

УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: СЕЗОННЫЕ РАБОЧИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Аннотация. *Статья посвящена влиянию пандемии коронавируса на положение сезонных рабочих в Европейском союзе. На примере ряда государств-членов, в частности, Германии и Франции, автор демонстрирует проблемы, которые появились как у сезонных рабочих, так и их нанимателей, а также правительств в связи с закрытием границ и ограничениями на проезд сезонных рабочих к месту трудовой деятельности. Анализируются меры, предпринимаемые правительствами всех стран мира и государств – членов ЕС, в частности, по урегулированию ситуации и дальнейшему использованию сезонного труда. В то же время автор указывает на возникающие угрозы здоровью мобильных работников вследствие невозможности соблюдать профилактические требования, а также на случаи нарушения их прав нанимателями. Представлены рекомендации Комиссии ЕС государствам-членам по обеспечению свободы передвижения, социальных прав и защите здоровья сезонных рабочих. Автор приходит к заключению, что восстановление каналов нарушенной сезонной миграции будет зависеть от неопределённых обстоятельств, что может побудить производителей в сельскохозяйственной отрасли уменьшить зависимость от дешёвой рабочей силы.*

Ключевые слова: *сезонные рабочие, пандемия коронавируса, сельское хозяйство, туризм, карантин, занятость, мобильные граждане, существенные поездки.*

Более 17,6 млн жителей ЕС считаются мобильными гражданами, так как они отправляются жить и работать из стран, где получили гражданство, в другие государства-члены. Ключевые секторы европейской экономики, в частности, сельское хозяйство и туризм, зависят от поддержки сезонных рабочих как из стран ЕС, так и не входящих в него. По оценкам Комиссии, их численность составляет от нескольких сотен тысяч до миллиона в год¹.

В марте 2020 г. ряд стран ЕС закрыли границы с соседними государствами, отменили международные рейсы, ввели пограничный контроль в попытке остановить распространение коронавируса. К этим мерам прибавились временное закрытие внешних границ Евросоюза, а также внутренние ограничения на «несущественные передвижения». Однако по мере того как мир охватывала пандемия COVID-19, правительства всех стран обеспокоились целым рядом вопросов, порождённых коронакризисом. Среди них один из самых жизненных: кто будет производить продукты питания, в которых нуждается население? Многие высокоразвитые государства из-за трудностей с наймом местных работников в сельском хозяйстве и садоводстве для выполнения сезонных функций, таких как посадка и сбор урожая, традиционно полагались на иностранцев. Из-за карантинных мер сезонные рабочие не могли въехать, а сельскохозяйственные производители в Канаде, Соединённых Штатах, Бельгии, Германии, Авст-

© **Потемкина Ольга Юрьевна** – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 29.09.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520204551>.

¹ European Commission – Press release. Coronavirus: European Commission calls for action in protecting seasonal workers. Brussels, 16 July 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1342 (дата обращения 25.09.2020).

ралии и Новой Зеландии прогнозировали острую нехватку рабочей силы, что могло бы иметь серьёзные последствия для продовольственной безопасности.

Национальная федерация сельскохозяйственных профсоюзов Франции предупредила о нехватке 200 тыс. рабочих в течение весенне-летнего периода¹. Точно так же Германия была озабочена тем, кто заполнит 286 тыс. рабочих мест при сборе овощей и фруктов и изготовлении вина, которые традиционно занимали граждане Румынии и Польши². В то же время в самом начале карантина из стран Евросоюза на родину вернулись 200 тыс. болгар, традиционно выполнявших сезонные работы³.

Чтобы избежать критических потерь урожая, были предприняты меры в трёх направлениях:

- замена иностранцев местной рабочей силой;
- продление сроков пребывания сезонных рабочих-мигрантов в стране;
- создание условий для найма сезонных рабочих по новым контрактам.

Все эти решения диктовались соображениями общественного здравоохранения: как проводить скрининг прибывающих и возвращающихся работников, чтобы избежать передачи вируса в их окружении; как обеспечить социальное дистанцирование в условиях трудоёмкого сельского хозяйства; оформлять оплачиваемый по болезни отпуск и как поддержать тех, кто застрял в странах назначения из-за новых ограничений на поездки?

