

Л.С. Биссон, О.Ю. Потемкина

Свобода передвижения граждан в Европейском союзе – достижение или проблема?

***Аннотация.** Статья посвящена проблеме свободы передвижения граждан Европейского союза внутри ЕС, а также современным дискуссиям о возможностях его ограничения. Проанализировано законодательство, регулирующее пребывание граждан в государствах – членах ЕС. Прослеживается влияние двух волн расширения Евросоюза (2004 и 2007 гг.) на масштабы трудовой мобильности граждан ЕС. Показана разница между подходами к ограничению свободы передвижения со стороны Комиссии ЕС и стран, требующих ревизии данного принципа.*

***Abstract.** The article analyses labour mobility and free movement of citizens inside the European Union as well as the current debates on their potential limitation. The impact of the 2004 and 2007 EU enlargements is exposed upon the scales of the EU citizens labour mobility. The differences are revealed between the Commission's approach to labour mobility and the member states' views, who insist upon reviewing the free movement principles.*

***Ключевые слова:** свобода передвижения, Европейский союз, рынки труда, расширение ЕС, директива, Европейский парламент.*

***Keywords:** freedom of movement, European Union, labour markets, EU enlargement, directive, European parliament.*

Накануне выборов в Европейский парламент тема свободы передвижения граждан ЕС оказалась в центре политической по-

вестки дня, потеснив вечные проблемы иммиграции жителей стран, не входящих в ЕС. Лидеры Евросоюза и государств-членов вступили в жаркие споры, переходящие в конфронтацию. Оказалось, что ряд стран ЕС сомневаются, что все граждане Евросоюза должны иметь равные права, другие же требуют, чтобы к их гражданам обращались с одинаковым уважением, независимо от времени вступления той или иной страны в ЕС и от уровня ее благосостояния. Первые аргументируют свою позицию сложной ситуацией на рынках труда и общественным недовольством «засильем мигрантов», последние – нормативно-правовой базой ЕС, регулирующей свободу передвижения, а также базовыми принципами и ценностями европейской интеграции.

Впервые свободное передвижение трудящихся в рамках Общего рынка стало возможным в ЕС (тогда Европейское экономическое сообщество – ЕЭС) в 1968 г. и только 25 лет спустя (в 1993 г.) были введены в действие другие основополагающие принципы европейской интеграции – свобода передвижения товаров, услуг и капитала.

Первоначально право на свободное передвижение было гарантировано только гражданам, занимающимся экономической деятельностью («свобода передвижения трудящихся»), право же на свободное передвижение и проживание в пределах всего ЕС было распространено на остальные категории граждан государств-членов (студенты, пенсионеры и т.д.) лишь к началу 1990-х годов. Впоследствии применение принципа свободы передвижения трудящихся ограничивалось на различных этапах расширения Европейского союза лишь на определенное время¹.

Нормативно-правовая база, регулирующая режим свободы передвижения

Право на свободу передвижения по территории Европейского союза для граждан этого объединения с целью трудоустройства закреплено в ст. 45 Договора о функционировании ЕС. Гражданст-

¹ Исключение составило расширение ЕС в 1995 г. и присоединение Австрии, Финляндии, Швеции, на которых данное ограничение не распространялось (18, с. 4).

во Европейского союза гарантирует каждому гражданину любого государства – члена ЕС право на свободу передвижения по территории ЕС, что является одним из основных достижений европейской интеграции. Нормативно-правовым актом, подробно регулирующим режим свободы передвижения, служит Директива от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Европейского союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств – членов ЕС (6). До принятия данной директивы условия и порядок реализации права на свободу передвижения регулировались отдельными нормативно-правовыми актами, содержание которых в значительной степени копировало друг друга. Именно с целью объединения норм этих документов в единый законодательный акт и была подготовлена директива 2004 г. Директива впервые дала возможность гражданам ЕС постоянно проживать на территории какого-либо из государств-членов. В то же время она зафиксировала основания для отказа в данном праве по причине угрозы для национальной безопасности и общественного порядка. С момента вступления в силу (30 апреля 2006 г.) данная директива служит в качестве целостной законодательной основы, регулирующей «публично-правовые отношения в сфере осуществления свободы передвижения и проживания всех граждан Союза независимо от их социального статуса и цели поездки, а также права членов их семей»¹ (в том числе являющихся выходцами из третьих стран).

