

На правах рукописи

**ГУСЕВСКИЙ СЕРГЕЙ ЛЬВОВИЧ**

**СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ЛИЦ В УСЛОВИЯХ РАСШИРЕНИЯ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ВОСТОК**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Казань, 2007

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права  
Государственного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, профессор  
**Курдюков Геннадий Иринархович**

**Официальные оппоненты:**  
доктор юридических наук, доцент  
**Клемин Андрей Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Мелешников Алевтин Васильевич**

**Ведущая организация:**  
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального  
образования «Уральская Государственная Юридическая Академия»

Защита диссертации состоится 17 мая 2007 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.081.13 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, Юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук,  
доцент

А.Р. Каюмова

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Европейский Союз находится в настоящее время на одном из самых интересных и одновременно трудных периодов своего развития. Интересным этот период является в силу преобразований, происходящих как в количественной, так и в качественной характеристике ЕС. 1 мая 2004 года в состав ЕС вошли десять новых государств из числа стран центральной и восточной Европы и средиземноморья. Чуть позже, 29 сентября 2004 года в Риме был подписан Договор о Европейской Конституции. Оба эти события являются беспрецедентными по своей природе в истории Европейского Союза и Европейского Сообщества.

Расширение ЕС на восток является уникальным в силу ряда причин.

Во-первых, в состав ЕС было принято сразу десять государств: восемь из центральной и восточной Европы - Литва, Латвия, Эстония, Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения, и два средиземноморских государства – Мальта и Кипр.<sup>1</sup> Численный состав ЕС увеличился почти вдвое, а население – более чем на 70 млн. человек. Ни один из предыдущих раундов расширения не отличался такой массовостью.

Во-вторых, пятое расширение ЕС отличалось значительным разрывом в экономическом и политическом развитии присоединяющихся государств, как между собой, так и по сравнению с ЕС. Почти все присоединившиеся страны являются выходцами из так называемого «советского блока», развивавшегося на протяжении долгого времени на принципах социалистической системы экономики и государственного строительства. К моменту начала переговоров о вступлении в ЕС экономика стран кандидатов находилась на разных уровнях развития и во всех случаях сильно отставала от уровня западноевропейских стран (на 1997 год лишь в двух странах кандидатах производство ВВП на душу населения превышает 50% уровня ЕС<sup>2</sup>). То же можно сказать и о политической и правовой организации этих государств. Последний фактор предопределил появление новых инструментов ведения переговоров между ЕС и странами центральной и восточной Европы, а именно – установление критериев оценки не только с экономической, но и с правовой и политической точек зрения. Это не раз подтверждалось и в официальных заявлениях чиновников ЕС: «Расширение – политический императив для Союза, который может содействовать миру, безопасности, стабильности и прогрессу в Европе. Расширения, которые привели в Европейское Сообщество Грецию, Испанию, Португалию, имели основным мотивом укрепление демократии и стабильности в странах, покончивших с тоталитарными режимами. Для стран центральной и восточной Европы членство в союзе имеет такое же значение».<sup>3</sup> Воплощением

---

<sup>1</sup> В рамках данной работы не рассматриваются вопросы, связанные с вступлением в состав ЕС 1 января 2007 года Болгарии и Румынии. Несмотря на то, что эти государства вели подготовку к вступлению вместе с остальным блоком стран из центральной и восточной Европы, они не были признаны готовыми к присоединению на 2004 год, что обусловило более позднюю дату присоединения.

<sup>2</sup> Борко Ю. Расширение и углубление интеграции// Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006. - С.29

<sup>3</sup> Речь высокопоставленного чиновника Комиссии ЕС Фрезера Камерона, цит. по Борко Ю. ук. соч. - С. 32

этой идеи стали знаменитые требования к странам кандидатам на вступление в ЕС, сформулированные на Европейском Совете в Копенгагене в 1993 году.

Наконец, уникальность пятого расширения ЕС заключается в самом его методе. При предыдущих раундах расширения все изменения в экономической, а главное в политической и правовой структурах производились после присоединения стран к ЕС. В последнем расширении условием присоединения стран кандидатов стало проведение ими необходимых изменений и реформ *до*, а не после вступления в состав ЕС. Это обусловило создание новых инструментов подготовки и ведения переговоров по присоединению между ЕС и странами кандидатами.

В то же время, Европейский Союз вел работу не только по расширению, но и по «углублению», то есть по дальнейшему развитию своей политической и правовой составляющих.<sup>4</sup> Как отмечает профессор Энтин Л. М., одной из целей принятия Договора о Европейском Союзе в политико-правовой сфере стало «усиление защиты прав и интересов граждан, чему должно способствовать вводимое на основе Договора гражданство ЕС».<sup>5</sup> Эта цель получила свое развитие и в Европейской конституции, которая должна составить новый базис для развития Союза. Одной из главных целей Конституции стало сближение ЕС с его гражданами. Конституция призвана сделать право и политику Союза более доступными и «прозрачными» для своих граждан.

В этой связи все большее значение приобретает одна из четырех основополагающих свобод Союза – свобода передвижения лиц. Созданная еще в Договоре о Европейском Экономическом Сообществе 1957 года, она прошла развитие от свободы передвижения работников до создания в 1992 году института гражданства ЕС, в котором стала одним из основных прав граждан ЕС. А в 1997 году она стала основной составляющей пространства свободы, безопасности и правосудия, в котором должна быть обеспечена свобода передвижения всех без исключения лиц, как граждан ЕС, так и граждан третьих стран, условия передвижения которых по территории ЕС регулировались Шенгенскими соглашениями 1985 и 1990-х годов. Реализация этой свободы на всех этапах ее существования была одной из самых затруднительных, поскольку связана с наиболее важным элементом государства – его населением. Возможность контролировать передвижение населения называется одной из составляющей государственного суверенитета. Неудивительно, что государства члены ЕС неохотно расставались с компетенцией по контролю границ. Нормы о свободе передвижения лиц в ЕС принимались как в рамках Сообщества и Союза, так и на межгосударственном уровне, примером чему являются нормы о гражданстве ЕС и Шенгенские соглашения соответственно. Все это привело к довольно сложной ситуации, в которой различная правовая база, разные процедуры принятия и сферы применения норм о свободе передвижения лиц

---

<sup>4</sup> О соотношении процессов расширения и углубления см. Борко Ю. Расширение и углубление интеграции// Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006

<sup>5</sup> Европейское право. Учебник для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. – 2-е изд. пересм. и доп. – М.: Норма, 2005. - С.16

сделали трудным как восприятие, так и их применение, а также демократический контроль со стороны национальных парламентов и парламента ЕС.

Сложность взаимоотношений государств на политической и правовой аренах ЕС, как в вопросах управления Союзом, так и в его полномочиях, нередко приводила к значительным кризисам в различных сферах. Однако последним наиболее ярким примером этому стало отрицательное решение на референдумах во Франции и Нидерландах по вопросу ратификации Конституции ЕС, вступление в силу которой было отложено тем самым на неопределенный срок. Ключевую роль сыграли здесь опасения населения этих стран, связанные с ростом безработицы, усилением давления на рынки труда со стороны новых членов, контролем над иммиграционными потоками, контролем на внешних границах и обеспечением безопасности. То есть все те аспекты деятельности ЕС, которая ведется им для реализации свободы передвижения лиц в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия.

Предпринятое нами исследование приобретает в свете вышесказанного особую актуальность. Вопросы свободы передвижения лиц на территории ЕС касаются всех государств, поскольку затрагивают как граждан ЕС, так и граждан третьих стран. Выявление зависимости между расширением ЕС и развитием свободы передвижения лиц на его территории позволит облегчить понимание протекающих интеграционных процессов в Европейском Союзе с правовой точки зрения, а также предсказать их развитие в будущем. Это имеет большое значение, в частности, и для Российской Федерации, которая стала непосредственным соседом Европейского Союза. Принимая во внимание планы ЕС по дальнейшему расширению на восток, вопросы пересечения границ, визовой политики, передвижения по территории ЕС будут становиться все более важными для установления успешного и взаимовыгодного сотрудничества.

