

УДК 341.1, 327.7

Любовь БИССОН[©]

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ТРУДЯЩИХСЯ В ЕС: СЛОЖНЫЙ ПУТЬ К КОМПРОМИССУ

Аннотация. Автор рассматривает частный случай свободы передвижения трудящихся в Европейском союзе на примере командированных работников. В статье анализируются факторы, поставившие ЕС перед необходимостью пересмотреть действующие правила и нормы в отношении этой категории мобильных граждан. Цель статьи – продемонстрировать сложность законодательного и переговорного процесса между всеми заинтересованными сторонами (государствами-членами и институтами ЕС). Длительная процедура согласования позиций в вопросах регулирования свободы передвижения выявляет противоречивый характер взаимодействия принципов функционирования единого рынка и защиты социальных прав граждан ЕС.

Ключевые слова: ЕС, единый внутренний рынок, свобода передвижения, командированные работники, трудовая мобильность, социальный демпинг.

Реформа правил и условий деятельности командированных работников (*posted workers*), как частного случая свободы передвижения трудящихся в ЕС стала чрезвычайно актуальной с точки зрения изучения функционирования Единого внутреннего рынка ЕС. Особенность правового статуса этой категории мобильных граждан в том, что они, постоянно проживая и работая в государстве своего гражданства, направляются для выполнения тех или иных работ и предоставления услуг в иное государство ЕС на непродолжительное время (в среднем 2-4 месяца). При этом командированные работники подчиняются трудовому и социальному законодательству страны своего гражданства. В отличие от трудовых мобильных граждан ЕС¹, командированные работники не интегрируются на рынке труда принимающей страны в виду своего временного положения. На практике это выражается в том, что минимальный уровень заработной платы, социальные выплаты, нормы налогообложения регулируются для командированных работников правилами страны гражданства. Именно эта особенность положения командированных работников может приводить к так называемому «социальному демпингу», когда местные работники не могут конкурировать с более дешевой рабочей силой из других государств ЕС. По данным исследований, в ряде секторов экономики и в некоторых государствах ЕС командированные сотрудники получают на 50% меньше, чем местные работники, выполняя аналогичную работу.²

[©] *Любовь Сергеевна Биссон* – к.полит.н., старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, Институт Европы РАН. **Адрес:** Москва, ул.Моховая 11-3. **Email:** bisson@ieras.ru.

¹ Regulation (EU) No 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 of the European Union, L 141, 27.5.2011; Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers // Official Journal of the European Union, L 128/8, 30.4.2014.

² European Commission - Fact Sheet, Revision of the Posting of Workers Directive – frequently asked questions Strasbourg, 8 March 2016. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_en.htm (дата обращения 04.03.2018)

На коммунитарном уровне ЕС устанавливает лишь обязательные минимальные базовые требования к условиям труда для этой категории трудящихся в принимающей стране (максимальная продолжительность рабочего времени, охрана здоровья и обеспечение безопасности труда, минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска). Основные нормы, регулирующие статус, права и обязанности командированных работников в ЕС закреплены в директиве 1996 года¹. С течением времени сразу несколько факторов привели к необходимости пересмотра действующих норм. Неформальное обсуждение реформирования правил свободы передвижения началось в преддверии самого крупного расширения в истории ЕС в 2004 и 2007 гг., в результате которого соотношение между самым высоким и самым низким уровнем минимальной оплаты труда в странах-членах Евросоюза вырос с показателя 3:1 в 1996 году до 7:1 в 2017 году.

Во-вторых, с 2010 года число командированных работников в ЕС выросло более, чем на 69% и в 2016 году составило 2,3млн человек². Несмотря на то, что их доля составляет менее 1% всех занятых в Евросоюзе, для ряда государств, а также секторов экономики присутствие командированных работников на рынке труда весьма ощутимо. Более трети всех командированных работников занято в строительстве. В Бельгии, например, 25% работников, занятых в этом секторе, – это командированные из других стран ЕС. Другой важной областью их занятости в ЕС служит обрабатывающая промышленность и сфера услуг.