В разгар пандемии оказалось, что самые бедные граждане Европейского союза в то же время и самые важные работники. Даже после отмены пассажирских рейсов и закрытия границ между странами ЕС сезонные сельскохозяйственные рабочие из Румынии и других стран Восточной Европы были одними из немногих, кому всё ещё разрешалось выезжать за границу. Однако на практике проделать путь до места работы было не так-то просто. К тому же польские граждане, например, по прибытию в Германию вынуждены были две недели провести в карантине.

«Труд сезонных рабочих имеет решающее значение для сельскохозяйственного сектора с точки зрения сбора урожая, посадки и ухода, особенно в текущем сезоне», – заявила Европейская комиссия в конце марта, призвав страны ЕС обеспечить им беспрепятственное передвижение после «пропорционального медицинского обследования»⁴.

Однако ещё до начала пандемии Комиссия и Европарламент неоднократно получали сообщения о нарушениях прав сезонных рабочих: несоблюдении предпринимателями стандартов рабочего времени, условий проживания, охраны труда и техники безопасности на рабочих местах, хотя, согласно действующей Директиве об условиях въезда и пребывания в странах ЕС сезонных рабочих, они обладают теми же правами, что и граждане принимающей страны. Когда же сотни людей заполнили автобусы по пути в аэропорты, а потом были вынуждены делить комнаты на фермах, где они собирали спаржу, например, в Германии, возникли сомнения: действительно ли здоровье восточных европейцев менее важно, чем запасы продовольствия в Западной Европе? Так, румынская ассоциация *Eco Ruralis*, которая пред-

¹ Mobilison-nous. URL: <https://twitter.com/FNSEA/status/1242360719879868416/photo/1> (дата обращения 20.09.2020).

² Schulz F. German farms need nearly 300,000 seasonal workers. Euractiv. 25.03.2020. URL: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/german-farms-need-nearly-300000-seasonal-workers/> (дата обращения 20.09.2020).

³ Wax E. «There's work on the farm» EU countries tell the newly unemployed. Politico. 31.03.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-agriculture-coronavirus-hit-countries-to-newly-unemployed-help-us-farm/> (дата обращения 23.09.2020).

⁴ Communication from the Commission on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services. C/2020/1897. OJ C 96I, 24.03.2020.

ставляет румынских крестьян, задала вопрос: «Когда сезонные рабочие начнут умирать, кто будет нести ответственность? Почему немцы сами не могут собирать свою спаржу?»¹.

Поставленные пандемией в жёсткие условия, некоторые страны пытались именно так и поступить. По мере роста уровня безработицы правительства начали изучать варианты найма местных работников для выполнения сезонных функций, обеспечивая тем самым крайне необходимую экономическую помощь своим гражданам, потерявшим работу во время карантина. Так, Германия и Франция призвали персонал ресторанов и других предприятий, временно оставшихся без работы, заняться сельским хозяйством на благо своей страны. Чтобы облегчить этот процесс, власти двух стран создали онлайн-платформы для привлечения местных жителей для сбора спаржи и других культур; на эти инициативы откликнулись десятки тысяч добровольцев.

Однако привлечение новобранцев к сельхозработам потребовало определённых усилий. Большинство нуждались в обучении и практике, чтобы достичь профессионального уровня. И хотя первоначальный интерес был высоким, возникли вопросы: как убедить местных жителей соглашаться на низкую оплату и жёсткие условия труда, которые традиционно препятствовали их занятости в аграрном секторе, и тем более сегодня, в условиях социального дистанцирования и ограничений на поездки. Чтобы сделать эти рабочие места более привлекательными для местных работников, государства-члены вынуждены были решаться на серьёзные социальные перемены. Например, правительство Бельгии, организации работодателей и профсоюзы обсуждали варианты повышения оплаты труда в сельском хозяйстве.

Таким образом, недостаток опыта, а иногда и выносливости у новичков заставили германских и французских фермеров вновь обратиться к своим восточноевропейским соседям. Приезжающие из года в год румыны, как правило, выходцы из деревни, привыкшие к сельскохозяйственному труду, стремятся заработать как минимум вдвое больше, чем могли бы получить за месяц полевых работ у себя на родине.

