УДК 349.2:341.9

А. М. ТЕРЕЩЕНКОВ
Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТРУДОВА МІГРАЦІЯ В КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄС: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Наукові праці МАУП, 2016, вип. 48(1), с. 116–121

Досліджується формування правової системи регламентації трудових міграційних процесів в умовах постійного розширення інституційного співробітництва країн — членів ЄС на тлі глобалізації та євроінтеграції. З самого початку створення і функціонування Європейського Співтовариства держави Західної Європи, що увійшли до його складу, взяли активну участь у створенні уніфікованої правової системи, спрямованої на регламентацію міжнародного трудового міграційного процесу. В основу такої системи закладено один із провідних принципів ЄС — "принцип свободи пересування осіб".

Провідну роль у регулюванні питань міжнародної трудової міграції відіграє ООН та її спеціалізований орган — Міжнародна організація праці (МОП), яка на підставі міжнародних конвенцій регулює всю сукупність прав трудящих-мігрантів.

Натомість постійне розширення інституційного співробітництва і відповідно укладання більшості міжнародних угод з питань трудової міграції в умовах глобалізації відбуваються в сучасну епоху здебільшого під егідою інтегративних регіональних міжнародних організацій.

На території Європи, зокрема, таку інтегративну міжнародну структуру представляє Європейський Союз. При цьому від початку створення і функціонування ЄЕС (надалі ЄС) держави Західної Європи, що увійшли із самого початку до його складу, взяли активну участь у створенні уніфікованої правової системи, спрямованої на регламентацію міжнародного трудового міграційного процесу. В основу такої системи закладено один із провідних принципів ЄС — "принцип свободи пересування осіб", адже скасування перешкод вільному переміщенню осіб, послуг, капіталів, вільному переміщенню трудящих, свободі поселень резидентів Співтовариства у країнах-учасницях було передбачено в установчому договорі цієї організації (ст. 3, 48, 51, 52 Римського договору про заснування ЄЕС 1957 р.) [1].

Про значущість врегулювання саме цієї проблеми свідчить той факт, що регламентація процесу міграції громадян країн – членів ЄС було віднесено до елементів загального ринку. Так, у Римському договорі було задекларовано, що на території Співтовариства забезпечується захист прав "трудящих держав – членів ЄС без дискримінації за національною ознакою щодо найму, винагороди та інших умов праці і зайнятості", а саме:

• вільно пересуватися з метою працевлаштування по території держав – членів ЄС;

• приймати роботу, реально запропоновану на території Європейського Союзу;

• перебувати в одній з держав – членів ЄС, займаючись трудовою діяльністю у відповідності з законодавчими, розпорядчими і адміністративними положеннями, що регулюють зайнятість громадян цієї держави;

• залишатися на території однієї з держав – членів ЄС після завершення трудової діяльності в цій державі на певних умовах;

• на підсумовування всіх періодів роботи, що враховуються законодавством різних кра-

© А. М. Терещенков, 2016

їн – членів ЄС, з метою соціального забезпечення;

• на отримання соціальних виплат на території держав – членів ЄС.

Крім Римського договору, одним із основних джерел регулювання трудових правовідносин на території Співтовариства став Регламент Ради ЄС № 1612/68 "Про вільне переміщення працівників у межах Співтовариства" [2].

Цим самим Регламентом встановлювались і відступи від загальних правил, тобто обмеження у питаннях трудової міграції. Як правило, країни, які знаходились у витоків створення ЄС і були його першими членами, мали право обмежувати працевлаштування на своїй території громадян новоприйнятих до ЄС країн. Наприклад, існувало таке обмеження, за якого упродовж дворічного періоду після набуття членства в ЄС новою державою між останньою ("молодою" державою — членом ЄС) і державами — членами ЄС "зі стажем" могли продовжувати діяти відповідні двосторонні угоди, укладені між зазначеними країнами ще до вступу останніх до Співтовариства, саме у сфері трудової міграції. Якщо таких двосторонніх угод з питань трудової міграції між "старими" і "молодими" державами — членами ЄС не існувало до вступу останніх у Співтовариство, "старі" держави — члени ЄС могли поширювати щодо працевлаштування на своїй території громадян із "молодих" держав — членів правила свого національного законодавства, яке стосувалось питання надання дозволу на роботу громадян держав – асоційованих членів ЄС, або громадян третіх країн. Після закінчення згаданих двох років обмеження могли бути продовжені ще на три роки при обов'язковому інформуванні про це Європейської Комісії. Пролонгацію трьохрічного обмеження ще на два роки дозволялось застосовувати лише в разі істотної загрози підриву ринку праці через його скасування.