**Степень разработанности темы.** Вопросы европейского права в целом обращают на себя все большее внимание российских исследователей. Многие университеты и научные центры вплотную занимаются проблемами европейского строительства. Среди них можно назвать исследовательские центры МГУ, МГИМО, РУДН, а также Казанского Государственного Университета, Нижегородского Государственного Университета и др. Многие видные российские ученые занимаются вопросами европейского права и строительства, такие как Барановский В.Г., Борко Ю.А., Буторина О.В., Капустин А.Я., Каргалова М.В., Кашкин С.Ю., Рубинский Ю.И., Шмелев Н.П., Шемятенков В.Г., Энтин Л.М. и другие.<sup>6</sup> Изложение основных начал

---

<sup>6</sup> См. Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе. - М., 1983; Бирюков М.М. Европейская интеграция. - М., 2004; Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. - М., 2001; Борко Ю.А. От европейской идеи к единой Европе. - М., 2003; Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции. - М., 1999; Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право. - М., 2000; Матвеевский Ю.А. Интеграционные процессы в Западной Европе. - М., 2001; Рубинский Ю.И. Европейская цивилизация между двумя тысячелетиями. - М., 1999; Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. - М., 2003; Энтин Л.М. Право Европейского Союза: Основные понятия и категории. - Киев. 2004; Энтин Л.М. Институциональная структура и механизм принятия решений в Европейском Союзе. - Киев, 2004

европейского права дается в учебниках и учебных пособиях, подготовленных, главным образом, на базе преподавательских коллективов отдельных вузов или отдельными авторами.<sup>7</sup> Российскими правоведом написан также ряд монографических исследований, посвященных отдельным проблемам становления, эволюции европейского права или анализу его отдельных составляющих. Таковы монографии, авторам которых являются Капустин А.Я. Европейский Союз. Право и интеграция; Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право; Клемин А.Е. Европейское право и Германия, Энтин М.Л. Суд Европейских сообществ.<sup>8</sup>

Вопросы свободного передвижения лиц рассматриваются в основном в учебной литературе. Тематика расширения ЕС разработана в некоторых монографических и диссертационных исследованиях.<sup>9</sup>

В работе были использованы труды иностранных авторов на английском и французском языках, являющимися признанными специалистами в области европейского права, таких как Джозеф Вейлер, Жан Марк Фавре, Хизер Граббе, Франк Шиммельфенниг, Ульрих Седельмайер, Хелен Уоллас и др.

При работе над диссертационным исследованием использовались нормативные источники первичного и вторичного европейского права.

**Предмет, цели и задачи исследования.** Предметом исследования настоящей диссертации является изучение взаимосвязи развития свободы передвижения лиц в ЕС и процесса расширения ЕС.

Основной целью работы является изучение применения норм о свободе передвижения лиц в рамках процесса расширения ЕС и специфики правовых механизмов, регулирующих этот процесс. В связи с этим в диссертации ставились такие задачи как рассмотрение эволюции свободы передвижения лиц в ЕС, выявление ее правовых характеристик, установление места и значения норм о свободе передвижения лиц в рамках процесса расширения, правовых основ переговоров о принятии новых членов и их результат применительно к рассматриваемым положениям права ЕС.

**Методологические и теоретические основы исследования.** При написании диссертационной работы автор опирался как на общие, так и на специальные методы познания. Особое внимание было уделено методологии системного и функционального анализа. Диссертант широко использовал методику сравнительно-правового и системного анализа, необходимого для

---

<sup>7</sup> См. Топорнин Б.Н. Европейское право. - М., 2002; Европейское право. Учебник для вузов / Под ред. Л.М. Энтина. - М., 2000; Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота. Учебное пособие / Под ред. В.В. Безбаха, А.Я. Капустина, В.К. Пучинского. - М., 1999; Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. - М., 2002; Бирюков М.М. Европейское право. - М., 2003.

<sup>8</sup> Капустин А.Я. Европейский Союз. Интеграция и право М., 2000; Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. - М., 2001; Клемин А.Е. Европейское право и Германия. - Казань, 2004; Энтин М.Л. Суд Европейских Сообществ. - М., 1987

<sup>9</sup> Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006; Европа вчера, сегодня, завтра. М., 2002; Расширение ЕС на восток. Предпосылки, проблемы, последствия. - М., 2003; Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. - М., 2001; Мансурова Ж. Т. Условия членства и процедура принятия новых государств в Европейском Союзе : Дис. ... канд. юрид. наук : Москва, 2005; Расширение ЕС. Россия и ее регионы. – Казань, 2003.

раскрытия процессов расширения ЕС, а также переноса норм прав ЕС в ходе подготовки кандидатов к вступлению в ЕС.

Теоретическую основу работы составляют выводы и наработки отечественной науки международного и европейского права.

**Научная новизна исследования.** Новизна исследования определяется недостаточностью разработки вопросов, связанных как с правом лиц на свободное передвижение в ЕС, так и с процедурой принятия новых членов в ЕС. Несмотря на освещение вопросов расширения ЕС на восток в некоторых работах учебно-методического или исследовательского характера, ни в одной из них не проводился детальный анализ взаимосвязи норм права ЕС о свободе передвижения лиц и процесса расширения ЕС на восток.

**Положения, выносимые на защиту.** Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие основные положения, которые выносятся на защиту:

1. право лиц на свободу передвижения в ЕС организуется на основании различных по своей правовой природе норм, что обусловлено историческими особенностями развития Европейского Союза;

2. нормы о свободном передвижении лиц – граждан Европейского Союза – характеризуются экономической направленностью, несмотря на усилия Комиссии и Суда ЕС придать этой свободе универсальный характер, не зависящей от экономического статуса лица;

3. соображения сохранения государственного суверенитета заставили государства члены ЕС прибегнуть к классической международно-правовой форме двусторонних и многосторонних соглашений для установления норм о совместном регулировании внешних границ и ведении визовой политики, нашедших выражение в Шенгенских соглашениях 1985 и 1990 годов. Медленная реализация права на свободное передвижение в рамках создания пространства свободы, безопасности и правосудия связана с нежеланием государств членов ЕС передавать полномочия по контролю за движением населения и границами, составляющими одни из наиболее важных основ государственного суверенитета;

4. расширение ЕС на восток ознаменовалось разработкой новых правовых механизмов для ведения переговоров, предусматривающих подготовку государств кандидатов к вступлению в ЕС на основании ряда экономических, правовых и политических критериев, получивших название «копенгагенских» по месту их принятия. Возможность вступления в состав ЕС обуславливалась, таким образом, успешным проведением экономических, правовых и политических преобразований, оценку которым в одностороннем порядке давала Комиссия ЕС;

5. начиная с самых первых соглашений о сотрудничестве со странами центральной и восточной Европы, ЕС не предпринимал значимых действий по реализации норм о свободном передвижении лиц в рамках вышеназванных Соглашений, развивая отношения со странами центральной и восточной Европы в данной сфере очень медленными темпами. Та же тенденция проявила себя и в рамках политики «пред-вступления»;

6. положения об ограниченном применении норм о свободе передвижения лиц, закрепленные в договоре о присоединении стран центральной и восточной Европы, свидетельствуют об обеспокоенности государств членов постепенной утратой части своих суверенных полномочий, а также потерей поддержки населения в вопросах иммиграционного контроля и рынков труда. Введение переходных периодов на срок от двух до семи лет на применение норм о свободе передвижения экономически активных граждан, а также сохранение контроля на внутренних границах в рамках шенгенской зоны, не способствовало сближению ЕС с его гражданами. Эти положения являются отражением процесса замедления интеграции в ЕС, примером чему служит сложное развитие права на свободное передвижение в рамках Европейского Союза.

**Практическая значимость исследования.** Изучение взаимосвязи норм права ЕС о свободе передвижения лиц и процесса расширения Европейского Союза на восток имеет большое значение, как с теоретической, так и с практической стороны.

