

Ю.С. Кашкин

*Юрист международной
юридической фирмы
Freshfields Bruckhaus
Deringer, кандидат
юридических наук*

Развитие идей о трудовом и социальном праве в Европейском Союзе

Развитие трудового и социального права в Европейском Союзе представляет несомненный интерес ввиду общепризнанных достижений ЕС в области правового регулирования социальных и трудовых отношений, тесно связанных со всем комплексом прав и свобод человека, растущей ролью трудового права в обеспечении стабильности и устойчивого развития общества. Динамичность, постоянное развитие и изменение законодательства ЕС в рассматриваемой области объясняют необходимость анализа истории становления норм трудового права, а также изучение постоянно меняющихся правовых реалий с целью адекватного понимания его современного состояния и прогнозирования дальнейшей эволюции трудового права ЕС.

Идеи европейской социальной доктрины прослеживаются с XIII в., но наиболее благоприятным для начала практической реализации уже созревшей европейской идеи оказался период после Второй мировой войны. В комплексе необходимых для ее имплементации проблем особое значение приобрели социально-экономические и трудовые вопросы. Их постановка и решение на наднациональном законодательном уровне были очень важны еще и потому, что они непосредственно связаны с конкретными правами, свободами и ежедневными потребностями населения, без поддержки которого европейское строительство в принципе невозможно.

В послевоенной Европе усилились радикальные «социалистические» требования рабочих — обеспечение права на труд, гарантии и социальные пособия, права на создание государства благоденствия, с которыми по мере укрепления профсоюзного движения было невозможно не считаться. Эти требования могут быть удовлетворены мирным путем только на базе интегрированной экономики единой Европы и урегулированы единым европейским социальным и трудовым законодательством. Выжить, укрепиться и обеспечить «суверенному государству» стабильное социальное будущее может именно единая Европа, основанная на господстве права, особенно в его социально-трудовом аспекте.

Договоры, заключенные в рамках ЕС, обеспечили экономику стран-членов соответствующими их потребностям рынками. Суверенные (но нередко маленькие) государства получили международную респектабельность и безопасность, а население Европы — рабочие места, более полно реализуемые права, многообразие товаров и услуг. Единая Европа не только позволила примирить бывших противников, но обеспечила им оптимальные условия совместного восстановления экономики и дальнейшего движения к всеобщему благосостоянию.

Европейская социальная идея, на которой основывается социальное и трудовое право Союза, является бесценным результатом многовекового исторического развития правовой, философской, политической, социологической мысли вы-

дающихся ученых практически всех стран Европы. Она выполняет благородную функцию соединения государств, народов и граждан в качественно новый союз, обеспечивает возможность взаимосвязи и поддержки этого наднационального объединения каждым отдельно взятым человеком, что является основой его стабильности и предсказуемости.

На формирование целей, задач, организационных структур и приоритетов ЕС в социально-трудовой сфере повлияли самые различные теории и концепции: теория индустриального и постиндустриального общества, общества всеобщего благоденствия, теория конвергенции, социального рыночного хозяйства. Непосредственное влияние на формирование ЕС и становление его социального и трудового права оказали основные научные школы теорий интеграции. Федералистское направление представлено теориями постепенной федерализации (Дж. Пиндер) и формирования европейской многоуровневой сетевой системы (Б. Колер-Кох и Ф. Шариф), связанной с теорией глобального уровня (М. Цюрн). К межправительственному направлению относят теории межправительственной интеграции (С. Хоффман) и «либерального интергаверментализма» (А. Моравчик). Неофункционалистской школе, главным отличительным признаком которой является перенос функций с государственного на надгосударственный уровень, принадлежат теории классического функционализма (Д. Митрани) и «эффекта перелива» (Э. Хаас и Л. Линдберг)¹.

Величайшие умы прошлого и современности пытались определить ключевые проблемы общественного развития и найти пути и средства их разрешения. В социальной области на это были направлены теории социальной мобильности (П. Сорокин), социального действия и социальной стратификации (М. Вебер), социальной адаптации (Ж. Пиажо, Р. Мертон), социальных конфликтов (К. Боулдинг), социальной интеграции (Т. Парсонс)². Не остались без внимания и концепции влияния научно-технической и информационной революций на социальную структуру общества, на классы и социальные группы, даже на само понятие и содержание труда.