Согласно данной директиве, к членам семьи относятся: супруг, дети до 21 года, а также находящиеся на иждивении родители. Гражданам ЕС, как и членам их семей, гарантировано право на проживание и доступ на рынок труда принимающей страны – члена ЕС без получения въездной визы, а также разрешения на работу. Дети гражданина ЕС, независимо от их гражданства, также обладают правом на получение образования в принимающей стране. Для осуществления права на свободу передвижения и пребывания в принимающей стране сроком до трех месяцев необхо-

¹ Условия передвижения и проживания на территории Европейского союза граждан третьих стран (кроме членов семей граждан ЕС) регулируются специальными отраслями законодательства ЕС: визовым, иммиграционным и законодательством об убежище.

димо наличие только действующего паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, а для членов семьи гражданина ЕС – разрешение на проживание в стране ЕС. Принимающая страна Евросоюза может ввести правило для граждан другого государства ЕС и членов их семей сообщать о своем прибытии и зарегистрироваться в соответствующих уполномоченных органах не позднее, чем через три месяца после въезда.

В случае более длительного пребывания членам семьи, не являющимся гражданами ЕС, требуется подать заявку на получение карточки резидента не позднее трех месяцев со дня прибытия и предоставить соответствующие документы: удостоверение личности, документ, подтверждающий семейные связи с гражданином ЕС, свидетельство о регистрации в принимающей стране члена семьи – гражданина ЕС. Карточка резидента выдается на срок до пяти лет и действительна при условии отсутствия данного человека на территории принимающей страны в течение не более шести месяцев (либо не более 12 месяцев в случае беременности и родов, серьезного заболевания, учебы или профессиональной переподготовки). По истечении пятилетнего срока члены семьи гражданина ЕС имеют право на постоянное проживание и должны подать заявку на получение соответствующего документа – карточки постоянного резидента, которая подлежит обновлению каждые десять лет. Карточка постоянного резидента может быть аннулирована в случае отсутствия ее обладателя на территории принимающей страны сроком более чем два года. Стоит отметить, что разрешение на проживание действует на всей территории принимающей страны, а не только в отдельных городах или регионах. Выдача всех документов осуществляется бесплатно либо за выдачу взимается сумма, не превышающая суммы за выдачу аналогичных документов для граждан принимающей страны.

Свобода передвижения трудящихся гарантирует гражданам ЕС право работать в другом государстве – члене ЕС¹ без специального разрешения на работу, проживать там в течение всего периода осуществления трудовой деятельности и по его окончании, а также обладать равными социально-экономическими правами (равный доступ на рынок труда, равные условия труда, равные на-

¹ За исключением отдельных постов государственной службы.

логовые и социальные льготы). Режим свободы передвижения трудящихся распространяется также на граждан стран Европейского экономического пространства: Исландию, Норвегию и Лихтенштейн.

Правом на более длительное проживание (свыше трех месяцев) обладают граждане ЕС:

- трудящиеся или самозанятые в принимающей стране;
- обладающие достаточными средствами для обеспечения себя и своей семьи, а также действительной в принимающей стране медицинской страховкой и не являющиеся бременем для системы социального обеспечения принимающего государства;
- временно неработающие ввиду заболевания или несчастного случая;
- безработные, при условии, что они осуществляли трудовую деятельность в течение не менее одного года на территории принимающей страны и надлежащим образом заявили об этом в службу занятости принимающей страны;
- временно неработающие на период обучения и специальной профессиональной подготовки.

Директива также гарантирует гражданам ЕС и членам их семей, независимо от гражданства, защиту от выдворения, которое возможно лишь в случае, если они представляют угрозу общественному правопорядку и безопасности принимающей страны. Принимающая страна может также потребовать от гражданина ЕС и членов его семьи в течение первых трех месяцев со дня въезда пройти бесплатное медицинское обследование на предмет отсутствия заболеваний, представляющих общественную опасность.

Через пять лет проживания и трудовой деятельности экономически активные граждане получают право на постоянное проживание и доступ к системе социального обеспечения уже независимо от того, имеют ли они работу. Поскольку это право приобретает автоматически, местные власти часто узнают о существовании нового претендента на социальное обеспечение лишь тогда, когда он предъявляет свои требования.