Вопросы пограничного контроля, визовых отношений, передвижения лиц по территории ЕС становятся все более актуальными для Российской Федерации. Появление общих границ с ЕС в лице прибалтийских государств, наличие анклавной территории (Калининградская область), усиление сотрудничества между РФ и ЕС в политической, экономической, культурной сферах, сопровождающееся повышенной мобильностью граждан – все это требует более полных знаний о праве ЕС и протекающих в нем интеграционных процессах. В этой связи данная работа может быть применена в рамках соответствующих министерств и ведомств РФ.

Результаты исследования, сформулированные в выводах к диссертации, могут быть применены для дальнейшей разработки вопросов материального права и политических отношений в ЕС в юридической науке. Отдельные разделы настоящей диссертации были использованы при подготовке учебно-методических материалов на кафедре международного и европейского права ННГУ им. Н.И. Лобачевского, а также в публикациях диссертанта.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре международного и европейского права Казанского государственного университета им В.И. Ульянова-Ленина.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях автора. Ее положения были неоднократно изложены в докладах на научно-практических конференциях Нижегородского Государственного университета им. Н.И. Лобачевского (Нижний Новгород, 2002-2006), на форуме «Права человека в ЕС», организованном в рамках программы Tempus Tacis Volgados на базе юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского г. Нижнего Новгорода (Нижний Новгород, июль 2004), на летних Академиях европейского права, организованных при Университете им. П. Мендеса-Франса г. Гренобль (Франция) по темам «Европа на переходном этапе развития» (сентябрь 2002) и «Пан-европеизм» (сентябрь 2003).

**Структура работы.** Работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и списка использованной литературы.

### **Основное содержание диссертации**

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

**Первая глава** «Понятие и реализация права на свободное передвижение в праве Европейского Союза» состоит из четырех разделов. **В первом разделе** «Создание и первые этапы развития права на свободное передвижение» дается определение свободы передвижения лиц, которая понимается как право граждан ЕС и граждан третьих стран на беспрепятственное передвижение по территории государств членов ЕС, а также изучается история формирования и содержание этого права.

Развитие свободы передвижения граждан государств членов ЕС связывается автором с процессом расширения компетенции Европейских Сообществ. Непосредственной целью Договора о ЕЭС 1957 года была интеграция подписавших его государств путем создания единого рынка. С политической точки зрения экономическая интеграция подразумевала перераспределение функций государств, их передачу наднациональной организации, что привело к ограничению суверенитета членов ЕЭС.<sup>10</sup>

Статья 2 Договора о ЕЭС указывала, что целью создания ЕЭС является укрепление отношений между народами, которые он объединяет. Для реализации этой цели (согласно пункту «с» статьи 3 Договора) ЕЭС предпринимает необходимые меры для устранения препятствий к свободному передвижению лиц на его территории на условиях, предусмотренных в Договоре. Эти условия перечислены в третьем разделе Договора о ЕЭС, регулирующем свободное передвижение лиц, услуг и капиталов.

В статье 39 Договора устанавливается право работников государств членов ЕС на свободное передвижение внутри его территории. Часть 3 этой статьи предусматривает право граждан государств членов отвечать на предложения рынка труда стран членов ЕС. Другими словами свободное передвижение по территории ЕС было возможно только с целью найма на работу в каком-либо государстве, в противном случае этим правом нельзя было воспользоваться.

Реализация данного положения была достигнута в три этапа, каждому из которых соответствовали отдельные регламенты и директивы ЕС (регламент №15 и директива №57 от 16 августа 1961 года, регламент №38/64 и директива №64/240 от 25 марта 1964 года, регламент №1612/68 и директива №68/360 от 15 октября 1968 года). На их основании работники и члены их семей (супруг и

---

<sup>10</sup> Pescatore P. Le droit de l'intégration. Ed. Sijthoff-Leiden. - Genève, 1972. - С. 71

дети младше 21 года или находящиеся на его попечении; родители работника или его супруг, находящиеся на его попечении) получили право свободно искать работу в государствах членах ЕС в течение трех месяцев без необходимости получения разрешения на работу и визы.

Статья 39 договора о ЕС действует в отношении работников, осуществляющих трудовую деятельность на основании трудового договора с работодателем, предоставляя им право свободно передвигаться по территории ЕС в поисках работы и другие связанные с ним права. Те же права в отношении лиц, ведущих трудовую деятельность на независимой основе, а также лиц, оказывающих и потребляющих различные услуги, предоставляют статья 43 и статьи 49 и 50 Договора о ЕС соответственно.

Предоставленные гражданам стран членов право на свободное передвижение связывались с осуществлением трудовой деятельности. Вне сферы экономической деятельности, будь то в качестве работника по найму или на независимой основе, граждане не могли воспользоваться правом на свободное передвижение по территории Европейских Сообществ. Вместе с тем, нельзя отрицать, что реализация права на свободное передвижение в отношении экономически активных граждан носила достаточно полный характер. Применение принципа недискриминации в отношении иностранных работников и членов их семей позволило уравнивать их в правах с национальными работниками.

Несмотря на уступки со стороны государств членов ЕС в сфере свободы передвижения граждан ЕС, права последних, тем не менее, имеют экономическую коннотацию. Эта коннотация, появившись вместе с созданием Европейского Экономического Сообщества, существует и по сей день, хотя и в менее выраженной форме. Сама связь свободы передвижения с экономическим критерием может и не представлять никакой опасности для существования Сообщества, как экономически интегрированного пространства. Однако, поставив перед собой цель политического сближения путем создания Европейского Союза и «пространства свободы, безопасности и правосудия», государства члены оказались перед проблемой потери части своего суверенитета, к чему они не были готовы.

**В разделе втором «Расширение круга лиц, имеющих право на свободное передвижение и создание института гражданства Европейского Союза» рассматриваются изменения в круге лиц, пользующихся правом свободного передвижения.**

Единый Европейский Акт 1986 года ввел в Договор о ЕЭС статью 14 (в старой нумерации статью 7А), закрепляющую понятие внутреннего рынка. Согласно этому понятию внутренний рынок предполагает создание единого внутреннего пространства без границ, внутри которого обеспечивается, помимо других свобод, свобода передвижения лиц в соответствии с положениями Договора. Это подразумевало полную отмену пограничного контроля на внутренних границах между странами членами Сообщества. Однако государства члены Сообщества не спешили признавать прямое действие положений статьи 14, что было указано ими в декларации к Единому Акту.

Дата создания внутреннего рынка – 31 декабря 1992 года – не предусматривала, согласно их заявлению, автоматического наступления прямого действия норм статьи 14.

Декларация государств членов относительно статьи 14 носила политический характер, направленный на неприменение общих правил о прямом действии норм к ее положениям, а значит и на невозможность судебного разбирательства в Суде ЕС в связи с этим. На Европейском совете в Эдинбурге 11 декабря 1992 года главы государств и правительств членов ЕС признали, что свобода передвижения лиц не сможет быть полностью установлена к 1 января 1993 года. Поскольку не все необходимые меры были приняты в этом направлении, преждевременное применение статьи 14 поставило бы под угрозу безопасность государств и эффективность борьбы с незаконной иммиграцией.

Таким образом, компетенция государств в вопросах контроля на границах за передвижением лиц и иммиграционной политики не могла быть передана ЕС на основании статьи 14 Договора. Несмотря на то, что полное применение нормы о свободе передвижения лиц было невозможно, Совет ЕС, тем не менее, урегулировал положение экономически неактивных слоев населения стран членов ЕС, которые не могли воспользоваться положениями Римского договора 1957 года о передвижении работников по территории Сообщества. В целях реализации внутреннего рынка Совет ЕС принял три директивы, которые предоставляли право свободного передвижения и проживания на территории стран членов ЕС студентам, работникам, прекратившим осуществление трудовой деятельности и остальным категориям экономически не активных граждан.<sup>11</sup> Тем не менее, в отличие от категории работников, для этих категорий граждан государств членов ЕС были установлены условия, при наличии которых они могли воспользоваться своим правом на свободу передвижения. К ним относились: наличие достаточно количества денежных средств для того, чтобы не создать дополнительных затрат для социальных служб принимающего государства, а также наличие медицинской страховки.

