

УДК 340.5

<http://doi.org/10.5281/zenodo.1171461>[orsid.org/0000-0002-7578-0043](https://orcid.org/0000-0002-7578-0043)

© Поляков А.О., 2017

А.О. Поляков**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ
ПЕРЕМІЩЕННЯ РОБОЧОЇ СИЛИ
У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ**

Анотація. Автором розкрита специфіка правового регулювання свободи переміщення робочої сили у Європейському Союзі у порівняльно-історичному контексті. Автором визначено, що сучасний механізм правового регулювання свободи переміщення робочої сили у ЄС поєднує ліберальні правила працевлаштування та високий рівень соціального захисту працюючих. Автор констатує, що первинні побоювання та скептичні настрої деяких держав-членів ЄС відносно запровадження свободи переміщення робочої сили завдяки поступовому здійсненню політики вільного ринку через основоположні документи ЄС, директиви та рішення Суду ЄС змінились на помірковане розуміння економічної, соціальної та культурної користі цього механізму.

Ключові слова: Європейський союз, вільний ринок праці, робоча сила, директива, регламент.

Аннотация. Автором раскрыта специфика правового регулирования свободы перемещения рабочей силы в Европейском Союзе в сравнительно-историческом контексте. Автором определено, что современный механизм правового регулирования свободы перемещения рабочей силы в ЕС объединяет либеральные правила трудоустройства и высокий уровень социальной защиты трудящихся. Автор констатирует, что первичные опасения и скептические позиции некоторых государств-членов ЕС относительно внедрения свободы перемещения рабочей силы благодаря постепенному осуществлению политики свободного рынка с помощью основополагающих документов ЕС, директив и решений Суда ЕС сменились на умеренное понимание экономической, социальной и культурной пользы этого механизма.

Ключевые слова: Европейский союз, свободный рынок труда, рабочая сила, директива, регламент.

Abstract. The author reveals the specifics of the law regulation of freedom of movement of labour force in the European Union in a comparatively historical context. The author determines that the modern mechanism of the law regulation of the freedom of movement of labour force in the EU unites the liberal rules of employment and a high level of social protection of workers. The author notes that the primary fears and skepticism of some EU members states regarding the introduction of freedom of movement of labour force due to the gradual implementation of free market policies with the help of the fundamental documents of the EU, directives and decisions of the EU Court have been replaced by a moderate understanding of the economic, social and cultural benefits of its mechanism.

Key words: European Union, free labour market, labour force, directive, regulations.

Постановка проблеми. Введення в дію безвізового режиму переміщення осіб з України до Європейського Союзу (далі – ЄС) створює реальні перспек-

тиви зближення вітчизняного ринку робочої сили з європейським. У цьому контексті виникає потреба розкриття специфіки історичного розвитку правового регулювання свободи переміщення робочої сили в рамках ЄС для розуміння сутності вільного ринку робочої сили та правових механізмів його функціонування.

Аналіз останніх досліджень. Проблематиці правового регулювання свободи переміщення робочої сили у ЄС в останні роки присвятили увагу О.В. Білозір, А.А. Галушкін, Д.І. Дацюк, К.Л. Томашевський, О.М. Поліванова, Л.В. Ярова та ін. Переважно, в означених дослідників наявний позитивний погляд на відкриття ринків праці в ЄС та їх аналіз спрямований на пізнання сутності основних нормативно-правових документів, що забезпечують реалізації політики вільного переміщення робочої сили у ЄС. Натомість, наприклад, наукові висновки Д.О. Новікова засновуються на скептичних поглядах щодо дійсної мети вільного ринку робочої сили. На думку науковця, вільний ринок робочої сили виконує роль каталізатора дерегулювання трудових прав і втягнення більш слабких з економічної точки зору країн у «перегони на дно» за залучення інвестицій та посилення трудової міграції [1, с. 132]. Саме для винайдення дійсної сутності вільного ринку робочої сили та перевірки скептичних позицій щодо нього варто звернутись до порівняльно-історичного дослідження правового регулювання свободи переміщення робочої сили у ЄС.

Формулювання мети статті. Автор має на меті розкрити специфіку правового регулювання свободи переміщення робочої сили у Європейському Союзі у порівняльно-історичному контексті.