Со своей стороны, существующая система координации социальных систем государств - членов ЕС была реформирована накануне расширения 2004 г. в сторону наибольшего благоприятствования для тех, кто пользовался свободой передвижения. Было

усилено противодействие дискриминации социальных прав граждан, что, однако, вызвало неоднозначную реакцию у развитых государств – членов ЕС, которые были вынуждены принимать граждан из менее благополучных стран-членов.

Общая характеристика внутриевропейской миграции

С каждым годом число граждан Европейского союза, участвующих во внутренней миграции, растет. По данным статистической службы ЕС, в 2007 г. 10,2 млн граждан ЕС проживали на территории другого государства-члена, в 2011 г. – 12,6 млн, а по данным на апрель 2014 г., – уже более 17,2 млн (19, с. 1). Хотя цифра эта вовсе не сопоставима с шумом, поднятым СМИ по поводу злоупотребления свободой передвижения, рост числа желающих перебраться в другое государство Евросоюза налицо. В странах ЕС большинство иностранцев – это граждане из третьих стран. В Люксембурге, на Кипре, в Бельгии, Ирландии, а также Словакии, Венгрии, Нидерландах и на Мальте доля граждан ЕС среди всех иностранцев больше, чем граждан третьих стран. В абсолютных значениях больше всего граждан ЕС проживает в Германии, Испании и Великобритании. Тем не менее внутриевропейская мобильность все еще не так масштабна: лишь 2,7% от общей численности населения Евросоюза проживают в ином государстве-члене, т.е. не в том, чьими гражданами они являются (19, с. 1). Кроме того, в период финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. наблюдался спад внутренней миграции в ЕС (23).

Среди причин внутренней миграции в Евросоюзе главное место занимает возможность трудоустройства, в том числе более высокий уровень заработной платы в принимающей стране, а также лучшие условия труда. Данные за 2012 г. свидетельствуют, что 6,5 млн занятых в Евросоюзе трудились в другом государстве Евросоюза, что составляло более 40% от всех занятых иностранцев на территории ЕС (23). Во внутриевропейскую мобильность вовлечено главным образом экономически активное и трудоспособное население, 70% – это лица в возрасте от 15 до 64 лет. Существует мнение о негативном эффекте трудовой миграции, считается, что мигранты конкурируют с гражданами принимающих стран на рынке труда и способствуют снижению уровня заработной платы. Однако

серьезных подтверждений этой гипотезы нет, напротив, исследования по анализу экономического эффекта внутриевропейской трудовой миграции свидетельствуют о том, что трудовая миграция внутри Евросоюза вносит позитивный вклад, помогая устранить дефицит на рынке рабочих мест и поддерживая развитие ключевых секторов экономики различных регионов, в том числе после расширения ЕС (17; 21). Как правило, граждане ЕС, прибывающие в другие страны Евросоюза, занимают как вакансии, требующие высокой квалификации, так и вакансии средней квалификации в строительстве, домашнем хозяйстве, торговле. Они, с одной стороны, занимают вакансии в тех сферах, в которых местное население не желает работать, а с другой – восполняют недостаток высококвалифицированных специалистов. Миграция граждан внутри Евросоюза влияет на социально-культурную жизнь принимающего общества, и прежде всего на условия проживания, образовательную систему, социальное обеспечение, а также на развитие предпринимательства и создание дополнительных рабочих мест (5, с. 139–203). В некоторых городах, таких, например, как Гамбург, Турин, существуют особые программы по поддержке иностранных предпринимателей (15, с. 160). Вместе с позитивным вкладом внутренней миграции в развитие экономики наблюдаются и такие факторы, как «утечка мозгов» (*brain drain*) и «утрата мозгов» (*brain waste*), поскольку именно молодые, активные и образованные граждане чаще всего покидают свою страну в поисках лучшего места работы, более высокого заработка и более благоприятных условий жизни, однако в конечном итоге они находят работу, которая требует меньшей квалификации и образования, чем те, которыми они обладают (21, с. 97).

Отдельное место во внутриевропейской мобильности занимают временные поездки: выезд в другую страну ЕС на каникулы и выходные, посещение родственников, бизнес-поездки и т.п. В 2011 г. гражданами ЕС было совершено более 170 млн поездок в другую страну ЕС, из них 28 млн – это деловые командировки. С 2008 по 2011 г. наблюдалось сокращение на 4,4 млн поездок в связи с экономическими причинами (6). Пятеро из тысячи граждан, занятых в странах ЕС, ежедневно посещают другое государство Евросоюза в связи с их трудовой деятельностью (6).