Подписание Маастрихтского Договора 27 февраля 1992 года положило начало существованию Европейского Союза и Европейского Сообщества, которое пришло на смену Европейскому Экономическому Сообществу. Одной из основных целей Договора о ЕС была демократизация правовой системы, сближение ее с гражданами стран членов ЕС. Реализовать эту цель было призвано создание института гражданства Евросоюза, закрепленного в статье 17 Договора о ЕС. Создание этого института должно было установить прямую связь между гражданами стран членов ЕС и самим Союзом. Однако гражданство ЕС не отменяет гражданства государств членов, а лишь дополняет его (статья 17 в редакции Амстердамского договора). По смыслу статьи 17

---

<sup>11</sup> Directive (CEE) n° 90/364 du Conseil du 13 juillet 1990 relative au droit général de séjour J.O.C.E., L 180/26 ; Directive (CEE) n° 90/365 du Conseil du 1er juillet 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, J.O.C.E., L 180/28 ; Directive (CE) n° 93/96 du Conseil du relative au droit de séjour des étudiants J.O.C.E., L 317/59 du 18 décembre 1993.

гражданами ЕС являются граждане стран членов ЕС, а порядок приобретения гражданства в каждом из членов ЕС находится в ведении последних.

Создание института гражданства ЕС было во многом связано с так называемым «демократическим дефицитом» Союза.<sup>12</sup> До создания Европейского союза Сообщество обладало технократической легитимностью, то есть отражало интересы национальных экономических и политических элит в сфере интеграции национальных рынков – сложной специализированной сфере деятельности, мало понятной для населения. С момента передачи Европейскому Союзу функций, присущих государственному образованию – экономической политики, включая валютное, денежно-кредитное, таможенное регулирование, а также функций в сфере внешней политики, включая иммиграционную политику, элементы обеспечения правопорядка – с этого момента прежняя специальная легитимность Сообщества перестала быть достаточной для поддержки населением проводимой политики ЕС. Как отмечает правовед Н. Кавешников «Союз изменился: он стал восприниматься как квазигосударственная структура, и общество потребовало от него легитимности того же уровня и характера, что и от государства, то есть классической демократической легитимности».<sup>13</sup>

Выражение политической связи демократического общества и его правительства связывается в первую очередь с возможностью смены последнего путем выборов. Такое непосредственное участие в определении политического курса является главной характеристикой демократического общества.<sup>14</sup> Кроме этого, легитимность принимаемых решений связывается с поддержкой их большинством членов демоса, связанных между собой общностью исторического развития. Именно социо-культурная общность, называемая также национальной самоидентификацией или идентичностью, обеспечивает поддержку каждого из решений большинства на национальном уровне.<sup>15</sup>

Отсутствие такой самоидентификации в Европейском Союзе очевидно. Граждане государств членов связывают себя в первую очередь со своим государством, в котором они могут влиять на смену политического курса через систему демократических выборов. Институт гражданства на национальном уровне призван отразить эту связь, чтобы ограничить круг лиц, имеющих право принимать участие в политической жизни общества. Европейское гражданство не отражает такой связи. Избираемый гражданами ЕС Парламент не является

---

<sup>12</sup> По вопросу о «демократическом дефиците» ЕС см.: Кавешников Н. Влияние расширения ЕС на процесс институциональной реформы // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006, СС.71-82; Warleigh, A. “Purposeful Opportunist? Eu Institutions and the Struggle over European Citizenship”, in Bellamy, R. and Warleigh, A., *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum: London and New York, 2001. - С. 19-40, С.27

<sup>13</sup> Кавешников Н. Влияние расширения ЕС на процесс институциональной реформы // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006. - С.72

<sup>14</sup> О легитимности власти в демократическом обществе см.: Scharpf, F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999

<sup>15</sup> Scharpf F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999. - С. 9

институтом, определяющим политический курс Европейского Союза, а, значит, сам институт европейского гражданства теряет свое основное предназначение.

Основным содержанием института гражданства Европейского союза стали закрепленные им права, среди которых центральное место заняло право на свободное передвижение и пребывание в странах Европейского Союза, закрепленное в статье 18. Однако та же статья 18 указывает, что применение этого права осуществляется с учетом иных положений Договора о ЕС и актов вторичного права, регулирующих свободу передвижения лиц по территории Европейского Союза. Другими словами статья 18 отсылает к уже существующей юридической базе статей 39, 43 и 49 Договора о ЕС и принятым на их основе регламентам и директивам. Суд ЕС, при всем его желании как можно шире толковать положения Договора о ЕС, не смог признать статью 18 Договора в качестве независимого источника права на свободное передвижение для граждан, которые не подпадают ни под одну из категорий лиц, чей статус регулируется на базе статей 39, 43 и 49<sup>16</sup>.

Принятие в 1996 году Амстердамского Договора поставило перед Европейским Союзом новую цель – создание «пространства свободы, безопасности и правосудия» («*espace de liberté, de sécurité et de justice*», франц.). Свобода передвижения стала частью этого нового пространства, которое стало больше, чем просто внутренний рынок. В связи с этим, правовые инструменты, регулирующие данную свободу и базирующиеся на разделении граждан на экономически активных и неактивных, перестали соответствовать новым реалиям Европейского Союза. Придание этой свободе статуса «конституционного», путем включения ее в Европейскую Хартию Основных Прав, принятой в 2000 году, требовало принятие новых юридических актов. Первым из них стала директива №2004/38/CE от 29 апреля 2004 года о праве граждан Европейского союза и членов их семей передвигаться и пребывать на территории государств членов<sup>17</sup>.

Анализ положений директивы показывает, что она не уравнивает, а скорее сближает статус экономически активных и неактивных граждан ЕС. Главной заслугой директивы стала кодификация существовавших до нее норм. Статья 38 директивы №2004/38/CE отменяет полностью или в части целый ряд актов вторичного права, составлявших юридическую базу свободного передвижения лиц: 9 директив и два регламента. Кроме этого, директива упрощает язык нормативного акта. Если в предыдущих директивах и регламентах велась речь о пенсионерах, студентах и т.д., то теперь законодатель в лице Совета и Парламента ЕС обращается к гражданам Европейского Союза. Отмена вида на жительство, установление права постоянного проживания после пяти лет непрерывного пребывания в стране, расширение понятия семьи мигрирующего гражданина, усиление гарантий права на проживание – все эти элементы являются примерами приближения к

---

<sup>16</sup> C.J.C.E, 12 mai 1998, aff. C-85/96, Maria Martinez Sala c. Freistaat Bayern, Rec., 1998. - p. I-2691

<sup>17</sup> Directive 2004/38/CE, du Parlement et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres, JOUE, L 158, du 30 avril 2004. - p. 77

поставленной цели создания пространства свободы, безопасности и правосудия. Наряду с этим, экономические предпосылки ограничения права на свободное передвижение и пребывание, а также соображения государственной безопасности, все еще не позволяют преодолеть барьер сопротивления государств членов, связанный с потерей своих суверенных правомочий в вопросах контроля границ и движения населения.

Основываясь на проведенном анализе, автор выстраивает связь между свободой передвижения лиц, центробежными стремлениями государств членов ЕС сохранить свою компетенцию в этих сферах (явным или скрытым образом) и развитием компетенции Европейского Союза как политической организации. Стремление ЕС усилить свои позиции в политико-правовом плане за счет сближения с населением стран членов путем создания соответствующих правовых норм наталкивается на сопротивление правительств его собственных членов.

**Раздел третий** «Право граждан третьих стран на свободное передвижение на территории Европейского Союза: Шенгенские соглашения» посвящен изучению становления и развития права граждан третьих стран на свободное передвижение по территории ЕС.