При цьому відразу було встановлено правило про те, що обмеження зазначеного роду не може бути застосоване до трудящих мігрантів з "молодих" держав – членів ЄС, якщо воно може погіршити становище таких мігрантів у сфері працевлаштування порівняно з тим становищем, яке вони мали на момент вступу країни їх громадянства до членства ЄС. Згадані обмеження не застосовувалися від моменту їх запровадження таких держав – членів ЄС, як Мальта і Кіпр.

Натомість наприкінці 80-х років минулого сторіччя міграційна політика ЄС вже досягла істотного прогресу.

Так, Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників ЄЕС від 9 грудня 1989 р. [3] (Розділ I) вже встановила такі правила:

1) "кожен працівник ЄЕС повинен мати право вільного переміщення по території Співдружності... ";

2) "свобода переміщення повинна давати право кожному такому працівнику вибрати будь-яке заняття чи професію в ЄЕС на основі принципів рівноправності, що стосується працевлаштування, умов праці та соціального захисту в країні прийому";

3) розбудова єдиного економічного простору Співтовариства в обов'язковому порядку підкріплюється соціальним забезпеченням його працівників.

При цьому свобода руху трудящих-мігрантів за згаданими правилами поширювалася на всі сфери зайнятості, крім державної служби.

Щодо обмежень, то вони допускалися вже лише з позиції громадського порядку та безпеки, а також у частині охорони здоров'я людей.

При цьому було запроваджено значний перехідний період, щоб держави – члени ЄС підготувалися до практичної реалізації проголошеної свободи, вчинивши такі дії:

- встановили взаємозв'язок між службами зайнятості;
- скасували адміністративні процедури, що перешкоджали працевлаштуванню (наприклад, кваліфікаційні строки прийому на роботу);
- усунули всі дискримінаційні умови вибору роботи;
- сформували реальні механізми взаємозв'язку між попитом і пропозицією робочої сили.

Важливим надбанням для міграційно-трудової сфери стало запровадження Маастрихтським договором країн – членів ЄС (1992 р.) "статусу громадянина Європейського Союзу" для усіх громадян країн – членів ЄС [4]. Однак складність в ЄС для трудящих-мігрантів залишалась з тієї причини, що кожна держава – член ЄС формувала самостійно свою політику у вирішенні питання трудової міграції.

Угода про асоційоване членство, яку ЄС та держави-члени уклали з третіми державами, стала надзвичайно важливим джерелом прав трудових мігрантів із таких держав, хоча такі угоди встановлювали підпорядкований характер щодо внутрішнього законодавства держав – членів ЄС, як, наприклад, Ангарська угода з Туреччиною. За цією Угодою після чотирьох років легальної праці для громадян Туреччини знімалися будь-які обмеження щодо доступу на ринки праці в країнах – членах ЄС.

Крім того, були підписані так звані євросередземноморські угоди з трьома державами Магрібу (Алжир, Марокко, Туніс), яка, по суті, встановила систему європейсько-середземноморського партнерства. На Європейсько-середземноморській конференції в 1995 р. 27 держав ЄС і держави південного Середземномор'я уклали Євро-Середземноморську угоду.

Натомість завдяки прийняттю в 1999 р. Амстердамської угоди ЄС отримав додаткові повноваження у сфері розробки єдиної політики щодо трудових мігрантів, які прибувають на територію Співтовариства з третіх країн.

Спочатку держави Західної Європи стали відкритішими для висококваліфікованих мігрантів. Наприклад, Велика Британія однією з перших країн – членів ЄС запровадила дозвіл на отримання робочої візи за умови отримання запрошення від роботодавця. Ця програма діяла щодо спеціальностей, які ввійшли до переліку дефіцитних професій (Skill Shortage List).

У 2002 р. було затверджено програму з прийому висококваліфікованих спеціалістів у сфері інформаційних технологій. Зокрема, ЄС розробив та прийняв проект про видачу спеціальних візових дозволів для висококваліфікованих спеціалістів. За даними МОМ, частина таких спеціалістів походить із пострадянського простору (за винятком РФ).