Еще одной отличительной чертой внутренней миграции в Европейском союзе является высокая студенческая мобильность. Число студентов, получающих образование не в своей стране, в 2010 г. превысило 570 тыс. Студенты из таких стран, как Германия, Франция, Италия, Польша и Греция, чаще всего предпочитают получать образование в ином государстве Евросоюза. В 2010 г. лидером по приему иностранных студентов из разных стран ЕС стала Великобритания, на втором и третьем месте – Германия и Австрия. В общей сложности на эти три страны приходится более половины студентов, получающих образование в другой стране Европейского союза. При этом в статистических данных, как правило, не учитываются студенты – участники программ академического обмена, получающие образование не в своей стране сроком от трех месяцев до одного семестра. В рамках программы «Эразмус»¹ за 2011–2012 академический год более 250 тыс. студентов и более 45 тыс. преподавателей высших учебных заведений получили гранты для прохождения обучения и работы в ином государстве ЕС (10). Лидером программы «Эразмус» по количеству студентов – участников программы стала Испания, на втором и третьем месте – Германия и Франция. Более 33 тыс. немецких и столько же французских студентов получали образование в другой стране ЕС в рамках программы «Эразмус». Эти же три страны стали наиболее популярными направлениями для студентов – участников программы. На выбор страны для получения образования оказывают влияние нескольких факторов, в том числе географическая близость, а также общность языка (Германия–Австрия, Франция–Бельгия). С 1987 г. и по настоящее время возможностями программы воспользовались более 2,5 млн человек (9).

В марте 2010 г. в ЕС была принята новая стратегия экономического развития до 2020 г., получившая название «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста». После кризиса 2008–2010 гг. в Европейском союзе возрос уровень безрабо-

¹ Программа академических обменов «Эразмус», запущенная в 1987 г., позволяет студентам провести от трех до двенадцати месяцев в высших учебных заведениях других стран ЕС. Помимо стран – членов ЕС в программе также участвуют студенты и вузы Исландии, Лихтенштейна, Норвегии, Швейцарии и Турции (10).

тицы, особенно среди молодежи. По данным на ноябрь 2013 г., численность безработных в ЕС-28 превысила 5,5 млн человек. Самые высокие показатели безработицы среди молодых людей до 25 лет были отмечены в Испании (57,7%), Греции (54,8%, по состоянию на сентябрь 2013 г.) и Хорватии (49,7%, по данным на осень 2013 г.) (24). Для достижения целей, намеченных в «Стратегии», и восстановления темпов экономического роста в Европейском союзе было принято решение способствовать мобильности молодых людей и развитию программ студенческих обменов и трудовой миграции для молодых специалистов – граждан ЕС (14, с. 30). Приоритетным направлением деятельности в рамках «Стратегии» стал также «План по развитию новых способностей и увеличению количества рабочих мест», который призван улучшить соотношение спроса и предложения на рынках труда и дать людям возможность получать новые знания и навыки, чтобы повысить их шансы на трудоустройство. Поддерживать внутриевропейскую мобильность работников планируется с помощью инвестиций, главным образом из Европейского социального фонда, а также Европейской сети служб занятости (EURES), созданной для содействия работодателям и гражданам ЕС в поисках сотрудников и работы в других государствах – членах Евросоюза (14, с. 4, 11).

Свобода передвижения в контексте расширения ЕС

Две волны расширения – в 2004 и 2007 гг. – способствовали росту мобильности трудовых ресурсов Евросоюза. В период с 2004 по 2008 г. число граждан новых 12 государств-членов, проживающих на территории ЕС-15, возросло на 1 млн человек (22, с. 2). Граждане Польши, Эстонии, Латвии и Литвы чаще всего переезжают в Великобританию и Ирландию, граждане Румынии и Болгарии – в Испанию и Италию. До присоединения к ЕС новых государств в 2004 г. лидерами по приему жителей других стран Евросоюза были Австрия и Германия, на них приходилось около 60% всех внутренних миграционных потоков. Наибольшая доля переехавших в другую страну ЕС для работы и проживания в 2011 г. приходилась на граждан Польши (159,6 тыс. человек) и Румынии (159,4 тыс. человек) (12).