Построение единого рынка с принятием Единого Европейского Акта получило новый импульс. Новая цель – создание единого пространства, которое бы обеспечивало свободу передвижения лиц внутри него, подразумевала принятие новых нормативных документов, учитывающих положение не только граждан стран членов ЕС, но и иностранных граждан. Было очевидно, что нельзя убрать внутренние границы, не обеспечив координации контроля на внешних границах ЕС. Однако эти задачи затрагивали самую суть суверенности государств – контроль над территорией и населением, в связи с чем они не могли передать институтам Сообщества эти полномочия. На фоне усилившегося значения иммиграционных вопросов идея создания документа на классической межправительственной основе, который бы обеспечивал взаимодействие государств по вопросам контроля границ, стала наиболее жизнеспособной. Этим документом стало Шенгенское соглашение, подписанные шестью странами участницами ЕС 14 июня 1985 года (в их число вошли Франция, Германия, Италия и страны Бенилюкс).

С момента принятия соглашения органами власти двух стран были предприняты меры по облегчению прохождения пограничного контроля и его концентрации в трех пунктах (Sarrebuck-Forbach, Ottmarsheim-Neuenburg, Weinheim-Iffzheim). Контроль сводился к простому визуальному досмотру проезжающих транспортных средств, которые размещали на лобовом стекле зеленый кружок как знак соблюдения всех требований по пересечению границы.

19 июня 1990 года участниками соглашения была подписана Конвенция о применении Шенгенского соглашения, в которой детально закреплялись условия осуществления многих положений, закрепленных в Соглашении 1985 года в общем виде и требовавших принятия конкретизирующих норм. Признание наличия этих условий 26 марта 1995 года решением центрального

исполнительного комитета, созданного на основании вышеназванной Конвенции, стало началом применения положений Конвенции на территории ее действия.

В соответствии со статьей 2 Конвенции пересечение внутренних границ стало возможным для граждан любой страны без осуществления какого либо контроля. Однако во второй части этой же статьи указывается, что государства сохраняют за собой право восстановления пограничного контроля при наличии четырех условий: угрозы общественному порядку или государственной безопасности, предварительной консультации со странами участницами Конвенции, ограничение действия мер во времени и готовности к восстановлению пограничного контроля. В неотлагательных случаях государство может ввести защитные меры до консультации со сторонами и информировать о них другие стороны в самые короткие сроки.

Статья 5 Конвенции установила правила въезда граждан третьих стран на шенгенскую территорию на срок до трех месяцев. К ним отнесли: наличие документа, позволяющего пересечение границы и отвечающего требованиям, установленным исполнительным комитетом Конвенции; наличие визы, если это необходимо; наличие документов, подтверждающих цель и условия пребывания, и необходимых финансовых средств на время пребывания и для возвращения в страну отправления. Кроме этого, лицо не должно быть внесено в список лиц, которым запрещен въезд на территорию шенгенской зоны, или представлять опасность общественному порядку, государственной безопасности или международным отношениям одного из участников Конвенции.

Наиболее частым упреком шенгенским соглашениям было отсутствие парламентского и судебного контроля за принимаемыми в их рамках решениями. Обладая гибкостью политического соглашения, шенгенские нормы могли быть адаптированы к сложной ситуации в сфере иммиграционного контроля как наиболее чувствительной части государственного суверенитета. Это позволило, в частности, установление шенгенской зоны без участия Великобритании и Ирландии, придание статуса ассоциированного члена Дании, постепенное применение норм на территории участников Конвенции. В то же время, отсутствие судебного и парламентского контроля, возможность приостановления действия норм государствами на своей территории по соображениям государственной и общественной безопасности отдаляло шенгенские соглашения от принципов европейского права.

Инкорпорация Шенгенских соглашений в договор о ЕС или придание ему статуса *acquis communautaire*<sup>18</sup> должны были стать новым этапом на пути реализации внутреннего пространства «свободы, безопасности и правосудия» ЕС (статья 61 Договора о Европейском Сообществе). Инкорпорация *acquis*

---

<sup>18</sup> Французское словосочетание, введенное в правовой лексикон ЕС Маастрихтским договором о Европейском Союзе и используемое без перевода в его аутентичных текстах, а затем и во всей практике. Обозначает совокупность всех нормативно-правовых актов и решений Суда ЕС, в соответствии с которыми функционировали Европейские Сообщества и функционирует ныне Европейский Союз, а также сложившуюся на основе этих норм практику деятельности ЕС.

Schengen была осуществлена на основании протокола к Амстердамскому договору, в котором пятнадцать на тот момент государств членом ЕС позволяют тринадцати участникам Шенгенских соглашений развивать более тесное сотрудничество на основе институциональной и правовой системы Союза.<sup>19</sup> Основной задачей стал перенос норм *acquis Schengen* и определение их правовой базы на основании Договора о ЕС. На основании протокола, интегрирующего *acquis Schengen* в Договор о ЕС, Совет ЕС должен был определить статус каждого нормативного акта, составляющего *acquis Schengen*, до вступления в силу Амстердамского Договора (пункт 1 части 1 статьи 2 протокола). 20 мая 1999 года Совет ЕС принял директиву №1999/435/ЕС о нормах, вошедших в *acquis Schengen* и их правовом статусе в рамках европейского союза<sup>20</sup>.

Не вдаваясь в подробное описание юридической базы каждого положения, можно вкратце описать общий результат. Меньшая часть *acquis Schengen*, а именно с 1 по часть 1 статьи 27 Конвенции 1990 года о применении Шенгенского соглашения, были отнесены к соответствующим положениям раздела IV Договора о Европейском сообществе. К этой группе были отнесены также часть решений и деклараций исполнительного комитета, которые были приняты для конкретизации вышеуказанных статей Конвенции. Небольшая часть положений была отнесена сразу к двум опорам. Наконец, большая часть положений была отнесена к юридической базе третьей опоры ЕС «Сотрудничество полиции и судов в сфере уголовного права» статьей 31-34 Договора о Европейском Союзе.

Это во многом усложнило не только процедуру принятия решений, которая различна в зависимости от каждой опоры, но и контроль над соблюдением этой процедуры. Использование квалифицированного большинства при принятии решений будет использоваться только по ряду вопросов, касающихся визовой политики, а значит, изменение других положений интегрированного *acquis Schengen* будет требовать единогласного решения, что уменьшает гибкость правовой системы ЕС. Кроме этого, судебный контроль со стороны Суда ЕС возможен только в отношении небольшого числа положений *acquis Schengen*. По словам исследователя О. Потемкиной «в ... Амстердамском договоре политика в области внутренних дел и правосудия оказалась, так же как и Шенгенские соглашения, поделенной между двумя опорами – первой и третьей. Маловероятно, что данный юридический механизм сможет упростить процесс принятия решений в сфере внутренних дел»<sup>21</sup>.

Соотношение между стремлением государств членом сохранить суверенитет в решении вопросов, особенно чувствительных для существования национальных государств, и необходимостью следовать принципам единого внутреннего рынка, который предполагает свободу передвижения лиц,

<sup>19</sup> Статья 1 протокола, интегрирующего *acquis Schengen* в Договор о ЕС

<sup>20</sup> JOCE, n° L176, du 10 juillet 1999. - pp. 36-52

<sup>21</sup> Потемкина О. Сотрудничество в сфере внутренних дел правосудия // Европейский Союз на пороге XXI века / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. - С.234

предполагает поиск компромисса, который «будет определять порядок формирования сотрудничества в сфере внутренних дел и правосудия в следующем столетии».<sup>22</sup> Высказанная автором мысль о нежелании государств членов передавать полномочия в сфере контроля за передвижением лиц ЕС подтверждает слова О. Потемкиной о том, что «степень коммунитаризации третьей опоры зависит от соотношения национального и наднационального начал в европейской интеграции. Данный вопрос выходит на центральное место в процессе интеграции накануне расширения ЕС»<sup>23</sup>.

**В четвертом** разделе приведены краткие выводы первой главы.

**Вторая глава** диссертации «Положение права на свободное передвижение лиц в ходе подготовки стран центральной и восточной Европы к членству в ЕС» состоит из четырех разделов.

**Первый раздел** «Соглашения об ассоциации со странами центральной и восточной Европы» посвящен рассмотрению первых нормативных документов, регулировавших отношения ЕС и страны центральной и восточной Европы после 1989 года.

