

ПРОТЕКЦИОНИЗМ И ИНТЕГРАЦИЯ НА РЫНКЕ ТРУДА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И БОЛГАРСКОЕ ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

*Доц. к.ф.н. **Нина Милкова Гевренова***

Заведующая кафедрой «Трудовое право и социальное обеспечение»

Софийский университет им. Св. Климента Охридского, Болгария

Аннотация: В статье рассматривается, каким образом болгарское трудовое законодательство регулирует протекционизм и интеграцию на рынке труда в Европейском Союзе. Анализируются основные формы проявления этих двух процессов и правовое регулирование, которое дает им болгарское законодательство.

Ключевые слова: протекционизм, интеграция, рынок труда, гражданин ЕС, гражданин третьей страны, местный работодатель, разрешение, работа, командировка, трудовой договор, срок, должность.

PROTECTIONISM AND INTEGRATION ON THE LABOR MARKET IN THE EUROPEAN UNION AND THE BULGARIAN LABOR LAW

*Assoc. Ph.D. **Nina Milkova Gevrenova***

Head of the department "Labor Law and Social Security"

Sofia University «St. Clement of Ohrid», Bulgaria

Abstract: The article examines how the Bulgarian labor legislation regulates protectionism and integration in the labor market in the European Union. The main

forms of manifestation of these two processes and the legal regulation that gives them Bulgarian legislation are analyzed.

Keywords: protectionism, integration, labor market, EU citizen, third country national, local employer, permit, work, business trip, labor contract, term, position

В процессе развития рынка труда в Европейском союзе (ЕС) и Республике Болгарии (РБ) вырисовываются два основных процесса - протекционизм и интеграция. Протекционизм требует того, чтобы государства - члены ЕС изменяли свои национальные законы таким образом, чтобы они обеспечивали эффективный институциональный контроль над работой граждан третьих стран в ЕС. Государства-члены должны организовать и реализовать ряд правовых мер, в том числе запреты и ограничения, совокупное действие которых даст возможность гражданам третьих стран работать только «в исключительных случаях» и только тогда, когда реально отсутствуют граждане ЕС, способные выполнять ту же работу. Интеграция на рынке труда включает в себя множество правовых мер, которые отменяют запреты, юридические и фактические препятствия для осуществления права граждан ЕС на работу в рамках Союза. Государства-члены должны регулировать и строго соблюдать правила, которые уравнивают их граждан с другими гражданами ЕС, гарантируя, что все они выполняют те же или, по крайней мере, пропорциональные трудовые права и обязанности.

Оба процесса имеют различный контент и поэтому их реализация требует применения противоречивых, а в некоторых случаях и взаимоисключающих мер. Трудности усугубляются наличием объективной и очень часто значительной разницы в характеристиках национальных рынков труда, в структуре и типе национально регулируемых трудовых прав и обязанностей, в уровне заработной платы и т. д. Целью данной статьи является определение основных моментов в

обоих процессах и того, каким образом они регулируются болгарским трудовым законодательством.

Правовые рамки свободы передвижения, права на труд и его ограничения являются обязательными, подробными и содержатся в ряде источников. Основными актами на уровне ЕС являются Договор о функционировании ЕС (ст. 45), Положение (ЕС) № 492/2011 Европейского парламента и Совета (5 апреля 2011 г.), Директива 2004/38/ЕС Европейского парламента и Совета (29 апреля 2004 г.) о праве граждан ЕС и членов их семей свободно перемещаться и свободно проживать на территории государств-членов, изменяя Постановление (ЕЭС) № 1612/68.

Национальные правила содержатся в Трудовом кодексе, в Законе о трудовой миграции и мобильности рабочей силы и в Правилах его приложения, в Законе о въезде, пребывании и выезде из РБ граждан ЕС и членов их семей, в Законе о болгарских удостоверениях личности, в Административно-процессуальном кодексе, в Законе об иностранцах в Республике Болгария, в Постановлении о сроках и условиях выдачи, отказа и аннулирования разрешений на работу для иностранцев в Республике Болгарии, в Постановлении о деловых поездках и стажировках за рубежом и в Постановлении о сроках и условиях командировок работников или служащих из государств-членов или работников из третьих стран в РБ в плане предоставления услуг, в Тарифах взносов, собираемых Министерством внутренних дел (МВД) в соответствии с Законом о государственных пошлинах и т. д.

Защита болгарского рынка труда как части рынка труда ЕС и доступа граждан третьих стран осуществляется по нескольким основным направлениям.