В результате расширения 2004 г. перед жителями «новых стран» ЕС открылись разные возможности. Граждане Кипра и Мальты сразу же получили неограниченное право на свободу передвижения. В то же время в течение первых нескольких лет после вступления в ЕС в отношении граждан Чешской Республики, Эстонии, Латвии, Литвы, Венгрии, Польши, Словении и Словакии действовал режим семилетнего переходного периода, согласно которому для них было введено ограничение на право работать в любом государстве – члене ЕС. С 1 мая 2011 г. эти ограничения доступа на рынки труда старых стран – членов ЕС были отменены. Гражданам же Румынии и Болгарии, вступивших в ЕС позже (в 2007), пришлось ждать до 1 января 2014 г., когда были сняты последние барьеры, препятствующие их доступу на рынки труда любой из стран ЕС и не позволявшие им претендовать на получение социальных пособий в этих странах.

Тем не менее уже в 2010 г., через три года после вступления Болгарии в ЕС, около 430 тыс. болгар проживали в «старых» странах ЕС, главным образом в Испании, Германии и Греции¹. 60% из них приходилось на долю молодых людей (менее 35 лет) со средним уровнем квалификации (45%). Доля трудящихся высокой и низкой квалификации составляла соответственно 34 и 21%. Большинство болгар (около 70%) мигрировали вместе со своими семьями. Около половины из них нашли работу в отелях и ресторанах, у частных лиц, а также на производстве и в строительстве. 80% заняты на работах, требующих элементарных навыков (в сфере услуг, торговле, обслуживании техники, конвейерной сборке). Всего лишь 11% приходится на долю высококвалифицированных специалистов и переводчиков. В целом статистика свидетельствует о том, что болгары занимают рабочие места более низкого уровня квалификации. Исследования показывают, что данный осознанный выбор объяснялся существенным разрывом в уровне доходов в Болгарии и в «старых» стран ЕС даже в условиях переживаемого ими экономического кризиса (21, с. 21–22).

В таком же положении оказались и граждане Румынии. В 2010 г. 2 млн румын (7% населения) проживали в странах ЕС,

¹ Эти страны, а также Италия сняли ограничения на доступ к национальным рынкам труда для Болгарии и Румынии к 1 января 2012 г. (7).

главным образом в Испании и Италии, крупнейших государствах Южной Европы, которые приняли 83% всех приехавших в ЕС румын. Это были преимущественно молодые люди (60% мигрантов – моложе 35 лет), обладающие низким и средним уровнем квалификации (88% румын не имели высшего образования), поэтому они устраивались на низшие должности в торговле, строительстве и промышленности, а также работали в качестве домашней прислуги. Лишь небольшое число высококвалифицированных рабочих нашли применение своим способностям в Германии (20, с. 37–46). Как и для болгар, главным фактором притяжения для румын стала возможность высокого заработка – он был в два-три раза выше, чем на родине.

Ограничения на доступ к рынкам труда государств-членов действуют в отношении граждан Хорватии, вступившей в ЕС 1 июля 2013 г. Каждая из 27 стран ЕС вправе самостоятельно определить: открывать ли свой рынок труда для граждан новой страны ЕС вплоть до третьей фазы переходного периода (он будет длиться с 1 июня 2018 по 30 июля 2020 г.)¹.

По словам Ласло Андора, члена Европейской комиссии по вопросам занятости и социальной политики, «устранение этих последних препятствий для рабочих из восьми стран – членов ЕС дает больше возможностей для каждого человека и для ЕС в целом. Мобильность является ключевым фактором для роста занятости и в таких странах, как Германия и Австрия, она поможет заполнить дефицит квалифицированных кадров и вакантные рабочие места» (16).

Свобода передвижения граждан или «социальный туризм»?

Однако далеко не все государства – члены ЕС разделяют энтузиазм Комиссии относительно последствий расширения для свободы передвижения граждан ЕС. Так, опасаясь наплыва граждан Румынии и Болгарии после 1 января 2014 г. в связи со снятием ог-

¹ До 30 июня 2015 г. ограничения введены в таких странах, как Австрия, Бельгия, Кипр, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Мальта, Голландия, Испания, Словения, Великобритания. Хорватия в свою очередь ограничила доступ на свой рынок труда для граждан вышеперечисленных 13 стран ЕС (7).