В результате синтеза научных достижений и приложения их к целям, задачам и реалиям ЕС в настоящее время формируются наиболее адекватные теории, непосредственно применимые к социальному и трудовому праву Союза, например, теория упреждающей стратегии и теория устойчивого развития. На базе социальных теорий складываются социальные технологии, определяющие социальную стратегию, тактику, в конечном итоге — законодательную и судебную практику ЕС в сфере социальных и трудовых отношений, регулируемую соответствующими областями права.

Европейская социальная идея показала себя гибкой и изменчивой понятийной категорией, стремящейся адекватно соответствовать национальным, общеевропейским и международным условиям функционирования. Она успешно воплощена в обширном перечне первичных и вторичных источников социального и трудового права Европейского Союза, а особенно в его обширном прецедентном праве. «К числу ее (социальной политики. — Ю.К.) основополагающих принципов следует отнести приверженность к демократии, базирующейся на правах человека и свободах, в том числе в социальной области; процветание через социальную

¹ Вайценфельд В., Вессельс В. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. Рига, 2002. С. 406—412.

² Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции. Становление социальной политики Европейского Союза. М., 1999. С. 43—44.

справедливость и экономическую свободу, а также равную безопасность, включая социальную, для всех стран и народов»³.

К сожалению, не все эти благозвучные начала реализуются полностью и на практике носят скорее характер так называемых «руководящих принципов», известных конституциям Ирландии, Индии и некоторых других стран. Тем не менее, их позитивное морально-нравственное значение неоспоримо. Большое значение социального и трудового права, при обязательном условии его справедливой реализации, состоит в создании у населения ощущения защищенности, стабильности, социальной справедливости, равенства перед государством как надежным социальным партнером и защитником. Это важнейшее условие для обеспечения единства нации (наднационального образования) и формирования, популяризации и прочного укоренения столь необходимой для развития общества национальной (в случае с ЕС — наднациональной) идеи. Правильно сформулированная национальная идея является не только идеологической, но и сугубо производительной силой.

Создание Европейских сообществ привело к необходимости и возможности трансформации европейской социальной идеи в европейскую социальную практику. С возникновением Европейского сообщества угля и стали и Евратома европейская социальная практика приобрела отраслевое измерение, которое в 1957 г. было расширено до любой сферы экономики. Позже, когда возник Европейский Союз, реалии жизни потребовали упразднения из названия Сообщества определения «экономическое», а социальное измерение приобрело на континенте подлинно всеевропейское значение.

В развитии социального измерения, отражающегося в социальном и трудовом праве Европейского сообщества, можно выделить несколько этапов. Они связаны с важнейшими вехами в его экономическом, политическом и правовом развитии, но не привязаны к ним абсолютно жестко по времени⁴. В 1968 г. в рамках ЕЭС был создан Таможенный союз. К 1993 г. было завершено строительство Общего рынка, что совпало по времени с вступлением в силу Договора о Европейском Союзе. В 90-е годы XX в. начался переход к созданию Экономического и валютного союза⁵, завершившийся введением в 2002 г. единой валюты евро. Такое развитие событий приводило к поэтапному расширению сферы наднационального правового регулирования, в том числе и в социальной и трудовой области.

Первый этап развития европейского социального и трудового права начался с образованием Европейского объединения угля и стали в 1951 г. и завершился к началу 70-х годов XX в., когда был создан Таможенный союз. Сообщества начали более четко и реалистично представлять стоящие перед ними задачи и намечать пути их решения, в том числе в социальной и трудовой сферах. На этом этапе происходило организационное становление данного направления в праве Сообществ. Происходила «притирка» институтов, органов и механизмов, призванных осу-

³ Каргалова М.В. Указ. соч. С. 45.

⁴ Французский профессор Ж.-М. Фаврэ строит свою систему развития европейского права в привязке к этапам (уровням) интеграции: зона свободной торговли, Таможенный союз, Общий рынок, Экономический и валютный союз, политический союз. См.: Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union européenne. P., 2003. P. 45—49. Подробнее об этапах развития европейского права см.: Европейское право: учебник для вузов / под общ. ред. проф. Л.М. Энтина М.: Норма, 2007. С. 1—28; Бирюков М.М. Европейская интеграция: международно-правовой подход. М.: Научная книга, 2004.; Блищенко И.П. Вступительная статья // Капустин А.Я. Европейский Союз: Интеграция и право. М.: Изд-во РУДН, 2000. С. 1—2.

⁵ Представляется, что более адекватным был бы перевод слова «monetary» как «денежный».

ществовать правовое регулирование в сфере социального и трудового права, разработке первых юридических норм, становлении их иерархии и «отладке» способов реализации.