Виклад основного матеріалу статті. Історичною основою вільного пересування осіб стало саме вільне пересування працівників і можливість доступу на ринок праці. Згодом право вільного пересування на території ЄС поширилось і на членів сімей працівників, а пізніше й на інші категорії громадян держав-членів, зокрема студентів та пенсіонерів. Зі створенням ЄС свобода вільного пересування звільнилась від первісного тісного зв'язку з працею і стала невід'ємною ознакою європейського громадянства [2, с. 76]. Водночас правильне розуміння сучасної політики щодо переміщення робочої сили ЄС можливе винятково у контексті її еволюції, тому дослідження необхідно почати з 1968 року, який став вихідною точкою для становлення свободи пересування робочої сили як одного із ключових стовпів єдиного ринку. Однак саме ця свобода виявилася першим викликом як для самого об'єднання, так і для держав-членів. Адже одночасно із уведенням політики усунення бар'єрів для функціонування інтегрованої ринкової економіки в Європі необхідно було створити ефективний механізм, який би дозволив уникнути «раптового шоку», що виник у результаті відкриття ринків праці [3, с. 131].

Нормативно принцип вільного пересування робочої сили був закріплений у Договорі про ЄЕС, стаття 48 якого визначила зміст і позначила особливості застосування принципу вільного пересування робочої сили.

Більшість дослідників затверджують, що стаття 48 була включена в первісну редакцію Договору про ЄЕС завдяки діяльності міністра закордонних справ Бельгії П.-А. Спаака (1956 р.) [4, с. 41], який у своїй доповіді довів, що на макроекономічному рівні інтеграція національних ринків досягається якнайкраще за умови, що продукція (товари, послуги) і фактори виробництва (праця, капітал) можуть вільно переміщатися між кордонами.

Серед іншого він стверджував, що політика вільного переміщення товарів, послуг і виробників спричинить перерозподіл виробничих та трудових ресурсів, у результаті можуть виникнути проблеми із працевлаштуванням. Для того щоб уникнути безробіття в окремих регіонах і забезпечити виробників працівниками, необхідно створити можливості для їхнього переміщення [5]. «Доповідь Спаака» послужила основою для переговорів 1956–1957 рр. щодо установчих договорів. У ході обговорень більшість країн висловили заперечення проти введення вільного руху трудових ресурсів. Держави побоювалися вільного пересування робочої сили, оскільки лібералізація норм доступу до ринку праці суперечила інтересам більшості з них [6]. У той час країни Західної Європи мали практично повний контроль над імміграцією та допуском трудових ресурсів на свої ринки праці. У більшості країн регулювання міграції відбувалася відповідно до потреб їхніх національних ринків праці.

Незважаючи на це, статтею 48 було встановлено, що до кінця перехідного періоду в рамках Співтовариства повинна бути забезпечена свобода пересування робочої сили, скасована дискримінація у трудових правах за ознакою громадянства, уніфіковані підходи до рішення питань умов праці та працевлаштування (зайнятості, оплати праці і т.д.) [7]. Держави-члени погодилися вводити свободу пересування поступово, що було відбито у статті 49 цього ж документа. Однак, як зазначає Ван дер Мей [6, с. 24], формулювання статті 49 припускає, що якщо держави-члени дійсно хотіли б увести вільне пересування факторів виробництва, ця стаття повинна була поширювати право вільного пересування на всіх працівників у державах-членах, незалежно від їхнього громадянства. Хоча стаття поширюється тільки на «працівників всіх держав-членів», відсутність прямого згадування громадянства не означає, що у свободу пересування включені громадяни третіх держав. На думку дослідника, відсутність посилення на громадянство держави-члена пояснюється тим, що держави-члени не мали наміру включати всіх своїх громадян, особливо із заморських територій, у режим вільного пересування [6, с. 25].