раничений на их доступ на рынки труда стран ЕС, государства-члены предложили осуществить ревизию действующего регламента 2004/38/ЕС в сторону ограничения социальных прав приезжих из «новых стран». Поводом для такого предложения послужила адресованная Комиссии жалоба Великобритании, Германии, Австрии и Нидерландов на слишком тяжелую нагрузку на национальные системы социального обеспечения в результате «социального туризма» – наплыва трудящихся и их семей из других государств-членов, хотя в письме прямо не упоминались страны Центральной и Восточной Европы. Комиссия потребовала статистического подтверждения доводов подписавших письмо стран, но не получила нужных сведений. Тогда в ответ Комиссия опубликовала в ноябре 2013 г. доклад о свободе передвижения трудящихся в ЕС, который вызвал неоднозначную реакцию государств-членов. Вивиан Реддинг, вице-председатель Комиссии ЕС, курирующая политику в области гражданства и правосудия, решительно отвергла поступившую в Комиссию жалобу. Выступая 8 октября 2013 г. перед Советом ЕС в составе министров внутренних дел и юстиции, В. Реддинг заявила, что свобода передвижения в ЕС не дает сбоев, никакого «социального туризма» не существует, а государствам-членам следует эффективнее выполнять существующие правила. В доказательство правоты этого утверждения Комиссия привела статистику: в 2012 г. в Германии более 80% выплат по безработице получили граждане собственной страны, почти 16 – приезжие из стран, не входящих в ЕС, и лишь около 4% – трудящиеся из стран ЕС. Схожая картина наблюдается и в Нидерландах. Здесь соотношение составляет (82,7, 15,8 и 1,54%). По мнению Комиссии, мобильность трудящихся внутри Европы остается несущественной: к концу 2012 г. лишь 2,8% граждан ЕС проживали не там, где родились, а ежегодный уровень трансграничной мобильности не превышает 0,29% (для сравнения – в США уровень мобильности между 50 штатами составляет 2,4%) (21).

Однако доводы Комиссии не возымели действия на Великобританию. 27 ноября 2013 г. премьер-министр Д. Кэмерон в «Financial Times» вновь заявил о необходимости пересмотра правил свободы передвижения лиц в сторону их ужесточения: он считает, например, что вновь прибывшие не должны получать пособия по

безработице в течение трех месяцев, а претендуя на социальную помощь, они должны доказать, что действительно ищут работу (3).

«Принцип свободы передвижения лиц не подлежит пересмотру», – упорствовала В. Рединг. В подкрепление этого тезиса 25 ноября 2013 г. Комиссия выступила с «Сообщением и планом действий по устранению имеющихся недостатков в организации свободы передвижения граждан ЕС». План включает несколько направлений: разработка общеевропейских правил координации систем социального обеспечения; помощь государствам-членам в социальном обеспечении путем привлечения средств Европейского социального фонда (ЕСФ) (начиная с 2014 г. около 20% средств ЕСФ пойдет на борьбу с нищетой); обмен опытом успешной практики решения социальных проблем в странах ЕС. Особым пунктом в плане обозначено противодействие фиктивным бракам – именно таким способом граждане «новых стран» Евросоюза пытаются перебраться в страны с самой развитой системой социального обеспечения (4). В декабре 2013 г. на встрече министров внутренних дел и юстиции стран – членов Евросоюза британский министр Тереза Мэй подняла вопрос о необходимости ревизии основополагающих договоров ЕС, с тем чтобы ограничить доступ граждан ЕС на национальные рынки труда. Условием допуска трудящихся на рынок какой-либо страны ЕС, по мнению Т. Мэй, должен быть, к примеру, определенный уровень ВВП на душу населения в стране их происхождения. Министр к тому же предложила ввести общие ограничения на свободу передвижения людей внутри ЕС.

Инициатива Т. Мэй не нашла серьезной поддержки у участников заседания. В свою очередь, Вышеградская четверка¹ выступила с совместным заявлением, где отметила положительное воздействие трудящихся из стран Центральной и Восточной Европы. Она подчеркнула, что это – в основном молодые и экономически активные граждане (80% из них составляют лица моложе 44 лет) (1). В целом страны ЕС скорее поддержали предложения Комиссии и готовы предпринимать меры в соответствии с Планом действий. Так, Финляндия и Словения высказались за необходимость усиле-

¹ В состав Вышеградской четверки входят: Польша, Чехия, Словакия, Венгрия.