Також громадяни третіх держав отримали можливість реалізувати своє право на працю на території держав – членів ЄС, виходячи із положення про вторинні права, через зв'язок з працівниками або компанією ЄС.

У 2003 р. навіть було створено перелік небезпечних держав, громадяни яких не можуть претендувати на міграцію до ЄС. Було укладено ряд договорів про реадмісію нелегальних мігрантів, у тому числі й з Україною.

У тому самому 2003 р. Рада Міністрів ЄС прийняла також Регламент 859/2003/ЕС, який передбачав:

- негромадянин ЄС, який отримав статус постійного резидента, має право на працевлаштування в іншій державі ЄС, ніж та, яка надала йому такий статус;
- негромадянин ЄС, який перебуває в трудових відносинах на території ЄС, отримує право в ній на соціальне страхування.

У 2004 р. в'їзд і перебування громадян країни – члена ЄС в іншу країну – член Співтовариства були врегульовані Директивою 2004/38/ЄС, положення якої мали бути включені у відповідні національні закони всіх держав – членів ЄС і діяти з 2006 р.

Положення цієї директиви зводилися до таких:

- забезпечення рівноправності оплати праці трудових мігрантів із третіх країн із громадянами країн – членів ЄС;
- встановлення єдиних вимог для трудових мігрантів із третіх країн та громадян ЄС стосовно участі в об'єднаннях;
- обов'язкове медичне забезпечення для громадян третіх країн та країн – членів ЄС;
- право на освіту дітей;
- забезпечення нормальних житлових умов трудових мігрантів із країн – членів ЄС та громадян країн-членів;
- право на соціальне страхування.

Більше того, з урахуванням ліберальних правил щодо об'єднання сімей, не тільки тру-

дові мігранти-громадяни країни – члена ЄС, а й члени їхніх сімей відразу почали допускатися до ринку праці на території всіх інших країн Співтовариства.

У грудні 2004 р. було прийнято програму щодо посилення свободи, правопорядку та безпеки в рамках ЄС, яка визначила напрями розвитку, у тому числі й правового регулювання міжнародної трудової міграції до 2009 р. Було створено комісію для розробки політичного плану щодо легальної міграції, адмісії. Крім того, було визначено, що перспективи ринку праці в ЄС великі, адже навіть сам розвиток отримав назву Сценарій задоволення потреб у трудових ресурсах.

На підставі цієї програми планувалося прийняти чотири Директиви, які стосувалися питань міграції, у тому числі трудової.

У 2005 р. комісія прийняла План розвитку відповідно до Програми, основними положеннями якого стали: розробка імміграційного порталу ЄС, розширення послуг, які надаються європейським порталом щодо мобільності трудових ресурсів, допомога новим державам-членам щодо інтеграції. Результатом стала в тому числі й поява договорів про реадмісію з третіми державами, включаючи Україну.

У грудні 2005 р. Європейська комісія запропонувала політичний план щодо легальної трудової міграції, який став основою для прийняття рішень із цього питання в рамках ЄС до 2009 р. За таким планом Європейський Союз почав проводити досить жорстку політику по відношенню до мігрантів, достатньо чітко розмежовуючи, власне, міграцію і нелегальну міграцію та пошук притулку біженцями, вважаючи, що останні два явища є негативними з точки зору функціонування європейської правової бази.

Розширення ЄС у 2004 р. та 2007 р. призвело до певних обмежень у вільному пересуванні з метою захисту від дестабілізації держав – членів ЄС "зі стажем", за винятком Кіпру і Мальти. Ці обмеження не стосувалися свободи здійснення самостійної підприємницької діяльності. До 2011 р. громадяни "молодих" держав – членів ЄС повинні були отримувати дозвіл на роботу строком до 12 місяців.

18 червня 2008 р. у Страсбурзі більшістю голосів було прийнято нові Правила висилки з ЄС нелегальних мігрантів, що вступали у дію через два роки. Директива ЄС про висилку нелегальних мігрантів передбачила: утримання під вартою нелегальних осіб протягом 6 місяців, а в окремих випадках — до 18 місяців; заборону в'їзду в ЄС на 5 років; мінімальні вимоги до процедури репатріації. При цьому зазначена Директива поширювалась також на міжнародних трудових мігрантів, які не мали легального статусу.