Прежде всего, ограничения касаются не только трудового договора как наиболее типичной и частой основы для установления трудовых отношений, но касаются и всех юридических организационных форм для осуществления

трудовой деятельности на территории Республики Болгарии. В одной и той же степени они применяются при заключении трудового договора с местным работодателем; для работы местного работодателя-пользователя на основании трудового договора с местным или иностранным работодателем, предоставляющим временную работу; при прикомандировании иностранным работодателем на работу на территории Республики Болгарии; при внутрикорпоративном переводе между иностранным и местным работодателем и при внештатной работе. Постоянное расширение оснований для запрещающего режима направлено на ограничение возможностей его обхода и осуществления трудовой деятельности на территории Республики Болгарии и ЕС, что противоречит введенным ограничениям.

Во-вторых, вид работы и проживания граждан третьих стран носит характер *разрешения*. Разрешение (индивидуальный административный акт) является правовой основой для осуществления «ограниченного» права на труд на территории Болгарии и называется «доступом к рынку труда». Разрешения для работы и проживания не являются двумя отдельными актами, а частью одного разрешения, вопрос о котором зависит от квалификации лиц, ищущих работу. Когда речь идет о низкоквалифицированном лице, выдается Единое разрешение на проживание и работу, а при условии высокой квалификации – Единое разрешение на проживание и работу типа «Синяя карта».

В-третьих, Единое разрешение не предоставляет полной свободы трудоустройства, а лишь ограниченную возможность работать в точно определенных юридических рамках для каждого отдельного случая. Граждане третьих стран имеют право работать только на работодателя, место работы и должности, со сроком и условиями работы, на которые выдано данное разрешение.

В-четвертых, единое разрешение выдается только в случае наличия кумулятивных предпосылок, связанных как с местным работодателем, так и с гражданином третьей страны. Основными требованиями являются:

1. Национальный рынок труда испытывает объективные потребности в рабочей силе, которую болгарские граждане, граждане ЕС или государств – сторон Договора о Европейской экономической зоне или Конфедерации Швейцарии, не могут удовлетворить. В рамках консультаций между министром труда и социальной политики, национальными организациями работодателей и профсоюзами анализируются состояние рынка труда, уровень безработицы, заявленные потребности работодателей и т.д. Партнеры в трехстороннем сотрудничестве оценивают подвергаются ли риску трудовые права болгарских граждан и граждан ЕС работающими на территории Болгарии гражданами третьих стран. При условии, что такая опасность существует, министр труда и социальной политики имеет право наложить ограничения на доступ граждан третьих стран к национальному рынку труда. Следует отметить, что, в отличие от других государств-членов, РБ пока не использовала такого права и не вводила таких ограничений.

2. У местного работодателя должна быть объективная потребность в рабочей силе, которая не может быть удовлетворена возможностями национального и европейского рынков труда. Потребность устанавливается путем проведения специальной экспертизы, которая устанавливает отсутствие болгарских граждан, граждан ЕС, граждан государств - сторон Соглашения о Европейской экономической зоне или Конфедерации Швейцарии, обладающих образованием и квалификацией для выполнения соответствующей работы. Местный работодатель должен «защитить» свои потребности, доказывая отсутствие желающих болгарских граждан или граждан государств-членов ЕС (безработных или нет). Это делается с помощью ряда обязательных мероприятий,

в том числе путем объявления свободной позиции в территориальном подразделении Национального агентства занятости, размещения письменных объявлений в местных и национальных СМИ и т. д.

3. Гражданин третьей страны должен быть в состоянии выполнять свободную (незанятую болгарским гражданином или гражданином государства-члена ЕС) должность. Законодатель требует подтверждения того, что он имеет необходимые для данной работы образование и профессиональную квалификацию. Таким образом, местный работодатель предоставляет в территориальное подразделение Национального агентства занятости набор документов об образовании, профессиональной подготовке и опыте работы, выданные лицу компетентными органами и указывающими его работодателя, трудовой и профессиональный стаж и занимаемую должность.

4. Местный работодатель не должен нарушать ограничений в отношении найма определенного числа граждан третьих стран. Болгарское государство регулирует соотношение между общим числом работников, нанятых по трудовым договорам болгарских граждан, граждан стран-членов ЕС, граждан стран, не входящих в ЕС и нанятых, прикомандированных или посланных для предоставления услуг или в результате внутрифирменных переводов граждан третьей страны в течение 12 месяцев до получения разрешения на работу. Это число дифференцируется в зависимости от типа местного работодателя (малого или среднего предприятия) и колеблется между 20% и 35% от среднего числа нанятых болгарских граждан и граждан стран-членов ЕС. Бремя доказывания лежит на местном работодателе, который обеспечивает и предоставляет многочисленные письменные справки и декларации.