В 2015 году состоялись широкие публичные консультации о кардинальной реформе директивы о командированных работниках, инициированные Европейской комиссией. Помимо заинтересованных игроков со стороны работодателей, работников, профсоюзов активно включились в процесс обсуждения и государства-члены ЕС. В адрес Комиссии были направлены мнения 16 стран в форме двух консолидированных позиций. В первую группу вошли страны, в совокупности принимающие на своей территории более 50% всех командированных работников в ЕС: Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды и Швеция. Они активно выступили за существенный пересмотр действующих норм, а также за внедрение принципа «равной оплаты за равный труд». Страны Вишеградской группы, Болгария, Румыния, Литва, Латвия, Эстония напротив посчитали реформу преждевременной и ущемляющей конкурентоспособность их компаний и работников в рамках единого внутреннего рынка. Тем не менее, позиция первых возобладала и в марте 2016 года комиссия Ж.-К.Юнкера предложила в рамках комплекса мер по совершенствованию трудовой мобильности (Labour Mobility package)³ пересмотреть положения, действующие с 1996 года. В проекте новой директивы закреплён принцип «одна и та же работа, выполненная в одном и том же

¹ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services // Official Journal of the European Union, L 18, 21.01.97, p. 1.

² European Commission - Fact Sheet, Revision of the Posting of Workers Directive – frequently asked questions Strasbourg, 8 March 2016. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_en.htm (дата обращения 04.03.2018)

³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services - COM(2016)128

месте, должна оплачиваться одинаково».¹ Среди нововведений директивы также предложено заменить термин минимальной оплаты труда на понятие «вознаграждение», в которое бы входил не только уровень МРОТ, но и различные бонусы и пособия, установленные законодательством принимающей страны, а не страны гражданства. В новом тексте директивы это – главная мера, направленная против явления «социального демпинга». Комиссия также предложила установить максимальный период командировки в 24 месяца, после истечения которого на командированного работника полностью распространяются нормы трудового, социального и налогового законодательства принимающей страны.

Текст представленной Комиссией директивы стал предметом более полуторагодовых дебатов в Совете ЕС, где столкнулись позиции основных стран, принимающих, с одной стороны, и направляющих командированных работников, с другой. На волне роста евроскептических настроений среди населения государств ЕС и на фоне переговорного процесса о выходе Великобритании перед Европейским союзом особо остро встала задача консолидации интеграции и укрепления солидарности. Эту амбициозную задачу поставил перед собой еще в ходе своей предвыборной кампании президент Франции Э.Макрон. Первым его завоеванием на этом поприще стало продвижение позиции Франции в отношении свободы передвижения², которая заключается в установлении более строгих правил во избежание «социального демпинга», а именно равной оплаты за равный труд, максимального срока командировки в 12 месяцев, четырехлетнего срока для имплементации директивы в национальное законодательство. Реформа директивы о командированных работниках стала одной из главных тем восточно-европейского турне Макрона в августе 2017 года, в ходе которого он вел небезуспешные переговоры с негативно настроенными к реформе партнерами. По итогам заседания Совета ЕС по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и по вопросам потребителей 23 октября 2017 года Е.Осиновский, министр здравоохранения и труда председательствующей в ЕС на тот момент Эстонии, заявил, что в финальном тексте удалось установить тонкий баланс между соблюдением, с одной стороны, правил конкуренции и свободы предоставления услуг, и с другой – обеспечить права работающих.³ Квалифицированным большинством голосов была принята общая позиция Совета в отношении предложенного Комиссией проекта директивы. Стоит отметить, что против проголосовали Польша, Венгрия, Латвия и Литва. Однако Румыния, Болгария, Словакия и Чехия, ранее выступавшие против предложений Франции, все же поддержали компромиссный вариант документа.