Начало второго этапа развития социального и трудового права Сообществ было ознаменовано Парижским саммитом в 1972 г. Он впервые поставил вопрос о разработке социальной политики Европейского экономического сообщества как самостоятельного направления. По своему значению социальная область приравнивалась к построению Экономического и валютного союза. Высшее руководство Сообщества пришло к пониманию, что эффективное экономическое развитие ЕЭС невозможно без сбалансированных социальных преобразований, нейтрализующих политические и общественные конфликты, которые являются неизбежным следствием возрастающего наднационального регулирования⁶. По результатам этой встречи в 1974 г. была принята Программа социальных действий, которая определила цели, задачи и конкретные мероприятия в социальной сфере на ближайшие годы. Выполнение в 1972—1974 гг. трех главных задач Программы — достижение полной занятости, улучшение условий жизни и труда, участие трудящихся и социальных партнеров в управлении предприятиями — должно было привести к формированию Европейского социального союза⁷.

К сожалению, кризисные явления в экономике Западной Европы, сильные позиции крупных предпринимателей и уступчивость профсоюзов оставили многие из этих решений на бумаге. В их числе: реализация социальных подходов к вопросам занятости, введение 40-часовой рабочей недели с четырехнедельным оплачиваемым отпуском, гармонизация социального законодательства стран-участников. «Вклад Программы социальных действий состоит в том, что она поставила под вопрос представление об автоматической взаимосвязи экономического и социального прогресса»⁸.

Важным результатом второго этапа, продолжавшегося с начала 70-х до середины 80-х годов прошлого века, было признание приоритетного значения социально-трудовой сферы и попытка комплексного решения существующих социальных проблем. В результате задачи правового регулирования социальной и трудовой сферы конкретизировались, а способы их решения обогащались.

Следующий, третий этап становления европейского социального и трудового права отразил изменения в социально-экономической ситуации в Европе конца 80-х годов, где к тому времени был создан фундамент коммунитарной социально-трудовой политики и законодательства. Этот этап связан с принятием важнейших для рассматриваемой сферы правовых актов — Единого европейского акта 1986 г. (далее — ЕЕА) и Хартии основных социальных прав трудящихся 1989 г. (далее — Хартия прав).

ЕЕА поставил в повестку дня завершение строительства единого внутреннего рынка и непосредственное формирование в рамках Сообщества единого социального пространства. Это должно было послужить основой для создания Европейского Союза. Документ подчеркнул важность реализации Сообществом Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Европейской социальной хартии, включая равенство и социальную справедливость. Целый ряд разделов ЕЕА непосредственно связан с трудовым правом.

⁶ Steps to European Unity. Community Progress to Date: a Chronology. Luxembourg.: Office for Official Publications, 1992. P. 35.

⁷ По аналогии с Экономическим и валютным союзом.

⁸ *Sintes G.* La Politique Sociale de l'Union Europeenne. Bruxelles, 1996. P. 46.

Важным документом, зафиксировавшим основные социальные и трудовые права европейцев и ставшим базовым ориентиром для их защиты, явилась Хартия основных социальных прав трудящихся Сообщества, принятая на саммите в Страсбурге в декабре 1989 г. В Хартии прав провозглашены право на труд и справедливое вознаграждение, на свободное передвижение трудящихся в поисках работы, право на улучшение условий труда, на социальную защиту, на свободу объединений и коллективных договоров, равенство женщин и мужчин в сфере трудовых отношений, охрана здоровья и обеспечение безопасности на рабочем месте, гарантии участия детей и подростков в трудовом процессе, права престарелых и нетрудоспособных, право на информирование о деятельности предприятий и участие в управлении ими. В подкрепление этого в значительной степени декларативного документа последовал целый ряд важных директив и регламентов. Хартия прав стала попыткой создать целостную европейскую социальную модель, призванную стать примером для всего мира. Комиссия разработала специальную Программу социальных действий, включающую 47 конкретных мероприятий, направленных на реализацию положений Хартии.

Однако далеко не все положения Программы и Хартии были реализованы, что настоятельно потребовало пересмотра ряда серьезных концептуальных конструкций и внесения изменений в законодательство «конституционного» уровня.