5. Местный работодатель должен иметь последовательное и законное поведение в качестве субъекта рынка труда за определенный период времени, предшествующий выдаче каждого разрешения. Законодатель определяет набор

требований, которые он должен выполнять в совокупности. Речь идет об отсутствии массовых увольнений и предыдущих увольнений болгарских граждан или граждан ЕС; отсутствии задолженностей перед государственными или публичными обязательствами, включая неуплату налогов, взносы в фонд социального страхования; отсутствие наложенных административных штрафов за трудоустройство иностранцев в нарушение действующего законодательства и т. д.

На пятом месте стоит вопрос о выдаче Единого разрешения на проживание и работу проводится в соответствии с процедурой, предусматривающей два этапа: первый из них касается работы и связан с Агентством по занятости, а второй связан с пребыванием и связан с Министерством внутренних дел. Болгарское законодательство предусматривает подробную процедуру, которая отнимает много времени и в известной степени нарушает интересы местных работодателей. Это является причиной введения срока не более 30 дней для выдачи письменного разрешения на работу, соответственно отказа в таковом. Этот срок является обязательным и разрешение на работу, выданное после его истечения, является законным.

Местный работодатель начинает процедуру, представив набор из более чем 20 типов письменных документов, связанных как с его, так и с юридическим статусом гражданина третьей стран. Заявление подается в территориальную единицу Агентства по трудоустройству, которая оценивает собранные письменные документы и установленные в них фактические обстоятельства. Оно официально запрашивает у Министерства внутренних дел необходимую информацию о существовании фактов, связанных с правом проживания иностранца на территории Республики Болгарии, у различных национальных агентств информацию по фактам, связанным с требованиями к работодателю, и т. д. По своему усмотрению Агентство по трудоустройству имеет право потребовать у местного работодателя и другие письменные документы. Выдача разрешения

подлежит оплате в определенной сумме, которая не может быть возвращена при отказе в предоставлении разрешения или снятии заявки. В случае продолжения разрешения на работу, а также при каждой повторной выдаче, связанной с уничтожением, потерей и т. д., оплачиваются новые дополнительные сборы.

Единое разрешение на проживание и работу выдается Министерством внутренних дел на основании и после выдачи разрешения о работе. Местный работодатель представляет набор новых письменных документов, включая: действительный документ о пребывании (удостоверение личности/паспорт); визу, договор аренды жилья; страхование; копию трудового договора; оплаченную государственную пошлину и т. д. Соответствующая структура Министерства внутренних дел имеет право запрашивать дополнительные документы, при условии, что их представление может повлиять на принятие решения.

Единое разрешение типа «Синяя карта» предоставляет больше свободы при заключении срочного трудового договора и при возможном продлении его срока. Это является одной из причин введения дополнительных требований к лицам, подающим заявление на его получение, а именно: а) они должны иметь высшее образование продолжительностью не менее 3 лет в учреждении, признанном в качестве высшего учебного заведения, в свете законодательства своей страны и иметь диплом, выданный компетентным органом в их стране; б) брутто-зарплата по трудовому договору лица в его стране должна быть не менее чем в полтора раза выше средней заработной платы в Республике Болгарии за последние 12 месяцев до получения разрешения.

Действующее трудовое законодательство регулирует две большие группы гипотез, отклоняющихся от вышеупомянутых ограничений на доступ к болгарскому рынку труда. В первой группе полностью охвачены категории граждан третьих стран, для которых режим авторизации не применяется. Это лица, постоянно проживающие в стране, а также лица, получившие убежище или

признанный статус беженца. Для них устанавливаются трудовые отношения в соответствии с процедурой, применимой к болгарским гражданам. Вторая группа включает случаи, когда для специфических потребностей национального рынка труда законодательный орган вводит облегченный режим доступа для граждан третьих стран. Сюда входят трудовые договоры о сезонной занятости, занятости в сфере туризма и сельского хозяйства, научные работники, студенты, стажеры и т. д.

В-шестых, гражданин третьей страны и местный работодатель заключают временный трудовой договор на определенный период, который не может составлять более 12 месяцев. Болгарское государство регулирует два разных уровня протекционизма, а именно: во-первых - запрещаются трудовые договоры на неопределенный срок и, во-вторых - ограничиваются срочные трудовые договоры только на тот вид, который даже для болгарских граждан возможен только в качестве исключения и имеет многочисленные ограничения. Соответственно, Единое разрешение на жительство и работу выдается только на срок действия трудового договора, но не более чем на 12 месяцев. Разрешение продлевается после заключения нового срочного трудового договора, опять же только на фиксированный срок не более 36 месяцев, и только при условии, что все требования к его выдаче все еще существуют и не было прерывания работы.