¹ European Commission - Press release, Commission presents reform of the Posting of Workers Directive – towards a deeper and fairer European labour market, Strasbourg, 8 March 2016, IP/16/466. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-466_en.htm (дата обращения 01.03.2018)

² Barbière C. Posted workers: Macron's first victory in reforming the EU // EURACTIV France, 24.10.2017. URL: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/posted-workers-macrons-first-victory-in-reforming-the-eu/> (дата обращения 03.03.2018)

³ Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council – Press release, Posting of workers: Council reaches agreement, 24.10.2017. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/24/posting-of-workers-council-reaches-agreement/> (дата обращения 01.03.2018)

В Европейском парламенте, который на равных с Комиссией и Советом, принимает участие в законодательном процессе и принятии решения в данной сфере, также прошли дебаты по поводу предложенного Комиссией «пакета о мобильности». Главной обеспокоенностью депутатов стало социальное измерение и защита прав работников. Регулирование свободы передвижения командированных работников действительно находится на стыке норм и механизмов единого внутреннего рынка в части, касающейся свободы передвижения услуг и деятельности компаний-работодателей, а с другой стороны – социальных прав и свободы передвижения трудящихся. Однако правовым основанием директивы служит исключительно Ст. 53(1) и 62 ДФЕС, касающиеся внутреннего рынка. Эту позицию еще в 1990е гг. отстаивали Португалия и Великобритания, наложив вето на добавление социальной правовой базы в текст директивы.

Кроме того, активную позицию заняли национальные парламенты. Начиная с 2006 г. Европейская комиссия передает все новые законодательные проекты одновременно с законодательными органами Союза (Европейским Парламентом и Советом) и национальным парламентам, которые согласно Лиссабонскому договору 2009 г. получили возможность проводить проверки на соблюдение принципа subsidiarity и выразить своё мнение касательно проектов законов.¹ Так в 2016 году в третий раз в истории Европейского союза была задействована процедура так называемых желтых карточек. 11 национальных парламентов² направили мотивированные заключения против предложений Комиссии, высказав мнение о том, что она превысила свою компетенцию и нарушила принцип subsidiarity. Согласно процедуре, если большинство национальных парламентов (в данном случае более одной трети) представляют мотивированные заключения, Комиссия должна либо пересмотреть свое предложение, либо решить продолжить продвижение закона и объяснить свою позицию.³ В отношении предлагаемой директивы о командированных работниках Комиссии удалось доказать, что принцип subsidiarity и пропорциональности не был нарушен и оставить текст проекта без изменений.⁴

После итоговых согласований позиций по поводу проекта новой директивы о командированных работниках внутри Совета и Парламента в октябре 2017 года, институты ЕС смогли перейти к следующей стадии законодательного процесса – трехсторонним переговорам. 1 марта 2018 года состоялся седьмой раунд переговоров представителя Комиссии и переговорщиков от Совета и Европарламента, в результате которого институтам ЕС удалось прийти к предварительному компромиссному взгляду на положения будущей директивы.⁵

¹ Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union by the Treaty of Lisbon of 13 December 2007.

² Болгарии, Хорватии, Дании, Эстонии, Латвии, Литвы, Румынии и стран Вишеградской четверки

³ Информация о Европейском Союзе - Как работает Европейский Союз. Ваш гид по институтам ЕС Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейского Союза, 2013. – С.23

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the Proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, COM(2016) 505 final, Brussels, 20.7.2016

⁵ Maurice E. EU takes step closer to 'posted workers' deal // EUObserver, 01.03.2018. URL: <https://euobserver.com/social/141166> (дата обращения 03.03.2018)

Как заявила член комиссии по вопросам занятости, социальной политики, профессионального обучения и трудовой мобильности М.Тиссен, стороны поддержали основной проект, предложенный Еврокомиссией с учетом замечаний и обеспокоенностей всех сторон.¹ Пока рано говорить о том какое содержание будет иметь итоговый законопроект. Компромиссный текст в течении марта-апреля будет направлен государствам-членам и в Европейский парламент для дальнейшего окончательного утверждения. Тем не менее, очевидно, что именно многоступенчатость законодательного процесса в ЕС позволяет обеспечить возможность для тонкого и детального согласования принимаемых норм. Длительность процесса не всегда идет в ущерб регулированию той или иной сферы, а напротив, снижает градус разногласий между государствами-членами и институтами ЕС.

Пересмотр директивы 1996 года о командированных работниках в Европейском союзе был обусловлен необходимостью адаптировать правила свободы передвижения к новым экономическим условиям и рынку труда после расширения 2000-х гг. Долгий процесс согласований и переговоров внутри институтов ЕС, продемонстрировал необходимость задействовать не только сложные законодательные механизмы, но и политический капитал отдельных заинтересованных государств-членов. Одним из главных вызовов для ЕС на ближайшие годы на фоне преодоления последствий финансово-экономического кризиса, миграционного кризиса, выхода Великобритании – станет консолидация интеграционного процесса и восстановление внутренней солидарности. Успех или дальнейшее откладывание в принятии новых правил в отношении командированных работников станет лакмусовой бумажкой состояния единого внутреннего рынка, будущего свободы передвижения в целом и готовности государств-членов продвигать интеграцию.

