальной политики, трудовой миграции, трудовых отношений и их правового регулирования. Расширение Евросоюза за

счет принятия новых стран, обладающих иным историческим опытом и традициями, отличающимися по уровню экономического развития, ставит на повестку дня изменение задач Евросоюза и дальнейшего его реформирования. Новый расширенный союз требует упрощения многих бюрократических процедур при заключении договоров, повышения эффективности работы всех институтов ЕС на основе дальнейшей демократизации.

Европейским государствам сегодня следует учитывать не только краткосрочные потребности в рабочей силе, но также социальные и экономические последствия миграции. Современный этап исторического развития требует от стран разработки и осуществления конкретной государственной политики в области миграции трудящихся своих стран. В этом отношении важную роль играет формирование и развитие законодательной базы государства.

Внедрение рыночных отношений в область труда, привело к тому, что проблемы трудовых отношений и регулирующего их трудового права получили новое звучание в Республике Беларусь. Как уже отмечалось, для регулирования миграционных потоков, преодоления последствий нелегально трудовой миграции и создания благоприятных условий для реализации трудовой деятельности белорусских граждан за границей необходимо проведение стройной государственной миграционной политики, которая должна включать государственное регулирование внешней трудовой миграции, оказание помощи белорусским гражданам, выезжающим для трудовой деятельности за рубеж, в заключении трудовых контрактов и в принятии мер, направленных на недопущение неправомерных и кабальных договоров при посредничестве коммерческих фирм.

В настоящее время во всем мире имеются злоупотребления в этой области, так как посредничество при найме на работу за рубежом является выгодным бизнесом и привлекает достаточное количество недобросовестных агентов и фирм, которые наживаются на неопытности и незнании законов работников-мигрантов. Кроме того, выезжая за границу для работы по трудовому

договору с иностранным работодателем, наши граждане выходят из-под сферы белорусского законодательства. На этих граждан распространяется законодательство страны пребывания, а также международные правила и нормы в отношении трудящихся-мигрантов.

Факт выхода трудящихся-мигрантов из сферы действия законодательства Республики Беларусь не означает, что государство происхождения снимает с себя ответственность за судьбу своих граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом. В Конституции Республики Беларусь гарантируется покровительство и защита белорусских граждан за границей. Дипломатические представительства и консульства Беларуси за рубежом обязаны обеспечивать меры по защите белорусских граждан и оказывать им помощь в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь. Кроме этого, в республике принят ряд законов, регулирующих международные трудовые отношения и участие в них белорусских граждан. Это Закон Республики Беларусь от 17 июня 1998 года «О внешней трудовой миграции», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 октября 2003 года №1335 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с привлечением в Республику Беларусь иностранной рабочей силы и трудоустройством граждан Республики Беларусь за границей» (с изменениями и дополнениями от 7 июня 2004 г. №680 и 1 сентября 2004 г. №1056). Для контроля миграционной деятельности создан Комитет по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь.

В действующем законодательстве Республики Беларусь широко используется отсылка к международным договорам, ратифицированным Беларусью, для обеспечения равной защиты прав и законных интересов граждан одного государства на территории других. Каждое государство заинтересовано в наличии реальных национальных и международных гарантий по защите прав своих граждан и возможности реализации ими своих законных прав и свобод, включая право на труд.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богуславский, М.М. Международное частное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / М.М. Богуславский. М.: Юристъ, 2002.
2. Соколова, Г.Н. Белорусский рынок труда: тенденции развития и социальные механизмы регулирования / Г.Н. Соколова. Минск: Право и экономика, 2006.
3. Статистический сборник «Труд и занятость в Республике Беларусь», 2006 (Стат. сб.) Минстат Республики Беларусь. Минск, 2006.
4. Загорец, И.В. Миграция населения и миграционная политика / И.В. Загорец. Минск: Лучи Софии, 2000.
5. Топорнин, Б.Н. Европейское право: Учебник / Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 1999.

6. Звеков, В.П. Международное частное право / В.П. Звеков. М.: Юристъ, 2004.
7. Тихиня, В.Г. Международное частное право: Учеб. пособие / В.Г. Тихиня. Минск: Книжный Дом, 2007.
8. Киселев, И.Я. Международный труд: Практическое пособие / И.Я. Киселев. М.: Юристъ, 1997.
9. Human rights every day. The impact of the Council of Europe's work in the field of human rights. Strasbourg: Council of Europe Human Rights Information Centre, 1996.
10. Willey, V. Employment Law in Context. England, London: Henry Ling Ltd., 2000.
11. Киселев, И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: Учеб. для вузов / И.Я. Киселев. М.: Дело, 1999.
12. Lockton, D. Employment Law. 3-rd Edition, London: Macmillan Press Ltd., 1999.
13. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. М.: РИОР, 2005.
14. Скаридов, А.С. Международное частное право: Учеб. пособие / А.С. Скаридов. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1988.
15. Костин, Л.А. Международная организация труда / Л.А. Костин. М.: Экзамен, 2002.
16. Chalmers, D., Szyszczak, E. European Union Law. Vol. II, England-USA, 1998.
17. Hantrais, L. Social Policy in European Union. London: Macmillan Press Ltd., 1995.
18. Kent, P. Law of European Union. 3-rd Edition, England: Longman Parson Education Ltd., 2001.
19. Дэйвис, К. Право Европейского Союза: Пер. со 2-го англ. изд. / К. Дэйвис. Киев: Знання, 2005.

SUMMARY

The article deals with the aspects of working migration, international labour relations in Europe due to the actual issues of the Republic of Belarus citizens employment abroad. While working abroad there occur numerous problems related to the person's legal illiteracy for the employment in Western Europe, lack of the knowledge and experience in legal norms and standards on international labour and the peculiarities of national laws of the European Union member-states and their migration policy in respect to the third countries. The regulation of the broad spectrum of aspects related to the employment of foreigners in Europe is also considered. The article comments on the problems related to the human rights and discrimination at the workplace and labour relations as well as supremacy of the EU legislation over the national laws in international labour regulation and implementation of the International private law norms.