ния сотрудничества всех стран ЕС, с тем чтобы совместно выявлять случаи злоупотребления правом свободы передвижения.

Тем не менее в апреле 2014 г. Великобритания официально заявила о своих планах ограничения доступа трудящихся из стран ЕС к системе социального обеспечения. Ужесточение доступа граждан ЕС на рынок труда Великобритании Дэвид Кэмерон назвал приоритетной темой переговоров с Комиссией и государствами-членами о дальнейших отношениях Великобритании с Евросоюзом (2). При своем мнении осталась и Германия, изначально выражавшая недовольство жесткой позицией Комиссии. В марте 2014 г. правительство Германии опубликовало доклад с рекомендациями относительно ограничения социальных выплат, в том числе пособий для семей граждан ЕС, зарегистрированных в Германии в качестве налогоплательщиков. Правительство вновь предложило покончить с «социальным туризмом» и сократить срок пребывания безработных европейцев в Германии тремя месяцами и высылать их в случае попыток прибегнуть к мошенничеству для того, чтобы остаться (2). В принципе, это требование не противоречит действующему европейскому законодательству, однако выслать гражданина ЕС из страны и запретить ему последующий въезд практически невозможно – для этого должен возникнуть прецедент очень серьезного мошенничества, несущего угрозу национальной безопасности (2).

Государства-члены, настаивающие на ревизии принципа свободы передвижения, получили также поддержку со стороны Швейцарии, связанной экономически и юридически с единым внутренним рынком ЕС. В феврале 2014 г. швейцарцы на референдуме высказались за ограничение иммиграции, а также и свободы передвижения граждан ЕС в нарушение существующего договора 2002 г. (2). Правительство Швейцарии объявило, что к концу 2014 г. в этой стране будет разработано соответствующее законодательство, первой жертвой которого может стать последняя из вступивших в ЕС стран – Хорватия: ее гражданам может быть закрыт доступ на швейцарский рынок труда (2).

Однако демарш Швейцарии не оказал влияния на позицию Брюсселя – Комиссия осталась непоколебимой в своем убеждении, что «принцип свободы передвижения людей в Евросоюзе не подлежит обсуждению» (2). Заявив о позиции Комиссии, ее председа-

тель Ж.-М. Баррозо предупредил Швейцарию о зеркальном ответе на потенциальные ограничения для граждан ЕС: 430 тыс. швейцарцев, проживающих и работающих в ЕС, могут лишиться этого права (2).

Свобода передвижения людей стала одним из фундаментальных принципов создания единого внутреннего рынка ЕС. С вступлением в ЕС стран Центральной и Восточной Европы «новые» граждане получили долгожданную возможность проживать и трудиться в любой из стран Евросоюза. В то же время распространение принципов свободы передвижения на вновь вступившие государства способствовало появлению невиданных ранее проблем, поставив под вопрос незыблемость достижений европейской интеграции в данной сфере.

Восприятие «наплыва» трудящихся из вновь вступивших стран оказалось столь же негативным, как и приезд иммигрантов из государств, не входящих в ЕС. Вызовы же и последствия иммиграции для социальных систем государств-членов усугубились финансово-экономическим кризисом, увеличившим долю евроскептиков, выступающих за пересмотр фундаментальных принципов функционирования Евросоюза. Ужесточение свободы передвижения наряду с изменением иммиграционной политики стало особенно актуальным требованием накануне выборов в Европейский парламент, когда отмечается возросшая за время кризиса популярность крайне правых сил.