Автор установил, что с момента заключения Соглашений об ассоциации со странами центральной и восточной Европы позиция ЕС по вопросам свободы передвижения лиц была более чем сдержанной. Нормы соглашений о свободе передвижения лиц закрепляли в основном положение, существовавшее на момент заключения соглашений, а также возлагали обязанности по устранению дискриминационных мер в условиях труда, заработной платы, доступа к образованию. Они не предоставляли права на свободный доступ на рынки труда ЕС для граждан ассоциированных стран. При заключении соглашений об ассоциации государства члены ЕС проявили наибольшую жесткость по вопросам передвижения работников, закрепив лишь существующее на тот момент состояние сотрудничества государств.

Положения Соглашений об ассоциации о свободе создания предприятий и оказания услуг предусматривали возможность передвижения работников. Однако они касались лишь ключевого персонала предприятий, под определение которого попадал незначительный круг лиц.

По мнению М-А. Годиссар и А. Синаеве действия государств членов ЕС не способствовали укреплению интеграционных процессов в сфере свободы передвижения лиц, которая получила столь слабый толчок для развития после принятия Европейских соглашений<sup>24</sup>. Неполный характер списков норм вторичного права ЕС, в частности в области свободы передвижения лиц,

---

<sup>22</sup> Потемкина О. Сотрудничество в сфере внутренних дел правосудия // Европейский Союз на пороге XXI века / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – С.233

<sup>23</sup> Там же. – С.234

<sup>24</sup> Gaudissart M-A., Sinnaeve A., "The Role of the White Paper", in "Enlarging the European Union. Relation between the EU and Central and Eastern Europe", ed. by Marc Maresceau, Longman: London and New York, 1997. – С. 41-71, С. 59

отражает стремление государств членов ЕС затронуть лишь определенные сферы общего рынка ЕС<sup>25</sup>.

**В разделе втором** второй главы «Политика пред-вступления» автор рассматривает вопрос о месте норм о свободе передвижения лиц в правовых инструментах ЕС, направленных на регулирование действий стран кандидатов по переносу *acquis communautaire*.

Формулирование копенгагенских критериев и политики пред-вступления ЕС поставило перед государствами ЦВЕ новую задачу – сближение с *acquis communautaire*, основные положения которого были закреплены в Белой книге Комиссии ЕС 1995 года. В рамках этого документа нормы о свободе передвижения лиц получили лишь частичное выражение, не затронув вопросов доступа на рынки труда.

Стратегия «пред-вступления» («*pré-adhésion*», франц.) основывалась на нескольких направлениях деятельности. Основным стала подготовка кандидатов к вступлению в общий рынок ЕС. Затем следовало развитие экономической интеграции между ассоциированными членами и ЕС, между самими ассоциированными странами, развитие сотрудничества в ряде сфер, затрагивающих все три опоры Европейского Союза, и, наконец, оказание технической и финансовой помощи странам кандидатам. Осуществление этих задач должно было сопровождаться многосторонним политическим диалогом, призванным достичь взаимного доверия и создать условия для обсуждения вопросов общей значимости.

В декабре 1995 года в Мадриде состоялся очередной Европейский совет, на котором были приняты важные решения относительно судьбы расширения ЕС. Совет дал поручение Комиссии ЕС подготовить свои заключения по заявкам на вступление в ЕС, поданным ассоциированными странами, а также общий доклад о возможности расширения ЕС. Он также поручил Комиссии подготовить доклад о финансовых возможностях ЕС в свете будущего расширения, на основании которого Совет мог бы рассмотреть вопрос о начале переговоров о вступлении стран ЦВЕ в ЕС. Заключения Комиссии ЕС представили собой описание возможностей каждой из страны на вступление в ЕС на основании критериев, сформулированных Европейским Советом в Копенгагене в 1993 году. Как отмечает Х. Граббе, заключения 1997 года стали единственными в своем роде в истории Сообщества, поскольку давали оценку возможности вступления кандидатов не на момент их вынесения, а в пятилетней перспективе.<sup>26</sup>

Основываясь на анализе этих документов автор установил, что ситуация в странах ЦВЕ в области свободы передвижения лиц на момент вынесения заключений была во многом схожа. Комиссия ЕС рассматривала ее с позиции доступа на рынок труда, признания профессиональных квалификаций, наличия

---

<sup>25</sup> Cremona M., “Movement of Persons, Establishment and Services”, in “Enlarging the European Union. Relation between the EU and Central and Eastern Europe”, ed. by Marc Maresceau, Longman: London and New York, 1997. - С. 195-208, С. 208

<sup>26</sup> Grabbe H., “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Shuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999. - С.13

запрета на дискриминацию иностранных рабочих, интеграции с профессиональными союзами стран членов ЕС и наличия структур, необходимых для применения норм о свободе передвижения лиц. Во всех странах ЦВЕ для доступа на рынок труда требовались виза, вид на жительство и разрешение на работу. Исключением являлась лишь Польша, которая не требовала визы для граждан ЕС.

Во всех странах кандидатах члены семей иностранного работника не имели право на трудоустройство. Незначительные различия касались сроков, на которые выдавалось разрешение на работу, доступа к системе социального обеспечения и образования. В общем же ощутимой разницы не наблюдается.

В части, касающейся признания профессиональных квалификаций, ситуация похожа с чуть большим расхождением. Во всех странах основная часть *acquis* была перенесена в законодательство и должна быть завершена в среднесрочную перспективу. Отстающими были признаны Латвия, Эстония, Словения, в части переноса директив и создания необходимых структур для их применения.

Реализация запрета на дискриминацию была достигнута лишь в Венгрии, Чехии и Словении, другим странам, как отмечено в заключениях, было необходимо доработать свое законодательство. Интеграция с профессиональными союзами была реализована во всех странах, как и создание структур для применения *acquis*, за исключением, в последнем случае, Латвии, Эстонии и Словении.

По вопросам, относящимся на момент вынесения заключений к третьей опоре ЕС (правосудие и внутренние дела), ассоциированные страны занимали также примерно одинаковое положение. Во всех странах необходимо было улучшить пограничный контроль в техническом или административном планах. Польше, Чехии и Словакии необходимо было улучшить контроль над иммиграционными потоками, Венгрии, Словакии и Латвии – визовое законодательство.

В заключениях по каждой стране Комиссия ЕС признает, что перенос *acquis* свободы передвижения лиц возможен для всех кандидатов в среднесрочную перспективу.

На основании этих данных автор предполагает, что перенос *acquis communautaire* по вопросам свободы передвижения лиц представлял собой решаемую задачу, хотя и занимал определенное время. Отсутствие норм о свободе передвижения работников в Белой книге 1995 года Комиссии объясняется, таким образом, чисто политическими соображениями государств членов ЕС. Подтверждением этому может служить федеральная избирательная кампания 1997-98 годов в Германии, в которой вопросы иммиграции из стран ЦВЕ и стоимость расширения для ЕС, занимали центральное место. Правительство Гельмута Коля было вынуждено заявить, что свобода передвижения лиц после вступления стран ЦВЕ будет ограничена, а расширение не повлечет увеличения взносов Германии в бюджет ЕС. Та же

реакция последовала и в Австрии, население которой отрицательно относилась к возможности миграции рабочей силы из ассоциированных стран.<sup>27</sup>

Начиная с 1998 года, партнерства по вступлению (ПВ) стали основой предоставления помощи финансовой помощи ассоциированным странам при условии соблюдения ими Копенгагенских критериев. Статус ПВ был закреплен в регламенте № 622/98 Совета ЕС от 20 марта 1998 года<sup>28</sup>. Как отмечает Х. Граббе, ПВ стали основным инструментом регулирования отношений между ЕС и странами ЦВЕ<sup>29</sup>. ПВ также изменили природу финансирования в рамках программы PHARE. Если раньше деньги на ее основе выделялись на общие цели содействия реформированию и развитию стран ЦВЕ, то с принятием ПВ акцент сместился на цели переноса *acquis communautaire*, то есть третьего копенгагенского критерия. Такой «односторонний» характер ПВ позволяет сказать об асимметричности отношений ЕС и стран ЦВЕ с перевесом в пользу первого. Следует согласиться с Х. Граббе, которая утверждает, что возможность широкого толкования всех копенгагенских критериев и односторонняя оценка прогресса стран ЦВЕ со стороны ЕС позволяет говорить о «европейском управлении» на территории ассоциированных стран, поскольку ЕС являлся одновременно «игроком и арбитром игры» в процессе подготовки стран ЦВЕ.<sup>30</sup>