Договір про створення Європейського співтовариства [8] залишив статтю у первісній редакції з незначними змінами, що стосуються відсилання до відповідних статей, які регулюють процедури вживання заходів, ці положення згодом були перенесені в статтю 46 Договору про функціонування ЄС. У преамбулі Хартії Європейського Союзу про основні права (2007/3 303/01) підкреслюється, що ЄС забезпечує вільне пересування осіб, послуг, товарів і капіталів, а також свободу установи, а у ст. 15 проголошуються право на працю, принцип свободи праці, реалізований у всіх державах-членах. Отже, можна стверджувати, що у первинному законодавстві ЄС норми про вільне

пересування працівників були закріплені із самого початку його функціонування та майже не зазнали змін.

Однак дослідження законодавчого регулювання вільного переміщення осіб – це вивчення не стільки первинного законодавства, скільки вторинного, в тому числі й практики Суду ЄС. Вторинне законодавство ЄС включає ряд актів, які доповнюють положення первинного законодавства про свободу пересування робочої сили. Так, Хартія Європейського співтовариства про основні соціальні права трудящих 1989 року [9] встановлює, що кожний трудящий Європейського співтовариства має право на свободу пересування по його території з урахуванням обмежень, виправданих громадським порядком, державною безпекою та здоров'ям суспільства. О.М. Поліванова зазначає, що важливим критерієм визначення того, чи особа вважається трудящим (працівником), є природа самої діяльності. Суд ЄС постійно наголошував, що особа повинна займатися діяльністю, котра має економічну цінність, а також є ефективною та реальною, за виключенням видів діяльності малого масштабу, яка розглядається як мінімальна та додаткова [10, с. 261].

Механізм гарантування права на свободу пересування передбачає комплементарний обов'язок держав забезпечити його реалізацію шляхом:

- 1) гармонізації умов проживання у всіх державах-членах, особливо у випадку возз'єднання родин;
- 2) усунення перешкод, що виникають у результаті невизнання дипломів або еквівалентів посвідчень про професійну кваліфікацію;
- 3) поліпшення умов життя та роботи працюючих прикордонних районів.

Не можна не погодитися з К.Л. Томашевським, який стверджує, що основні права та свободи, зафіксовані у тому числі в цій хартії, варто розглядати як загальновизнані між державами-членами ЄС принципи, «згустки» природного права, які використовуються Судом ЄС для подолання пробілів та розв'язання колізій у нормах трудового права [11].

Окрему групу становлять директиви, що регламентують умови зайнятості та працевлаштування. Так, Директива 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 р. про обов'язок роботодавця інформувати своїх службовців про умови, додані до контракту або трудової угоди [12], регулює питання інформування працівників про умови трудового договору та змісту трудових відносин і застосовується до кожного працівника, що має трудовий договір або трудові відносини, врегульовані законом, що діє у державі-члені. Відповідно до цієї Директиви держави-члени зобов'язані надати працівникові, якого приймають на роботу, інформацію про роботодавця, місце та характер роботи, виконання якої йому доручено, посади, дату укладання договору, тривалість відпустки, строк повідомлення при розірванні трудового договору, заробітну плату. Зазначена інформація повинна надаватися у письмовій формі, і якщо вона не міститься у трудовому договорі, роботодавець повинен скласти окремий документ із зазначених питань. Роботодавець зобов'язаний повідомити цю інформацію працівникові не пізніше двох місяців від дня його допуску до роботи [13, с. 122].

Директива Ради 97/81/ЄЕС від 15 грудня 1997 р. про неповну зайнятість із додатком у вигляді Рамкової угоди про неповну зайнятість [14] регламентує захист прав у сфері охорони праці працівників неповної зайнятості.

Ще одним значущим документом у цій сфері є Директива 1999/70/ЄС від 28 червня 1999 р., що регулює відносини, котрі виникають на основі рамкової угоди про тимчасову зайнятість, укладену Європейськими профспілками (ETUC), Конфедерацією, що поєднує промисловців і роботодавців (UNICE), і Європейським центром роботодавців і підприємців, що надають суспільні послуги (СЕЕР) [15], і спрямована на підвищення ефективності строкових договорів шляхом уведення заборони дискримінації осіб, які працюють на їхній основі. Відповідні положення викладені у додатку до цієї Директиви – Рамковій угоді про строкові трудові договори, укладеній між UNICE, СЕЕР і ETUC.