На седьмом месте обязательное содержание срочного трудового договора, к которому добавляются «дополнительные» элементы, которые для болгарских граждане и граждане ЕС не требуются. Они обсуждаются и подлежат проверке Инспекцией по труду: распределение расходов на проживание, распределение и стоимость медицинского лечения, расходы на страхование (обязательные и добровольные), проезд до страны и из страны иностранца и т. д.

Местный работодатель и гражданин третьей страны должны договориться о правах и условиях работы, которые равны или соразмерны с правами болгарских

граждан. Если они этого не сделают, соответствующие договорные положения являются недействительными, не ведут за собой никаких последствий и заменяются соответствующими правовыми нормами, коллективным договором или внутренними положениями работодателя.

Что касается субъективных прав и обязанностей граждан третьих стран, для них применяются действующие болгарские законы о труде, страховое и налоговое законодательство, действующие внутренние правила местного работодателя (правила внутреннего распорядка, правила оплаты труда и т. д.). Применяются все требования и ограничения в значении действующего болгарского трудового законодательства, включая изменения и расторжения трудовых отношений, продолжительность рабочего времени, перерывов и отпуска, требования к безопасности, больничные листы и т. д.

Важно отметить, что административные взыскания за нарушения режима доступа к рынку труда значительно завышены, в сравнении с другими составами административных нарушений болгарского трудового законодательства. Например, юридическое лицо, которое нанимает на работу иностранца без соответствующего разрешения или регистрации, подлежит денежному штрафу в размере от 2000 левов до 20000 левов, а при повторном нарушении - имущественной санкции в размере от 4000 левов до 40000 левов. Для сравнения, самые большие штрафы по Трудовому кодексу налагаются за нарушение требований к безопасным условиям труда и их размеры достигают 10000 левов за первое нарушение и от 20000 левов до 30000 левов при повторном нарушении. Кроме того, в случае нарушения порядка выдачи разрешения на работу и нарушения процедуры выдачи Единого разрешения на проживание и работу, предусмотрены различные независимые друг от друга административные штрафы.

Граждане ЕС, государств – сторон по Соглашению о Европейской экономической зоне и Конфедерации Швейцарии, имеют и осуществляют

трудовые права и обязанности, которые идентичны по количеству и содержанию правам болгарских граждан. Они имеют полную свободу выбора той юридической формы, в которой будут работать на территории Республики Болгария и могут заключать трудовой договор, быть командированными, перемещаться в рамках внутренних переводов компании и т. д. Если они выбирают заключение трудового договора, то им не нужно специального разрешения на то, чтобы договориться о действии этого договора на неопределенный срок или на определенный период времени для выполнения каждой конкретной работы в любом месте работы и при любых условиях работы. Разумеется, они не имеют права устанавливать трудовые отношения для тех должностей, для которых закон требует болгарского гражданства или гражданства государства-члена ЕС. Это высшие государственные должности, судьи, прокуроры и следователи, должностные лица в разных ведомствах и т. д. [1]

Доступ к болгарскому рынку труда возможен при соблюдении регистрационного режима, а государство при этом не создает никаких препятствий, которые могли бы помешать гражданам ЕС, государств – сторон по Соглашению о Европейской экономической зоне и Конфедерации Швейцарии. В отношении их трудовых договоров применяется действующее болгарское трудовое законодательство, коллективные договоры, которые соблюдаются местным работодателем, действующие внутренние правила и политики работодателя и т. д. Основным требованием является то, чтобы субъективные трудовые права и обязанности граждан ЕС, государств – сторон по Соглашению о Европейской экономической зоне и Конфедерации Швейцарии были равны или соразмерны правам болгарских граждан.

Новым моментом является введение ряда дополнительных требований в отношении командировок граждан из одного государства-члена ЕС в другое как наиболее распространенный случай «обхода» юридических требований.

Систематически «ограничивается» право на работу путем введения ограничений на максимальную продолжительность командировки, критериев «реальной» и фиктивной командировки и т. д. Тенденция, которую можно назвать внутренним протекционизмом ЕС, который направлен на защиту рынка отдельных стран от конкуренции более дешевой, но квалифицированной рабочей силы других государств-членов.

В заключение можно сказать, что процессы протекционизма и интеграции рынка труда в ЕС оказывают сильное влияние на национальное законодательство и, в частности, на болгарское трудовое законодательство. Их динамичное и зависящее от объективных реалий развитие требует постоянного и очень часто существенного изменения в традиционно существующих и проверенных институтах трудового права.

Список литературы.

1. Мръчков, В. Трудово право. Десятое переработанное и дополненное издание. С. 2018, 188-189.