Список литературы

Ананьева Е.В., Биссон Л.С., Потемкина О.Ю. Социальные последствия свободы передвижения граждан в Европейском союзе // Социальное развитие Европы: проблемы и перспективы Сер. "Доклады Института Европы" Москва, 2016. С. 119-139.

Биссон Л.С., Потемкина О.Ю. ЕС и ЕАЭС: принципы, границы и перспективы взаимодействия миграционных систем // Европа XXI века: новые риски и вызовы / под общ. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Фёдорова. Москва, Санкт-Петербург: Нестор-История, 2017. С. 399-415.

Barbière C. Posted workers: Macron's first victory in reforming the EU // EURACTIV France, 24.10.2017. URL: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/posted-workers-macrons-first-victory-in-reforming-the-eu/> (дата обращения 03.03.2018)

¹ European Commission, Statement by Commissioner Thyssen on the revision of the Posting of Workers Directive following the 7th trilogue at the Council, Brussels, 1 March 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/thyssen/announcements/statement-commissioner-thyssen-revision-posting-workers-directive-following-7th-trilogue-council_en (дата обращения 04.03.2018)

Barslund M. Posted workers for some it matters / M.Barslund, M.Busse, F.De Wispelaere // CEPS Policy Insight No 2017/37, 26 October 2017. – 8p.

Dhéret C., Ghimi A. The revision of the Posted Workers Directive: towards a sufficient policy adjustment? // EPC Discussion Paper, 20 April 2016. – 16p.

Maurice E. EU takes step closer to 'posted workers' deal // EUObserver, 01.03.2018. URL: <https://euobserver.com/social/141166> (дата обращения 03.03.2018)

References

Ananeva E., Bisson L. and Potemkina O. (2016) “The Social Consequences of the Freedom of Movement of Citizens in the European Union”, *Socialnoe razvitie evropy problem I perspektivy* [European Social Development: Problems and Perspectives] Moscow, pp. 119-139.

Bisson L. and Potemkina O. (2017) “The EU and the EAEU : principles, limits and prospects of migration systems' interaction”, *Evropa XXI veka: novye riski i vyzovy* [Europe in the 21st century: new risks and challenges] eds. Gromyko A. and Fedorov V. Nestor-Istoria, Moscow, pp. 399-415.

Barbière C. (2017) “Posted workers: Macron’s first victory in reforming the EU”, *EURACTIV France*, 24.10.2017, available at: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/posted-workers-macrons-first-victory-in-reforming-the-eu/> (Accessed 03.03.2018)

M.Barslund, M.Busse and F.De Wispelaere (2017) *Posted workers for some it matters*, CEPS Policy Insight, No 2017/37. – 8p.

Dhéret C. and Ghimi A. (2016) *The revision of the Posted Workers Directive: towards a sufficient policy adjustment?*, EPC Discussion Paper, 20 April 2016. – 16p.

Maurice E. (2018) “EU takes step closer to 'posted workers' deal”, *EUObserver*, 01.03.2018, available at: URL: <https://euobserver.com/social/141166> (Accessed 03.03.2018)

FREE MOVEMENT OF WORKERS IN THE EU: HARD WAY TO REACH A COMPROMISE

Author. Bisson L., PhD, Senior Research Fellow of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, 125009. **E-mail:** bisson@ieras.ru

Annotation: The author examines the regulation of posting of workers in the European Union as an example of free movement of workers. The article provides an analysis of factors that led to the revision of the existing norms regulating this type of labour mobility. The article aims at showing the complexity of the legislative procedure and negotiation process between the EU member states and institutions. A long way to find an agreement on issues concerning free movement of workers reveal the contradictory nexus between the functioning of the internal market and the need to protect social rights of the EU citizens.

Key words: EU, European Single Market, free movement, posted workers, labour mobility, social dumping