Второй вариант – продлить пребывание иностранных сезонных рабочих в стране. В государствах южного полушария – Австралии и Новой Зеландии – на весну приходится середина сбора урожая, поэтому правительства разрабатывали меры по продлению или возобновлению вида на жительство и разрешений на работу сезонным рабочим, желающим задержаться, а также пытались перенаправить их в другие отрасли сельского хозяйства по мере завершения контрактов. Но этот подход породил ряд правовых и логистических проблем, особенно если такие продления растягивались более чем на несколько недель. Например, как подерживать работников в перерывах между трудоустройством, как обойти установленные законом временные рамки для их найма через программы сезонного трудоустройства, которые разрабатывались как раз для того, чтобы сезонная миграция считалась временной. Для стран Европы и Северной Америки такой подход оказался менее применимым: сезонные потребности в рабочей силе для сельского хозяйства и садоводства достигают своего пика в весенне-летние месяцы, к этому времени приезжих рабочих уже и не остаётся.

Наконец, в соответствии с третьим вариантом, правительства пытались найти лазейки в правилах по ограничению поездок, позволяющие продолжать приём иностранных сезонных рабочих. Первые две инициативы могли предоставить частичную передышку в условиях сохранения ограничений на поездки, но полное возобновление сезонной миграции становится главным приоритетом как для стран назначения, обеспокоенных потенциальным дефицитом

¹ Paun C, Wax E., Gehrke L., Mischke J. Pandemic puts squeeze on Eastern Europe's seasonal workers. Politico. 30.04.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/pandemic-puts-squeeze-on-europes-seasonal-workers/> (дата обращения 20.09.2020).

продовольствия, так и стран исхода сельскохозяйственных рабочих, пострадавших из-за потери денежных переводов. 30 марта Комиссия ЕС призвала государства-члены разрешить сезонным работникам перемещаться внутри Евросоюза, определив их поездки как «существенные», а следовательно, не подпадающие под ограничения¹. Соединённые Штаты отменили требование о проведении консульских собеседований для заявителей на сезонную рабочую визу, а Канада освободила сезонных и временных работников от ограничений на поездки и начала разрабатывать протоколы для проверки вновь прибывших и помещения их на карантин до 14 дней.

Опыт Германии

Германия, очень сильно зависящая от труда сезонных рабочих, в преддверии сбора урожая, начала искать способы их мобилизовать. С этой целью 23 марта 2020 г. кабинет А. Меркель согласился значительно либерализовать трудовое законодательство. Министры решили продлить 70-дневный период краткосрочной занятости сезонников до 115 дней без уплаты взносов нанимателями на социальное обеспечение; были также повышены дополнительные выплаты за краткосрочный труд и пенсии фермерам для того, чтобы эффективно реагировать на «чрезвычайные ситуации», такие как пандемия коронавируса, пояснила министр сельского хозяйства Юлия Клёкнер. Она также предложила временно разрешить работать ищущим убежище даже из «безопасных стран» – Албании, Боснии и Герцеговины, Косово, Северной Македонии, Черногории, Сербии, а также и Сенегала, которые согласились бы трудиться на полях. Чтобы связать спрос с предложением – фермеров с сезонной рабочей силой, 24 марта Министерство сельского хозяйства Германии запустило онлайн-биржу. Результат впечатлил: за два часа было опубликовано около 3 тыс. объявлений от работодателей².

Вместе с компанией *Lufthansa* правительство ФРГ исследовало возможности перелётов сезонных рабочих непосредственно в страну, минуя транзитные государства, что особенно важно для румын, составляющих 85% таких мигрантов. По соглашению авиакомпания с правительством, германским фермерам в апреле и мае было разрешено организовывать и оплачивать чартерные рейсы, перевозящие до 40 тыс. человек в месяц. Чтобы добиться такого решения, Клёкнер обратилась к канцлеру Меркель с просьбой обсудить этот вопрос непосредственно с главами правительств восточноевропейских стран, а также к министрам сельского хозяйства стран ЕС в ходе видеоконференции 26 марта.