Логическим продолжением цивилизационного развития европейского социального и трудового права стал его качественно новый, четвертый этап, связанный с принятием и вступлением в силу Договора, учреждающего Европейский Союз (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.). Договор не только создал новое образование политической власти — Европейский Союз и одну из основ его ныне действующего «конституционного права», но и провозгласил европейскую социальную и трудовую политику и право целостными, реально существующими и имеющими обязательную юридическую силу. Парижский саммит 1972 г. предложил разработать социальную политику Сообществ, Хартия 1989 г. разработала и провозгласила список основных социальных и трудовых прав и свобод трудящихся, Маастрихтский договор 1992 г., творчески аккумулировав все предыдущие коммунитарные достижения, обеспечил юридическую базу европейской социальной и трудовой политики. «С введением в действие Договора о Европейском Союзе коммунитарная Европа получила в свое распоряжение все базовые элементы, необходимые для обеспечения европейского социального (и трудового. — *Прим. авт.*) законодательства. Оно позволяло при осуществлении экономических задач, связанных с созданием единого внутреннего рынка, защищать социальные права граждан»⁹.

Для более детальной доработки модели единого европейского социального пространства успешно использовался демократический механизм публикации белых и зеленых книг — «Белой книги о росте, конкурентоспособности и занятости: вызовы и пути вступления в XXI в.» (1993 г.)¹⁰, Зеленой книги «Европейская социальная политика: размышления для Союза» (1993 г.)¹¹ и Белой книги «Европейская социальная политика: путь для Союза» (1994 г.)¹². На основе реализации Маастрихтского договора появилось новое, обширное социальное и трудовое законодательство,

⁹ Каргалова М.В. Указ. соч. С. 89.

¹⁰ General Report on the Activities of the European Union 1994. Brussels, 1995. P. 189.

¹¹ Livre vert sur la politique sociale européenne, options pour l'Union. Document de consultation. Com. Doc. (93) 551.

¹² European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg, 1994.

а также произошло серьезное концептуальное развитие и совершенствование европейской социальной модели, ставшей чрезвычайно притягательной во всем мире.

Между четвертым и пятым этапами развития европейского социального и трудового права находится промежуточный период доводки и закрепления достижений Маастрихта (вторая половина 90-х годов XIX в.), когда Амстердамским договором 1997 г. и Люксембургским саммитом по занятости 1997 г. внимание Союза было привлечено к решению наиболее сложных вопросов политики занятости. Самыми важными вехами этого периода явились подготовка и обсуждение Хартии ЕС об основных правах и Договора о Конституции ЕС.

Пятый, современный этап развития социального и трудового права ЕС продемонстрировал приоритетное внимание всех слоев европейской общественности, государств-членов и формирующегося европейского гражданского общества к правам и свободам, включая социальные и трудовые права. Этот этап своеобразного, «взрывного», но вполне эволюционного и предсказуемого развития можно отсчитывать от перехода европейского общества к третьему тысячелетию. Он связан с успешным введением единой валюты евро (демократической по способу принятия, весьма содержательной, но все еще не лишенной противоречий), с Хартией ЕС об основных правах 2000 г. и решениями Лиссабонского саммита 2000 г.¹³ (которые по большей степени остались на бумаге). Главным событием нового века для торжества социальных и трудовых прав европейцев стало подписание в 2004 г. Договора, учреждающего Конституцию для Европы (который был отклонен по причине негативных результатов референдумов во Франции и Нидерландах).

Провал Конституции мог бы привести к печальным последствиям для перспектив дальнейшего развития Союза. Это могло усложнить управляемость организации, состоящей из 27 членов, усилить «дефицит демократии», воспрепятствовать дальнейшему совершенствованию правового статуса граждан. Чтобы выйти из возможного кризиса, руководство ЕС пошло на гениальную в плане юридической техники «подмену» сорвавшегося текста Конституции новым Договором о реформе основополагающих учредительных договоров Союза (Лиссабонским договором 2007 г.). Подписание 13 декабря 2007 г. Договора о реформе учредительных документов ЕС — «Лиссабонского договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества» (далее — Лиссабонский договор) стало новым важным шагом в развитии правовых основ политики ЕС в социально-трудовой сфере¹⁴.

Лиссабонский договор вобрал в себя большинство положений не вступившей в силу Европейской конституции («Договор, устанавливающий Конституцию для Европы» от 29 октября 2004 г.)¹⁵. В отличие от проекта Конституции Лиссабонский договор носит ревизионный характер: он не заменяет, а изменяет (реформирует)

¹³ На основании решений Лиссабонской встречи в верхах в феврале 2000 г., поставившей перед ЕС «задачу сделать экономику Европы самой конкурентоспособной, основанной на знаниях, способной к обеспечению устойчивого экономического развития с большим и более качественным количеством рабочих мест и растущим уровнем социального сплочения», была принята обширная Программа действий Европейского Союза в сфере экономики, занятости и социальной политики на 2000—2005 гг. См.: Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2000) 379 final. Brussels, 2000.