Начиная с 1998 года, Комиссия ЕС представляла ежегодные отчеты, в которых давала оценку развитию ассоциированных стран на пути подготовки к вступлению в ЕС. Структура отчетов были построена в соответствии с копенгагенскими критериями. На сентябрь 2003 года, то есть за полгода до вступления в силу договора о присоединении, государства ЦВЕ во многом еще не соответствовали требованиям о полном переносе *acquis*. Нормы о признании профессиональных квалификаций полностью не были перенесены ни в одной стране. Нормы, вытекающие из гражданства ЕС, полностью перенесла Эстония. Нормы о правах работников полностью перенесли Польша, Словакия, Латвия. Нормы о координации систем социальной помощи были перенесены всеми странами. Относительно *acquis Schengen* ситуация сложилась похожим образом. Единственной страной, признанной Комиссией готовой по всем критериям в данной сфере, стала Словения. Кроме нее, нормы о визовой политике полностью не перенесла ни одна страна. То же – в отношении норм о внешних границах шенгенской зоны, кроме Венгрии, Чехии и Литвы. Нормы о контроле над миграционными потоками также смогли перенести Чехия и Литва. Эти же страны, плюс Латвия, не смогли, напротив, перенести в полном объеме нормы о предоставлении убежища.

Основываясь на результатах нашего исследования в этой части можно было бы утверждать, на первый взгляд, о непоследовательности действий ЕС по вопросам свободы передвижения лиц. Действительно, ни Соглашения об

---

<sup>27</sup> Grabbe H., ук. соч. - С.25

<sup>28</sup> Règlement (CE) n° 622/98 du Conseil du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion, Journal officiel, n° L 085 du 20/03/1998 - p. 1-2

<sup>29</sup> Grabbe H., ук. соч. - С.14

<sup>30</sup> Grabbe H., ук. соч. - С.30

ассоциации, ни Белая книга 1995 года не уделяют должного внимания развитию правовых основ для либерализации свободного передвижения лиц между ЕС и странами кандидатами. При этом, начиная с 1997 года ЕС в лице Комиссии пристально следит за успехами кандидатов по этим вопросам, регулярно их оценивая в ежегодных отчетах. И тем не менее, как мы выяснили, к моменту присоединения ни одна из стран кандидатов не соответствовала требованиям по вопросам свободы передвижения лиц, сформулированным еще в 1997 году в рамках Agenda 2000. Эти действия могут показаться еще больше нелогичными на фоне сложной ситуации, сложившейся в области иммиграции и занятости в странах членах ЕС. Предупреждение ухудшения обстановки путем более ранней подготовки кандидатов по вопросам свободы передвижения, выразившегося в реформировании законодательства, подготовки необходимых структур в рамках исполнительной власти могли бы способствовать достижению более плавной интеграции кандидатов в правовое и экономическое поле Союза с наименьшими потерями с обеих сторон.

Однако, такой сценарий действий кажется нелогичным лишь с точки зрения единства позиций государств членов ЕС и едином векторе интеграции в области права на свободное передвижение. Если же принять во внимание тот факт, что эта сфера является одной из наиболее проблемных, где решения принимаются по пути наименьшего знаменателя, то тогда действия государств членов можно назвать логичными. Объяснением этому может служить время изменения поведения в отношении свободы передвижения лиц: в 1996 году был принят Амстердамский Договор, значительным образом реформировавший эту сферу сотрудничества. До его принятия, вопросы, связанные с сотрудничеством в рамках шенгенских соглашений, имели независимую правовую основу многосторонних международных соглашений, хотя и с ограниченным кругом участников (ими могли быть только члены ЕС). Таким образом, страны кандидаты могли принять решение о невступлении в эти соглашения, или ограниченном участии, тем более, что прецедент и первого, и второго создали Великобритания, Ирландия и Дания, ограничив действие шенгенских соглашений в их отношении. Возможность такого развития ситуации не устраивала членов ЕС, поскольку одной из целей, оправдывавших расширение, был именно перенос буферной зоны для иммиграции на страны ЦВЕ, перенос внешних границ ЕС от старых членов дальше на восток. Отсутствие компетенции ЕС по вопросам иммиграции и пограничного контроля обуславливало, таким образом, позицию государств членов в этой сфере до 1996 года. Как мы видели, это привело к тому, что в нормативных документах, на основе которых развивалось сотрудничество ЕС и стран ЦВЕ, нормы о свободе передвижения лиц были отражены на минимальном уровне.

Ситуация изменилась с принятием Амстердамского договора. Инкорпорация *acquis Schengen* в Договор о ЕС придало ему статус составной части *acquis communautaire*, то есть всей правой системы Союза. А поскольку в силу копенгагенских критериев кандидаты обязаны при вступлении в ЕС принять на себя все обязательства, вытекающие из членства, то и *acquis Schengen* становился для них обязательным. Отказаться от принятия этих

обязательств означало бы потерю статуса кандидата на вступление, что, естественно, не рассматривалось странами ЦВЕ в качестве приемлемого сценария развития отношений с ЕС. В свою очередь, государства члены ЕС получили гарантии того, что достигнутый баланс сил в сфере свободы передвижения лиц не изменится со вступлением новых членов. Это объяснение созвучно и с мыслью О. Потемкиной, которая считает, что «решение о реформе иммиграционной политике – ее «коммунитаризации» - было принято государствами членами ЕС отчасти именно для того, чтобы лишить страны кандидаты возможности какого-либо самостоятельного маневра в этой области».<sup>31</sup>

Таким образом, государства члены ЕС обеспечили применимость всего *acquis Schengen* на территории будущих членов из числа стран ЦВЕ, сохранив, наряду с этим, преимущественно межправительственный порядок сотрудничества по вопросам иммиграции. Перенос норм о свободе передвижения лиц проводился странами кандидатами с осознанием того, что в любом случае с момента присоединения они не будут применяться в полном объеме. По словам А. Фортескью, возглавлявшего в 2000 году директорат юстиции и внутренних дел Комиссии ЕС, процедура выглядела следующим образом: председательствующая страна спрашивала страны-кандидаты: готовы ли вы принять *acquis* в сфере внутренних дел и юстиции? «Да», отвечали они, и переговоры на этом заканчивались.<sup>32</sup> Конечно, подобное описание утрировано, но оно в полной мере может характеризовать общий ход переговоров в этой сфере.

**В третьем разделе** второй главы «Договор о присоединении 2003 года» автором изложены основные результаты переговоров о вступлении стран кандидатов применительно к праву на свободное передвижение лиц.

Результатом переговоров ЕС и ассоциированных стран ЦВЕ и средиземноморья и подготовки последних к вступлению в ЕС стал Договор о присоединении, подписанный в Афинах 16 апреля 2003 года. После ратификации всеми государствами членами ЕС, как новыми, так и старыми, он вступил в силу 1 мая 2004 года.

Среди прочих Акт о вступлении содержит и положения об условии применения норм о свободе передвижения работников, закрепленные в приложениях с V по XIII. Эти приложения устанавливают переходный период, в течение которого положения статей 39 и 49 Договора о ЕС и некоторых актов, принятых на их основе, не применяются в отношении новых государств членов ЕС в течение первых двух лет после вступления Договора о присоединении в силу. После истечения этого срока каждое из «старых» государств членов ЕС, могут принять решение о его продлении еще на три года. После пяти лет переходный период может быть продлен еще на два года только в случае

<sup>31</sup> Потемкина О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. - С.226

<sup>32</sup> House of Lords. Session 1999-2000, 17<sup>th</sup> Report. Select Committee on the European Union. Enlargement and EU External Frontiers Control. L.: The Stationary Office, 2000, P.11, цит. по О.Ю. Потемкина. Новые границы Евросоюза и сотрудничество внутренних дел и юстиции // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006

угрозы серьезных трудностей на рынке труда. На этом же основании может быть задействована оговорка, которая позволяет приостановить действие статей 39 и 49 Договора о ЕС, даже если их применение было разрешено, в течение всего срока переходного периода (до 7 лет). Наконец, Германия и Австрия сделали дополнительные оговорки о неприменении статьи 49 Договора о ЕС в отношении отдельных видов услуг в сфере строительства.