Практические рекомендации Комиссии и Европарламента

В тот же день Комиссия обнародовала практические рекомендации – «руководящие принципы» для государств-членов, чтобы обеспечить мобильным гражданам ЕС, и прежде всего тем, чей труд особенно необходим, проезд к своему рабочему месту. Список «критически важных профессий» включает и занятых в продовольственном секторе сезонных рабочих. Государствам-членам предлагалось обмениваться информацией о своих потребностях и предпринимать конкретные меры для беспрепятственного проезда таких работников, реагируя таким образом на нехватку рабочей силы в результате кризиса. «Руководящие принципы» охватывают целый ряд аспектов: право сезонных работников трудиться независимо от того, являются ли они гражданами Евросоюза или прибыли из стран, не входящих в ЕС; достойные условия жизни и работы, включая физическое дистанцирование и соответствующие меры ги-

¹ Communication from the Commission Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak 2020/C 102 I/03. OJ C 102I, 30.3.2020. P. 12-14.

² Schulz F. Op. cit.

гиены; информирование работников об их правах; социальное обеспечение¹.

Однако положение сезонных рабочих не особенно изменилось. Так, участились случаи болезни и смерти от коронавируса вследствие не оказанной вовремя медицинской помощи. Депутаты Европарламента на своей пленарной сессии в июне вновь заговорили о нарушениях социальных стандартов в отношении сезонных рабочих, что в условиях пандемии чревато локальными вспышками болезни. В своей резолюции Европарламент призвал государства-члены озаботиться положением этой категории трудящихся, обеспечить сохранение их здоровья в условиях пандемии, надлежащим образом осуществлять соответствующее законодательство ЕС, а также улучшить координацию между государствами-членами для защиты трансграничных и сезонных работников, в частности, посредством модернизации действующего законодательства ЕС².

Комиссия, в свою очередь, вынуждена была напомнить государствам-членам об их обязанностях по отношению к мобильным гражданам ЕС и сезонным рабочим, представив 16 июля «Руководящие принципы по обеспечению защиты сезонных рабочих в ЕС в контексте пандемии коронавируса»³. Сообщение Комиссии адресовано национальным органам власти, трудовым инспекциям, социальным партнёрам, ответственным за обеспечение прав, здоровья и безопасности сезонных работников, а также за информирование этой категории трудящихся о своих правах.

* * *

Свобода передвижения была одним из столпов Единого внутреннего рынка и фундаментальным правом граждан Европейского союза в течение почти трёх десятилетий. Пандемия COVID-19 нанесла по нему удар, как в результате карантинных мер государств-членов, так и вследствие собственных опасений людей путешествовать в эпоху социального дистанцирования и неопределённости в целом.

В ситуации коронакризиса популярная риторика типа «Евросоюз не нуждается в “польских сантехниках”» была забыта. Оказалось, что страны ЕС испытывают потребность в труде не только польских сантехников, но и румынских крестьян, а также мигрантов. Государства-члены готовы даже признать право на убежище выходцам из западно-балканских «безопасных стран», готовым к сельскохозяйственному труду.

Сообщения о продолжающейся эксплуатации и тяжёлых условиях труда вызывают вопросы о том, достаточно ли защищены наиболее уязвимые мобильные работники Европы. Опасения по поводу здоровья сезонных рабочих попали на первые полосы газет как принимающих стран, так и у них на родине. Но нарушение их социальных прав имели место и до пандемии. Кризисы в сфере здравоохранения и экономики, вероятно, усугубят эти неблагоприятные условия, что приведёт к более высоким издержкам передвижения для отдельных работников и их семей.

Сохранение открытых каналов сезонной миграции и мобильности требуют и участия стран происхождения; некоторые из них (например, Польша, Румыния, Марокко), ссылаясь на защиту национальных систем здравоохранения, ограничивали поездки своих граждан. По-

¹ Communication from the Commission Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak 2020/C 102 I/03. OJ C 102I, 30.3.2020. P. 14.

² European Parliament resolution on European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis. B9-0172/2020. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0172_EN.html (дата обращения 25.09.2020).

³ Communication from the Commission. Guidelines on seasonal workers in the EU in the context of the covid-19 outbreak. Brussels, OJ C 235I, 17.7.2020. P. 1-7.

вторное открытие этих каналов зависит от способности правительств стран назначения сезонных рабочих обеспечить их безопасность, начиная от приезда и до возвращения домой. Дополнительные медицинские осмотры, расширение обмена данными и новые протоколы карантина и отслеживания, становятся частью этих мероприятий.