¹⁴ Опубликован в Официальном журнале ЕС от 17 декабря 2007 г. См.: JO C 306 du 17.12.2007.

¹⁵ Невступление в силу Конституции было обусловлено негативными результатами референдумов во Франции и Нидерландах в мае-июне 2005 г. С другой стороны, текст Конституции ратифицировали 18, т.е. 2/3 от общего числа государств-членов ЕС.

ныне действующие учредительные документы Союза. Последние останутся в силе и в дальнейшем, но «в редакции Лиссабонского договора»¹⁶. Договор о ЕС 1992 г. в редакции Лиссабонского договора будет служить кратким и базовым учредительным документом Союза. В нем закрепляются самые фундаментальные, основополагающие принципы устройства ЕС, в том числе относящиеся к политике в социальной сфере.

Среди новых положений Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора, относящихся к трудовому праву, следует упомянуть введение категории «ценности Союза» (ст. 2). Этим термином обозначены наиболее общие гуманистические принципы права ЕС во всех областях, включая социальную сферу. Ценностями Союза признаны человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, правовое государство, уважение прав человека, в том числе прав лиц, относящихся к меньшинствам, плюрализм, недискриминация, терпимость, правосудие, солидарность и равенство женщин и мужчин. Среди основополагающих социальных целей ЕС Лиссабонским договором (ст. 3) признаны:

- социальная рыночная экономика, которая «стремится к достижению полной занятости», т.е. к максимальному сокращению безработицы;
- борьба с социальной маргинализацией и с дискриминацией, в том числе в трудовых и связанных с ними отношениях;
- содействие социальной справедливости и социальной защите;
- равенство женщин и мужчин;
- усиление экономического, социального и территориального сплочения и солидарности государств-членов.

Детальные предписания о компетенции и деятельности Союза в социально-трудовой и других сферах содержатся во втором учредительном документе — Договоре об учреждении Европейского сообщества 1957 г., который Лиссабонским договором переименован в Договор о функционировании Европейского Союза¹⁷. В части первой «Принципы» (раздел II «Положения общего применения») закрепляется содержание нескольких «категорий компетенции» Союза, различающихся соотношением с компетенцией государств-членов. Политика в социальной сфере отнесена к «совместной компетенции» Союза и государств-членов (п. “b” парагр. 2 ст. 4). Это означает, что государства-члены сохраняют за собой право издавать социальное и трудовое законодательство, но лишь «в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией» (парагр. 2 ст. 2).

В новом «Протоколе об осуществлении совместной компетенции», приложенном к учредительным документам, указывается, что государства-члены могут самостоятельно осуществлять правовое регулирование по любым «аспектам», не урегулированным в законодательстве ЕС, т.е. по тем вопросам, которые прямо не были предусмотрены в регламентах и директивах Европейского парламента и Совета. В «Принципах» также закреплены основополагающие начала деятельности Союза во всех областях. Некоторые из них прямо затрагивают социально-трудовые отношения. В частности, ст. 9 возлагает на Союз обязанность учитывать потребности, связанные с содействием высокому уровню занятости, обеспечением адек-

¹⁶ Лиссабонский договор также установил новые номера статей, частей, разделов, глав и отделов учредительных документов Союза. Далее ссылки производятся на новые номера, как они предусмотрены в «таблице соответствия», приложенной к Лиссабонскому договору.

¹⁷ Бывшее Европейское сообщество (ранее — Европейское экономическое сообщество) ликвидируется, а его правопреемником становится Европейский Союз в целом, в том числе в отношении ранее изданного законодательства Сообщества.

ватной социальной защиты, борьбой с социальной маргинализацией. Союз обязан стремиться к устранению неравенства и содействию равенства женщин и мужчин (ст. 8), бороться с любыми другими видами социальной дискриминации (ст. 10).

Правовые основы социальной политики, в рамках которой в дальнейшем будет издаваться трудовое законодательство ЕС, закреплены в Договоре о функционировании Европейского Союза (раздел X «Социальная политика» части третьей «Внутренняя политика и деятельность», ст. 151—161). Содержание этого раздела практически полностью воспроизводит содержание бывшей гл. I «Социальные положения» разд. XI части третьей Договора об учреждении Европейского сообщества¹⁸.