Как отмечает исследователь в области европейского права Пауль Калиниченко, «проблема обеспечения свободы передвижения лиц в новых границах Сообщества стала одной из ключевых на современном этапе расширения хотя она и была вынесена за пределы основной части Договора (о присоединении) 2003 года и Акта относительно условий присоединения. Этому вопросу посвящены 11 из 44 деклараций, приложенных к Договору. Существующие государства члены опасаются, что они еще не способны до конца гарантировать свободу передвижения работников из новых государств членов».<sup>33</sup>

Введение переходных периодов относительно свободы передвижения работников не было обусловлено экономическими причинами. Об этом свидетельствуют различные прогнозы, сделанные Комиссией ЕС как в 1997 в рамках документа «Agenda 2000», так и в 2001 годах - в докладе на тему «Свобода передвижения работников в рамках расширения». В них она указывала, что согласно прогнозам расширение не повлечет за собой серьезных изменений в количестве миграции работников, которые бы могли ухудшить ситуацию на рынке труда государств членов ЕС<sup>34</sup>.

Однако уже месяц спустя Комиссия ЕС предложила ввести гибкую систему переходного периода.<sup>35</sup> В пресс релизе от 11 апреля 2004 года нет упоминания о необоснованности ожиданий массовой миграции работников или о положительном экономическом эффекте от открытия границ для этих категорий лиц. Напротив, Комиссия ЕС говорит о необходимости обеспечить наиболее широкую общественную поддержку расширению ЕС путем введения вышеуказанного переходного периода, не давая ему никакого экономического обоснования<sup>36</sup>.

Смена позиции Комиссии ЕС произошла в результате давления на нее Германии и Австрии. В декабре 2000 года эти государства предложили ограничить свободу передвижения работников в связи с высоким уровнем безработицы и ксенофобией среди населения<sup>37</sup>. В Германии особое давление на правительство по этим вопросам оказывали различные профессиональные союзы, как, например, профсоюз работников в строительном секторе.<sup>38</sup> По

<sup>33</sup>Калиниченко П. О договоре 2003 г. // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Издательский дом «Деловая литература», 2006. - С.496

<sup>34</sup> Commission Européenne, Information note- The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, 6/03/2001, [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm). - С. 2-3

<sup>35</sup> Комиссия ЕС, Enlargement: Commission proposes flexible transnational arrangements for the free movement of workers, Press Release, 11/04/2001, [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm). - С.1-2

<sup>36</sup> Там же. - С.1-2

<sup>37</sup> Bohle D., Husz D., Whose Europe is it? Interest Group Action in Accession Negotiations: the Case of Competition Policy and Labour Migration, Politique Européenne, n° 15, 2005. - СС.85-112, С.101

<sup>38</sup> Bohle D., Husz D., ук. соч. - С.101

мнению Дороти Боул, страх перед расширением ЕС был вызван либеральными преобразованиями в Германии, связанные с уменьшением государственной интервенции на рынок труда и урезанием социальных льгот, на общем фоне глобализации экономики государства. Глобализация противоречит социальной стороне рыночной экономики, которая предполагает справедливое распределение результатов рыночной деятельности внутри государства, построенного на национальном признаке. Расширение, таким образом, связывается населением с уменьшением его доли в результатах экономической деятельности, что приводит к негативному отношению к вступлению новых членов<sup>39</sup>. Отношение промышленного лобби к ограничению свободы передвижения было нейтральным. Рабочая сила, в которой они нуждаются, поступает к ним или через систему «зеленых карт» (квалифицированная рабочая сила), или нелегально. Причем в последнем случае, работники в экономическом плане гораздо выгоднее, ибо не требуют затрат на социальное обеспечение и обходятся дешевле. Наконец, есть возможность переноса производства на территорию стран ЦВЕ, что позволяет снизить затраты на оплату труда и социального пакета. В связи с этим, промышленное лобби не стало возражать против введения семилетнего переходного периода после вступления стран ЦВЕ в состав ЕС<sup>40</sup>. На фоне этой ситуации Германия как основной «донор» бюджета ЕС смогла настоять на своем требовании путем заключения так называемого «пакетного соглашения» с другими государствами членами ЕС.

Договор о вступлении стран ЦВЕ в ЕС не содержит иных ограничений свободы передвижения граждан ЕС. То есть экономически не активные граждане (пенсионеры, студенты и другие) могут воспользоваться своим правом на передвижение в соответствии с директивой №2004/38/СЕ от 29 апреля 2004 года. Однако основная часть граждан ЕС вновь присоединившихся стран не смогут использовать свои права, что не способствует углублению интеграции ЕС, достижению которого должно было способствовать создание института гражданства ЕС.

Согласно положениям Договора о присоединении все нормы *acquis Schengen* вступают в действие в отношении новых членов ЕС непосредственно с момента вступления в силу Договора. Однако присоединение к шенгенской зоне, то есть снятие контроля на внутренних границах, будет возможно только после принятия соответствующего решения Советом ЕС в отношении каждого нового государства члена ЕС. После вступления Договора о присоединении в силу 1 мая 2004 года новые государства члены не могут выдавать шенгенские визы, иметь доступ к шенгенской информационной системе, и, самое главное, контроль на внутренних границах не отменен до специального решения Совета ЕС. Вступление новых государств членов в шенгенскую зону связывается с началом работы шенгенской информационной системы второго поколения, которое намечено на 2007 год.

---

<sup>39</sup> Bohle D., Husz D., ук. соч. - С.104

<sup>40</sup> Bohle D., Husz D., ук. соч. - С.105-106

Другими словами расширение 2004 года не привело к отмене контроля на внутренних границах ЕС между новыми членами, перенеся решение об установлении единых правил на неопределенный срок. Это решение будет зависеть, таким образом, от политической ситуации в ЕС и желания государств членов распространить действие *acquis Schengen* на страны ЦВЕ.

**В четвертом разделе** приводятся краткие выводы второй главы.

**В заключении** диссертации подводятся итоги исследования, сформулированы основные теоретические выводы и прогнозы развития рассматриваемой сферы права ЕС и европейских интеграционных процессов в целом.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

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

*Гусевский С.Л.* Нормы права Европейского Союза о свободе передвижения лиц в Договоре о присоединении стран центральной и восточной Европы 2003 года // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. (“Black holes” in Russian Legislation). – М. – 2007. – №4. – С. 77-79

Работы, опубликованные в иных изданиях:

*Гусевский С.Л.* Защита прав граждан ЕС в процессе расширения Европейского Союза (на примере решения Суда СЕ от 7 февраля 2002 года по делу «Kauer») // Международное и европейское право: проблемы определения и защиты демократии, правового государства и прав человека. – Тезисы докладов международного форума (г. Н. Новгород, 2-3 июля 2004 г.), Н.Новгород: Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского, 2004. - С.53-59

*Гусевский С.Л.* Свобода перемещения лиц в Европейском Союзе (Шенгенский аспект) // Наука и практика на рубеже столетий: Сборник докладов и сообщений курсантов и слушателей : В 2 ч. / Под ред. В.М. Баранова и В.А. Ионова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. - Вып. 3. – Ч. 1. – С. 133-136

*Гусевский С.Л.* Свободное перемещение лиц и реформа третьей опоры ЕС: есть ли прогресс? // Нижегородский юрист, №8. – Н.Новгород: «Зона» плюс», 2003. - С. 6-10

*Гусевский С.Л.* Право на убежище в Европейском Союзе: влияние Дублинской Конвенции 1990 г. // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей юристов. Вып. третий. - Н.Новгород: Издательство ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2003. - С. 164-169