Жесткая позиция Комиссии ЕС, отстаивающей незыблемость принципа свободы передвижения, противостоит решительности ряда государств-членов в стремлении ревизии данного принципа. Посягательства на один из фундаментальных принципов единого внутреннего рынка вряд ли смогут осуществиться: в первые месяцы после снятия ограничений на доступ к рынкам труда не произошло ожидаемого беспрецедентного нашествия нищих румын и болгар. Тем не менее можно с полным основанием утверждать, что тема свободы передвижения и равенства прав граждан Евросоюза, а также проблемы иммиграционной политики ЕС останутся центральным пунктом повестки дня как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – Bruxelles, 2013. – 6 December. – N 10978.
2. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – Bruxelles, 2014. – 15 February. – N 11019.
3. Cameron D. Free movement within Europe needs to be less free // Financial Times. – L., 2013. – 26 November. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz2yIHxLXeS> (Дата обращения – 05.05.2014).
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference / European Commission. – Brussels, 2013. – 25 November. – (COM (2013) 837 final). – 15 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
5. Desiderio M.V., Mestres-Domènech J. Migrant entrepreneurship in OECD countries // International migration outlook / OECD. – P., 2011. – P. 139–203. – Mode of access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2011/migrant-entrepreneurship-in-oecd-countries_migr_outlook-2011-8-en#page1 (Дата обращения – 05.05.2014).
6. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official J. of the EU. – Luxembourg: Publications office of the EU, 2004. – 30 April. – L 158 (Volume 47). – P. 77–123. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN> (Дата обращения – 05.05.2014).
7. Enlargement – transitional provisions // Employment, social affairs & inclusion / European Commission. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en> (Дата обращения – 05.05.2014).
8. Erasmus: facts, figures and trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2011–12 / European Commission. – Luxembourg: Publications office of the EU, 2013. – 30 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/education/library/statistics/erasmus1112_en.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).

9. Erasmus hits new record with 8.5% increase in student exchanges // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2012. – 8 May. – (IP/12/454). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-454_en.htm?locale=en (Дата обращения – 05.05.2014).
10. Erasmus programme in 2011–12: The figures explained // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2013. – 8 July. – (MEMO/13/647). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-647_en.htm (Дата обращения – 05.05.2014).
11. EU citizenship: Statistics on cross-border activities / Eurostat. – 2013. – April. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_citizenship_-_statistics_on_cross-border_activities#Foreigners_working_in_the_EU (Дата обращения – 05.05.2014).
12. EU employment and social situation: Quarterly review / European Commission. – Brussels, 2012. – June. – 107 p. – Mode of access: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7830&langId=en (Дата обращения – 05.05.2014).
13. EU employment and social situation: Quarterly review / European Commission. – Brussels, 2013. – June. – 99 p. – Mode of access: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10312&langId=en (Дата обращения – 05.05.2014).
14. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth / European Commission. – Brussels, 2010. – 3 March. – (COM (2010) 2020). – 37 p. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
15. Evaluation of the impact of free movement of EU citizens at local level: Final report / Ernst & Young (EY). – L., 2014. – January. – 276 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
16. Free movement: Workers from eight Member States that joined EU in 2004 finally enjoy full rights // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2011. – 28 April. – (IP/11/506). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-506_en.htm (Дата обращения – 05.05.2014).
17. Galgóczi B., Leschke J., Watt A. Intra-EU labour migration: Flows, effects and policy responses. – Bruxelles: European Trade Union institute, 2011. – Working paper 2009.03. – 44 p. – Mode of access: <http://www.etui.org/content/download/1955/22135/file/11+WP+2009+03+Update+WEB.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
18. Geographical and labour market mobility: Report // Special Eurobarometer 337 / European Commission. – Brussels, 2010. – June. – 221 p. – Mode of

- access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf
(Дата обращения – 05.05.2014).
19. Guild E. The social impact of migration and the notion of citizenship for the EU: Ensuing challenges and opportunities for the Union. – Brussels: CEPS, 2014. – 13 March. – 3 p. – Mode of access: <http://www.ceps.eu/ceps/dld/9021/pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
 20. Kahanec M. Labor mobility in an enlarged European Union. – Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012. – April. – 48 p. – (IZA Discussion paper; N 6485). – Mode of access: <http://ftp.iza.org/dp6485.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
 21. Labour mobility within the EU: The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report / Holland D., Fic T., Rincon-Aznar A., Stokes L., Paluchowski P. – L.: National institute of economic and social research, 2011. – 144 p. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7120&langId=en> (Дата обращения – 05.05.2014).
 22. Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report / European Integration Consortium. – Nuremberg, 2009. – 202 p. – Mode of access: http://doku.iab.de/graueraap/2009/LM_finalreport.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
 23. Migration and migrant population statistics / Eurostat. – 2013. – March. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&stable=1 (Дата обращения – 05.05.2014).
 24. November 2013: Euro area unemployment rate at 12.1% / Eurostat. – 2014. – 8 January. – 6 p. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012014-BP/EN/3-08012014-BP-EN.PDF (Дата обращения – 05.05.2014).