Единственной новой статьей, включенной в раздел о социальной политике Лиссабонским договором, стала ст. 152, посвященная социальному партнерству. Согласно ей Союз признает и поощряет роль социальных партнеров, облегчает диалог между ними, не посягая в то же время на их самостоятельность. Данной статьей впервые юридически признаны «трехсторонние социальные саммиты по вопросам занятости и труда», проводимые между руководством ЕС, европейскими федерациями профсоюзов и объединениями работодателей.

Законодательство в области труда и социального обеспечения по-прежнему будет издаваться в форме регламентов и директив, принимаемых Европейским парламентом и Советом в рамках «обычной законодательной процедуры». Она является аналогом ныне действующей «процедуры совместного принятия решений». По некоторым вопросам социальной политики Договор о функционировании ЕС сохранил традиционную консультативную процедуру, которая отныне признана разновидностью «специальной законодательной процедуры». В данном случае законодательные акты, как и ранее, единолично и единогласно будет издавать Совет, постановляя по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом.

Одним из главных достижений Лиссабонского договора 2007 г. стало признание юридически обязательной силы Хартии ЕС об основных правах от 7 декабря 2000 г., которая в комплексе содержит все основные права человека и гражданина, в том числе социально-экономические. В соответствии со ст. 6 Договора о ЕС Хартия об основных правах отныне должна иметь «одинаковую юридическую силу с Договорами» (т.е. с Договором о ЕС и Договором о функционировании ЕС). Таким образом, Хартия превращается в один из главных источников первичного права ЕС.

Перед подписанием Лиссабонского договора текст Хартии был подвергнут некоторым редакционным коррективам, не затрагивающим содержание закрепленных в ней основных прав и принципов. «Адаптированная» редакция Хартии была утверждена Европейским парламентом, Советом и Комиссией за день до подписания Лиссабонского договора — 12 декабря 2007 г.¹⁹

Из принципа общеобязательности Хартии Лиссабонский договор сделал отдельные изъятия в пользу двух государств-членов — Великобритании и Польши. Они предусмотрены в новом протоколе к учредительным документам ЕС — «Протоколе о применении Хартии Европейского Союза об основных правах к Польше и Соединенному Королевству». Изъятия касаются трех ситуаций:

¹⁸ Глава 2 данного раздела «Европейский социальный фонд» стала новым разделом XI части третьей Договора о функционировании ЕС, сохранившим то же название и содержание (ст. 162—164).

¹⁹ Опубликована вместе с официальными разъяснениями в Официальном журнале Европейского Союза от 14 декабря 2007 г. См.: JO C 303 du 14.12.2007.

- в Польше и Великобритании Хартия выведена из-под действия принципа верховенства права ЕС. Ни один из судов этих стран, а равно Суд ЕС не вправе признавать внутреннее законодательство или правоприменительную практику Польши и Великобритании недействительными по причине противоречия Хартии (парагр. 1 ст. 1);

- раздел IV Хартии «Солидарность», где преимущественно содержатся социальные права, подлежит применению в Польше и Великобритании лишь в той мере, в какой аналогичные права предусмотрены в их национальном законодательстве (парагр. 2 ст. 1);

- все статьи Хартии, содержащие отсылку к национальному законодательству и национальной практике, применяются в Польше и Великобритании лишь при условии четкого признания соответствующих прав и принципов в законодательстве и практике этих стран (ст. 2).

Лиссабонский договор от 13 декабря 2007 г. не является последним этапом в развитии правовых основ интеграции ЕС. За ним, очевидно, последуют новые реформы, которые должны привести к еще большему усилению внимания европейских институтов к проблемам трудового права и права социального обеспечения. Заслуживает внимания факт, что на следующий день после подписания Лиссабонского договора, 14 декабря 2007 г., на встрече в верхах руководителей государств—членов ЕС в рамках Европейского совета была принято решение создать независимую экспертную группу в составе до девяти человек по определению стратегии развития ЕС на период 2020—2030 г. Руководителем группы назначен бывший председатель Правительства Испании Ф. Гонсалес, а его заместителями — бывший Президент Латвии В. Вике-Фрейберга и президент фирмы «Нокиа» Й. Оллила. Примечательно, что мандат данной экспертной группы, определенный в п. 8 заключений Европейского совета от 14 декабря 2007 г., в качестве первой задачи включает обсуждение вопроса об «усилении и модернизации европейской модели, которая гармонично сочетает успешное экономическое развитие и социальную солидарность»²⁰. Экспертная группа начала свою работу осенью 2008 г. и должна представить итоговый доклад в июне 2010 г.