На початку 2000-х років серед проблем внутрішньоєвропейської мобільності населення на перший план вийшли проблеми, пов'язані з демографічною кризою і «старінням» населення союзу. Їхнє рішення вимагало розширення способів соціальної підтримки працівників та стабілізації економічного зростання. У період із 1996 до 2004 рр. Суд ЄС виніс більше 500 рішень, що інтерпретують ті чи інші регламенти і директиви. Так, Судом ЄС право на свободу пересування працівників було віднесено до фундаментальних прав людини – справа 7/75 *Mr. and Mrs. F.v. Belgain State* (1975 рік), визнано незаконним застосування обмежень для осіб, які не є громадянами у прийнятті на роботу – справа 167/73 *Commission v. France* (1974 рік), надано тлумачення поняття «робітник» – справи 66/85 *Lawrie-Blum* (1986 рік), 53/81 *Levin* (1982 рік), 139/85 *Kempf* (1986 рік) тощо [16].

Розвиток законодавства ЄС у галузі свободи пересування фізичних осіб і поява великої кількості нормативних актів у цій сфері зумовило процес кодифікації, що сталася в 2004 році за допомогою прийняття Директиви 2004/38/ЄС про право громадян союзу і членів їх сімей вільно пересуватися і проживати на території держав-членів [17]. Як вказує О.В. Білозір, Директива поєднала в єдиний документ все законодавство про право в'їзду та перебування для громадян ЄС, що складається із двох регламентів і дев'яти директив. Основні положення Директиви зводяться до наступного: встановлення умов, у яких громадяни ЄС та члени їхніх родин можуть здійснювати своє право на свободу пересування та проживання у державах-членах; право на постійне проживання; обмеження на зазначені права із міркувань громадського порядку, суспільної безпеки або суспільного здоров'я. Директива також зводить до мінімуму формальності, які громадяни Союзу та члени їхніх родин повинні виконати для того, щоб здійснювати своє право на проживання. Будучи актом правової кодифікації, ця Директива, крім того, вносить ряд змін і доповнень у сформований раніше правовий режим [18, с. 89]. За рамками цієї кодифікації залишилися деякі більш ранні нормативні акти ЄС, які закріплюють трудові та пов'язані з ними права найманих мігрантів, насамперед, Регламент (ЄЕС) № 1612/68 «Про вільне пересування працівників усередині Співтовариства». З

тексту останнього в той же час виключені дві статті (статті 10 і 11), що стосуються прав членів родини громадянина ЄС, та положення, що дублюють чинну Директиву [19]. Крім того, існують також акти, що доповнюють вищевказану Директиву регулюванням соціальних аспектів захисту працівників. У цей час соціальна політика ЄС практично забезпечена нормативно-правовою базою на європейському рівні: мінімальні соціальні стандарти, гармонізація систем соціального захисту та установлення загальноєвропейських норм, збалансування національних законодавств, а також директиви, спрямовані на захист інтересів окремих соціальних груп: молоді, жінок, літніх, інвалідів, мігрантів [20].

Сучасні умови трудової діяльності працівників викладені у Регламенті ЄС 492/2011 від 5 квітня 2011 р. [21], який замінив чинний до цього Регламент 1612/68. З огляду на положення Розділу I Регламенту 492/2011 передбачають низку надзвичайно важливих моментів, а саме: всі громадяни держав-членів ЄС мають право на рівний доступ до трудової діяльності, забороняється пряма або непряма дискримінація між громадянами держав-членів у доступі до трудової діяльності шляхом створення обмежень щодо прийому заяв і пропозицій про працевлаштування. Так само передбачено, що в разі застосування національним законодавством принципу квотування іноземних працівників у певних сферах ринку праці, працівники держав-членів повинні розглядатися як національні працівники (ст. 4).