На данный момент практически невозможно предсказать, как долго будет восстанавливаться нарушенная сезонная миграция. В условиях закрытия границ сохраняющаяся неопределённость в отношении предложения рабочей силы может побудить сельскохозяйственных производителей пересмотреть свои бизнес-модели. Опора на местных работников, вероятно, вынудит фермеров повысить заработную плату и изменить условия найма, сделав их более привлекательными. Но по мере наступления резкого экономического спада и спиралеобразного роста безработицы, производителям и соответствующим управленческим структурам необходимо следить, чтобы увеличение стоимости выращивания и сбора фруктов и овощей не приводило к неподъемным ценам для потребителей. Подобная перспектива может также мотивировать производителей изучить способы снижения зависимости от дешёвой рабочей силы, например, наращивая инвестиции в технологии автоматизации сельскохозяйственных работ. Таким образом, коронакризис требует переосмысления действий, которые способны привести к долгосрочным последствиям для сезонной трудовой миграции.

Список литературы

Обзор международных круглых столов на тему «соблюдение международных стандартов в сфере труда государствами – членами ЕС и ЕАЭС в условиях пандемии COVID-19 // Трудовое и социальное право (Республика Беларусь). 2020. №2. С. 59-62.

Шония Г.В. Понятие и правовое регулирование труда сезонных работников в России и за рубежом: сравнительный анализ // Актуальные проблемы российского права. 2016. №8(69). С. 107-113. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.69.8.107-113.

References

Andriescu, M. (2020) Under Lockdown Amid COVID-19 Pandemic, Europe Feels the Pinch from Slowed Intra-EU Labor Mobility. Migration Policy Institute.

Carrera, S., Faure-Atger, A. (2010) Impact of the Seasonal Employment of Third-Country Nationals on Local and Regional Authorities. Brussels: CEPS. DOI: 10.2863/27330

Fries-Tersch, E., Matthew Jones, M., Böök, B., De Keyser, L., Tugran, T. (2020) 2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Brussels: European Commission. DOI: 10.2767/497455

Obzor mezhdunarodnyh kruglyh stolov na temu «soblyudenie mezhdunarodnyh standartov v sfere truda gosudarstvami – chlenami ES i EAES v usloviyah pandemii COVID-19 [Review of international round tables on the topic «Compliance with international labor standards by EU and EAEU Member States in the context of the COVID-19 pandemic] (2020). Trudovoe i social'noe pravo (Respublika Belarus') [Labor and social law (Republic of Belarus)]. 2. P. 59-62. (In Russian).

Shoniya, G.V. (2016) Ponyatie i pravovoe regulirovanie truda sezonnyh rabotnikov v Rossii i za rubezhom: sravnitel'nyj analiz [Concept and legal regulation of seasonal workers' labor in Russia and abroad: comparative analysis]. Aktual'nye problemy rossijskogo prava [Actual Problems of Russian Law]. 8(69). P. 107-113. (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2016.69.8.107-113.

European Union: Seasonal Workers under COVID-19 Pandemic

Author. **Olga Potemkina**, Doctor of Political Sciences, Head of the Department of European integration research, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Abstract. The article deals with the coronavirus pandemic's impact on the seasonal workers in the EU. Based on the examples of several Member States, in particular Germany and France, the author demonstrates the problems that seasonal workers and their employers, as well as governments, have experienced because of the closed borders and restrictions on the seasonal workers trips to their place of work. The article analyses the measures taken by the governments in the world and the EU Member States, in particular, to resolve the situation and further use of seasonal labor. At the same time, the author points out the emerging threats to the health of mobile workers due to the inability to comply with preventive requirements, as well as cases of violation of their rights by employers. Recommendations of the EU Commission to Member States on ensuring freedom of movement, social rights and protection of health of seasonal workers are presented. At the same time, the author comes to the conclusion that restoring the channels of disrupted seasonal migration will depend on uncertain circumstances, which may prompt producers in the agricultural industry to rethink their business models by reducing their reliance on cheap labor.

Key words: seasonal workers, coronavirus pandemic, agriculture, tourism, lockdown, employment, mobile citizens, essential trips.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520204551>.