Для развития коммунитарного трудового права в современный период характерны благозвучные декларации и завышенные амбиции, которые, наталкиваясь на ограниченность экономических, политических, организационных и иных возможностей Союза, различия позиций разных стран и недостаток координации их действий, далеко не всегда полностью претворяются в жизнь или принимают более осуществимые на практике очертания. Ярким примером является обновленная в 2005 г. Лиссабонская стратегия, которая в результате приведения ее в большее соответствие с реалиями экономической жизни стала более реализуемой.

Ратификация Лиссабонского договора 2007 г. государствами—членами ЕС и ожидаемое к 2010 г. вступление его в силу неизбежно станут следующим этапом развития социального и трудового права ЕС. При таком варианте развития событий основные направления, связанные с дальнейшим развитием «конституционных» аспектов трудового права, представляются вполне предсказуемыми, хотя и несколько менее интенсивными, чем в случае, если бы была успешно принята Конституция.

Важным этапным событием должна стать предстоящая реформа трудового права, предвосхищаемая интересным документом — Зеленой книгой «Модернизация

²⁰ Conseil europeen de Bruxelles: Conclusions de la presidence. Bruxelles, 14 decembre 2007. Doc. 16616/07.

трудового права для преодоления вызовов XXI века», опубликованной в Брюсселе 22 ноября 2006 г.²¹ В сочетании с «Рабочей программой европейских социальных партнеров на 2006—2008 годы» от 23 марта 2006 г.²² она может предсказать контуры будущего развития трудового права не только в ЕС, но и в мире в целом. Правда, эта картина может быть несколько искажена разразившимся в 2008 г. мировым финансово-экономическим кризисом. Есть, однако, основания предположить, что на этом новом этапе произойдут более четкое отделение европейского трудового права от права социального, формирование в нем новых черт, отражающих потребности и пути решения противоречий современной эпохи.

На современном этапе большое значение может приобрести тесно связанное с трудовым и социальным правом запланированное введение в ЕС так называемой «голубой карты» для граждан из третьих стран. Это нововведение может иметь прямое значение для российских граждан, которые, попав в ЕС на ее основе, окажутся в сфере действия европейского трудового права. Испытывая острую и растущую потребность в работниках, обоснованно опасаясь нелегальных мигрантов и лиц, не вписывающихся в европейскую культурную среду, ЕС вместо 27 различных визовых режимов в каждом государстве-члене планирует создать единую упрощенную процедуру.

«Голубая карта» является центральным звеном резолюции Парламента ЕС от 26 сентября 2007 г. «План политики легальной миграции», которая была воплощена в проекте Директивы Совета от 23 октября 2007 г. «Об условиях перемещения и предоставления места жительства высококвалифицированным специалистам из третьих стран». Проект Директивы предлагает общую процедуру въезда на территорию государств—членов ЕС для высококвалифицированных иммигрантов из третьих стран, создание привлекательных условий труда и проживания для них и членов их семей. Это позволит ЕС успешно соревноваться с США, Австралией, Канадой и другими странами в привлечении квалифицированных кадров и решении демографических проблем. По этой схеме предполагается привлечь около 20 млн работников из третьих стран. Карта рассчитана на энергичных и мобильных молодых специалистов в области здравоохранения, образования, инженеров, техников, ученых.

Проект Директивы от 23 октября 2007 г. устанавливает более удобные условия по приобретению долгосрочного резидентского статуса высококвалифицированными работниками, чем Директивы Совета 2003/109/ЕС «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе» и 2003/86/ЕС «О праве на семейное воссоединение». Он предусматривает более благоприятные условия для семейного воссоединения и права приоритетного перемещения во второе государство—член ЕС после приобретения долгосрочного резидентского статуса. Специалисту предоставляется возможность проживания на территории принимающего государства вместе с семьей, в которую входят ближайшие родственники. При этом супруг (супруга) также сможет работать, а дети — обучаться в школе. Всем им будут предоставляться предусмотренные трудовым законодательством права и социальные услуги. Профессиональная квалификация и зарплата устанавливаются выше минимального уровня, принятого в ЕС, и основываются на заключении профессионального контракта.