Висновки. Порівняльно-історичне дослідження правового регулювання свободи переміщення робочої сили у ЄС дозволяє зробити висновок про тенденцію еволюційного розвитку правового механізму функціонування вільного ринку робочої сили, що поєднує ліберальні правила працевлаштування та високий рівень соціального захисту працюючих. Основною проблемою, що виникала та іноді виникає на всіх етапах розвитку вільного ринку робочої сили ЄС, вважається постійна проблема значної різниці в заробітній платі у старих та нових державах-членах. Уникнути первинного шоку від відкриття ринків праці з більшою заробітною платою одразу не вдалось, що вплинуло на економіку приймаючих країн у короткостроковій перспективі. Однак первинні побоювання та скептичні настрої деяких держав-членів ЄС відносно запровадження свободи переміщення робочої сили завдяки поступовому здійсненню політики вільного ринку через основоположні документи ЄС, директиви та рішення Суду ЄС змінились на помірковане розуміння економічної, соціальної та культурної користі цього механізму.

Література

1. Новіков Д.О. Важкий вибір вітчизняного трудового права між перегонами на дно та збереженням принципу *in favorem* / Д.О. Новіков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – С. 128–132; 2. Дацюк Д.І. Становлення пересування фізичних осіб у Європейському союзі / Д.І. Дацюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. 30. – Том 1. – С. 74–77; 3. Галушкин А.А. К вопросу о развитии регионального законодательства в сфере миграции: организационно-

правовой аспект // Образование и право. – 2013. – № 1 (41). – С. 128–135; 4. Jacobs F.G. European Law and the Individual. – North-Holland Publishing Company, 1976. – P. 39–53; 5. Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires étrangères (1956) pp. 17–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/rome/preparation/spaak%20report%20fr.pdf>; 6. Free Movement of Persons Within the European Community Cross-Border Access to Public Benefits / A.P. Van der Mei. – Oxford: Portland Oregon, 2003. – 148 p.; 7. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:FR:PDF>; 8. Treaty establishing the EEC – Convention on certain institutions common to the European Communities (Rome, 25 March 1957) // Treaty establishing the European Economic Community and connected documents. – Luxembourg: Publishing Services of the European Communities; 9. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conventions%20internationales/Community_Charter_of_the_Fundamental_Social_Rights_of_Workers.pdf; 10. Поліванова О.М. Правове регулювання свободи пересування працівників у Європейському союзі / О.М. Поліванова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2012. – Вип. 108. – Ч. I. – С. 258–266; 11. Томашевский К.Л. Принцип свободы движения рабочей силы в правовых источниках Европейского Союза, Совета Европы, Содружестве Независимых Государств и Евразийском экономическом сообществе // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 8 (15). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naukarus.com/printsip-svobody-dvizheniya-rabochey-sily-v-pravovyh-istochnikah-evropeyskogo-soyuza-so-veta-evropy-sodruzhestve-nezavisim>; 12. Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship // Official Journal L 288, 18.10.1991. – P. 0032–0035; 13. Мужикова Н.М. Адаптація соціальної політики та трудового законодавства України до стандартів ЄС: навч. посібник / Н.М. Мужикова, В.Ф. Пузирний, Л.А. Семиног. – Чернігів: Деснянська правда, 2007. – 169 с.; 14. Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC – Annex: Framework agreement on part-time work / OJ L 14, 20.01.1998. – P. 9–14; 15. Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP / OJ L 175, 10.07.1999. – P. 43–48; 16. Право Європейського Союзу : підручник для ВНЗ / За ред. В.І. Муравйова, І.В. Влялько, О.М. Лисенкова. – К. : «Юрінком інтер», 2011. – 704 с.; 17. European Parliament and Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) № 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official Journal L 158, 30/4/2004; 18. Білозир О.В. Проблемы развития правового регулирования передвижения рабочей силы в рамках Европейского Союза / О.В. Білозир // Евроазийская адвокатура. – 2013. – Вып. 6. – С. 87–92; 19. Директива 2004/38/ЕС Европейского Парламента и Совета [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/svoboda_pered12.htm; 20. Ярова Л. В. Особливості європейської соціальної політики / Л. В. Ярова // S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал / редкол.: Д. В. Яковлев (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), Д. Ю. Дворніченко (відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА». – Одеса, 2016. – Вип. 1. – С. 76–80. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7308/Yarova%20SPACE%201-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; 21. Regulation (EU) 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Freedom of Movement for Workers within the Union. // Official Journal. – L 141. – 27.05.2011. – P. 0001–0012.