На сьогодні ЄС має найбільшу у світі інтеграційну систему у сфері трудової міграції, адже він є одним з основних регіонів призначення трудових мігрантів, які прибувають із третіх країн. Оскільки в останні десятиріччя ЄС перетворився в один із основних регіонів призначення трудових мігрантів, які прибувають із третіх країн, у поточний період держави – члени ЄС, відповідно до вимог Римського договору, ідуть шляхом спрощення та полегшення умов перебування мігрантів з третіх країн на своїй території. Так, після 1 травня 2011 р., відповідно до транзитних положень Договору про вступ до ЄС, усі обмеження щодо питань трудової міграції в межах останнього були зняті.

Україні, що підписала з ЄС Угоду про Асоціацію [5], важливо переходити вже сьогодні на стандарти ЄС у питаннях трудової міграції.

Нині іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, згідно із Законом України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", користуються в нашій державі національним режимом щодо працевлаштування і трудової діяльності. Стосовно іноземних громадян і осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, то на цю категорію фізичних осіб поширюється законодавство України про зайнятість, якщо не передбачено іншого.

Трудові правовідносини іноземних громадян, що працюють на підприємствах, в установах, організаціях України, врегульовані Законом України "Про міжнародне приватне право" [6]. Трудові відносини, правовий режим та соціальний захист щодо діяльнос-

ті громадян тих чи інших країн на території України встановлюються двосторонніми та багатосторонніми угодами України про правову допомогу. Наприклад, такі угоди є між Україною та Білоруссю, Україною та Польщею та іншими країнами.

За відсутності зазначених договорів правовий статус сторін визначається за законодавством місця виконання працівником роботи. При виконанні роботи на території однієї держави, а головного підприємства працедавця — на території іншої правовий статус працюючої особи регулюється законодавством держави, де перебуває головне підприємство. Так, праця за контрактом виконується відповідно до отриманого іноземцем дозволу. Роботодавець на території України може використовувати працю іноземців на підставі дозволу.

Стаття 8 Закону України "Про зайнятість населення" покладає на уряд повноваження щодо встановлення порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 8 квітня 2009 р. встановлено Порядок видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства.

На території України роботодавці мають право на використання праці іноземців на умовах трудового договору лише за наявності виданого роботодавцю державною службою зайнятості дозволу на використання праці іноземців, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Для іноземних громадян, що працюють в Україні на підставі трудового договору, порядок і умови укладення трудового договору визначаються законодавством країни про працю.

Ті роботодавці, які не мають дозволу на використання праці іноземців, але залучають їх до роботи, несуть адміністративну відповідальність.

Тому доцільно розробити відповідно до стандартів ЄС спеціальний Закон "Про правове врегулювання праці трудових мігрантів", чітко визначивши у ньому статус трудових мігрантів та істотно спростивши порядок оформлення праці фахівців, особливо тих, що можуть бути задіяні у сферах виробництва та обслуговування.

Література

1. *Договор* об учреждении Европейского экономического сообщества. Рим, 25 марта 1957 г. // Договоры, учреждающие европейские сообщества. — М.: Право, 1994. — С. 95–288.

2. *Regulation* (EEC) № 1612/68 Of The Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community [Електронний ресурс] // Official Journal, Special Edition, 1968 (II). — Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31968R1612

3. *Хартія* Співтовариства про основні соціальні права працівників ЄЕС [Електронний ресурс] // Хартія, Міжнар. документ від 09.12.1989. — Режим доступу: // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show

4. *Договор* о Европейском союзе. Маастрихт, 7 февраля 1992 г. // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — М.: Право, 1994. — С. 45–246.

5. *Угода* про асоціацію між ЄС та Україною 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/

Доцільно розробити відповідно до стандартів ЄС спеціальний Закон "Про правове врегулювання праці трудових мігрантів", чітко визначивши у ньому статус трудових мігрантів та істотно спростивши порядок оформлення праці фахівців, особливо тих, що можуть бути задіяні у сферах виробництва та обслуговування.

It appears advisable to develop in line with EU standards special law "On the legal regulation of labor migrants", it clearly defining the status of migrant workers and significantly simplifying the procedure for registration of labor experts, especially those that may be involved in manufacturing and services.

Представляется целесообразным разработать в соответствии со стандартами ЕС специальный Закон "О правовом урегулировании труда трудовых мигрантов", четко определив в нем статус трудовых мигрантов и существенно упростив порядок оформления труда специалистов, особенно тех, которые могут быть задействованы в сферах производства и обслуживания.

Надійшла 19 грудня 2015 р.