²¹ Green Paper «Modernizing Labour Law to Meet the Challenges of the 21-st Century». Brussels, 22.11.2006. COM (2006) 708 Final.

²² Work Programme of the European Social Partners, 2006—2008. 23 March 2006.

На основе проекта Директивы ЕС от 23 октября 2007 г. для решения проблемы дефицита рабочей силы вводится так называемая «голубая карта» (blue card). Это документ, по которому трудовые мигранты, прежде всего высококвалифицированные кадры из стран, не входящих в ЕС, смогут свободно перемещаться по нему в поисках работы. Для получения «голубой карты» необходимо наличие соответствующей вакансии, опыта работы (не менее пяти лет) в данной сфере либо наличие диплома о высшем образовании по данной специализации, признанного в соответствующей стране ЕС образца. За принимающей стороной остается право отказать лицу в получении карты либо прекратить ее действие досрочно.

Обладатель «голубой карты» сможет переезжать из одной страны ЕС в другую с соблюдением определенной периодичности. Так, в первой стране он должен отработать не менее двух лет, а в каждой следующей — не менее одного года. Карта будет предоставляться гражданам третьих стран, уже проживающим на территории ЕС на законных основаниях, за исключением беженцев и сезонных работников. Срок действия карты будет составлять три года с возможностью его продления до пяти лет. Прожив пять лет в ЕС, работник может получить долгосрочный вид на жительство. Однако если срок действия трудового договора истекает раньше трех лет, то действие карты сокращается соответственно сроку, указанному в договоре, плюс шесть месяцев.

Великобритания и Ирландия в январе 2008 г. заявили о нежелании участвовать в разработке и принятии Директивы о «голубой карте». В ноябре 2008 г. депутаты Европарламента утвердили «консультационный» доклад по данному вопросу (388 голосов — «за», 56 — «против», 124 — «воздержались»). Предполагается, что «голубая карта» будет введена в ЕС в 2010—2011 гг.

«Голубая карта» представляется наиболее интересной для высокообразованной российской молодежи до 40 лет, но массовой миграции специалистов из России в ЕС ожидать не приходится. Для получения карты желательно уже иметь опыт работы в ЕС и необходимо владение еще хотя бы одним европейским языком помимо наиболее популярного в России английского.

Подводя основные итоги, отметим, что становление и развитие международно-правового регулирования труда относится к началу XX в. и является результатом совокупного действия различных факторов общественной жизни, предваривших эпоху глобализации и стимулировавших создание современного международного правопорядка. Вместе с тем многие международные нормы, обуславливавшие трудовую деятельность той или иной категории работников, появились еще в XIX в. и даже ранее²³. Важнейшими причинами масштабного развития регулирования трудовых отношений стали борьба трудящихся за свои права и появление профсоюзного движения, влияние интернациональных экономических идей и концепций XIX в., стремление зародившегося транснационального капитала уравнивать условия конкуренции на международных рынках.

Важнейшими предпосылками, стимулировавшими развитие регулирования труда на международном уровне, были конкретные события: ухудшение социальной обстановки в начале XX в., экономический коллапс после Первой мировой войны, революция в России в 1917 г. и разразившиеся вслед за ней революции в других странах Европы. Все это потребовало создания принципиально новых, глобальных инструментов смягчения классовых противоречий, внедрения социальных начал в жизнь общества, которые преследовали бы цели установления мира

²³ Бекяшев Д.К. Международно-правовое регулирование труда моряков: Дис. канд. юрид. наук. М., 2001. С. 5.

между народами, реформирования классической капиталистической системы, достижения социальной справедливости.

Без всякого сомнения, международно-правовое регулирование труда призвано решить эти задачи и сегодня само стало важным фактором, характеризующим социальную действительность нашего целостного и взаимосвязанного мира. При этом, говоря о потенциале развития международно-правового регулирования труда, известный юрист Ж.-М. Серве подчеркивает: «Несмотря на существование и активное развитие международного трудового права за последние восемьдесят с лишним лет, баланс экономического и социального развития на глобальном уровне так все еще и не достигнут»²⁴.

Поиск такого баланса остается одной из главных проблем развития нашей цивилизации. Неудивительно, что Председатель Европейской комиссии Ж.М. Баррозу, говоря о путях борьбы с мировым экономическим кризисом в конце 2008 г., призвал к строительству «социальной рыночной экономики», в которой правовому регулированию социальных и трудовых отношений придается особое значение.

²⁴ *Servais J.-M.* International Labour Law. The Hague, 2005. P. 4.