

Савицький В.В. Свобода вільного пересування працівників у контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

САВИЦЬКИЙ ВАЛЕНТИН ВАЛЕНТИНОВИЧ

аспірант кафедри порівняльного та європейського права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка

**СВОБОДА ВІЛЬНОГО ПЕРЕСУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ У
КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС**

Актуальність дослідження. Підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало визначною подією для України і здійснило безпосередній вплив на усі сфери життя українців. З метою дотримання положень Угоди та імплементації норм права ЄС до національного законодавства, в Україні проводяться реформи у різноманітних галузях, зокрема і у галузі трудового та соціального права. Одним із питань, що набуло особливої актуальності для українців є питання працевлаштування на території держав-членів ЄС та особливості руху працівників із третіх країн на території цих держав. З урахуванням того, що з 2017 р. між Україною та ЄС діє безвізовий режим, тобто громадяни України отримали можливість виїжджати до ЄС без отримання попереднього дозволу – візи, багато українських працівників намагаються адаптувати відповідний режим до реалізації своїх прагнень щодо працевлаштування на території держав-членів ЄС. Однак, безвізовий режим не поширюється на тих осіб, які бажають виїхати на територію держав-членів з метою працевлаштування. Таким чином, питання трудової міграції українських працівників у ЄС потребує

особливої уваги у контексті Угоди про асоціацію. В цілому працевлаштування громадян третіх країн на території ЄС регулюється актами первинного та вторинного законодавства Союзу. Однак, оскільки об'єктом дослідження є саме особливості працевлаштування українських трудових мігрантів, до уваги варто брати положення Угоди про асоціацію, адже саме вона виступає ключовим правовим актом у сучасній співпраці між сторонами.

Слід зазначити, що на постійній основі за кордоном перебувають понад три мільйони українських трудових мігрантів. Найбільше з них працюють у сусідній Польщі, а наступними державами у цьому списку є Італія, Чеська Республіка та Португалія. Кожен п'ятий з понад трьох мільйонів дозволів на проживання у ЄС за минулий рік було видано вихідцю з України. Тобто, досліджуване питання є надзвичайно актуальним для України через те, що багато наших громадян виїжджають в країни ЄС з метою працевлаштування.

Окремі аспекти працевлаштування громадян третіх країн на території держав-членів ЄС розглядалися такі українські дослідники як: О. В. Абрашка, О. К. Вишняков, О. М. Дарморіс, А. І. Дмитрієв, Й. П. Звонар, А. М. Кузьмінський, Ю. А. Кузьмінський, О. В. Купець, Н. Б. Мушак, М. І. Пітулич, І. Я. Садова, Л. Г. Фалалєєва, В. В. Форманюк та інші.

З самого початку утворення ЄС у його основу було покладено так звані «чотири свободи», які є визначальними для Союзу: свобода руху капіталів, послуг, товарів та працівників. Тобто, за законодавством ЄС, робітники на території держав-членів мають право вільно пересуватись у межах ЄС з метою працевлаштування. Це знаходить своє підтвердження у ст. 45 Договору про функціонування ЄС у редакції Лісабонського договору від 2007 р., де зазначено, що свобода пересування в ЄС означає скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й зайнятості. Зокрема, у п. 3 вищезгаданої статті зазначено, що свобода руху передбачає

право: приймати фактично зроблені пропозиції про працевлаштування; вільно рухатися в межах території держав-членів з цією метою; перебувати в державі-члені з метою працевлаштування згідно з положеннями, що регулюють працевлаштування громадян цієї держави, визначених законами, підзаконними та адміністративними актами; залишатися на території держави-члена після завершення трудової діяльності [3]. Таким чином, працівники у ЄС можуть перебувати та проживати на території будь-якої із держав-членів, у випадку свого працевлаштування та продовжувати залишатись на території цієї держави після завершення трудової діяльності. Однак, відповідні свободи поширюються лише на громадян ЄС. Громадяни третіх країн, тобто усіх тих держав, які не є державами-членами ЄС, не мають відповідних привілеїв, однак вони так само можуть працевлаштовуватись на території держав-членів ЄС на умовах, визначених законодавством ЄС.

Зазначимо, що основи працевлаштування громадян третіх країн у ЄС закладені у актах вторинного законодавства ЄС. Так, наприклад, згідно з Директивою 2009/50/ЄС від 2009 р. про встановлення умов в'їзду і перебування громадян третіх країн з метою висококваліфікованої роботи, встановлені умови в'їзду і проживання на строк більше, ніж три місяці на територію держав-членів громадян із третіх країн та членів їх сімей, які прибувають для висококваліфікованого працевлаштування. Для положень Директиви «Висококваліфікована робота» означає роботу особи, яка проявляється через три основні характеристики: незалежно від виду правового зв'язку користується у відповідній державі-члені захистом в якості працівника в рамках національного законодавства про працю та/або відповідно до національної практики з метою виконання реальної та ефективної праці за дорученням або під керівництвом іншої особи; отримує заробітну плату; має необхідну компетенцію належного та спеціального характеру, підтвержені вищою професійною кваліфікацією. Ця Директива

застосовується до громадян третіх країн, які звертаються з клопотанням щодо їх допуску на територію держави-члена з метою здійснення там висококваліфікованої роботи згідно з умовами цієї Директиви. Проте слід наголосити, що держави-члени можуть встановлювати умови, більш сприятливі ніж ті, що передбачені Директивою. Відповідні працівники користуються рівністю в правах з національними громадянами у трудових питаннях [8]. Таким чином, Директива закріплює загальні правила щодо працевлаштування громадян третіх країн на території держав-членів ЄС у випадку, якщо вони є висококваліфікованими працівниками, однак при цьому, вона надає право державам-членам на власний розсуд встановлювати для таких працівників більш. Тобто, держави можуть врегульовувати відповідне питання згідно зі своїми потребами на внутрішньому ринку праці.

Крім того, відповідне питання врегульоване у низці інших правових актів, зокрема Резолюції Ради ЄС про обмеження на прийом громадян третіх країн на територію держав-членів для працевлаштування від 1994 р., Директиві ЄС 2003/109/ЄС про статус громадян третіх країн, які проживають на довготривалій основі від 2003 р., Директиві 2003/86/ЄС про право на воз'єднання сім'ї від 2003 р., Регламент 492/2011 про рівне відношення до працівників-іноземців та громадян ЄС від 2011 р. тощо.

Повертаючись до України слід підкреслити, що її громадяни для ЄС є громадянами третіх країн. На сучасному етапі відносин між Україною та ЄС основи відповідної співпраці закладені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 2014 р. (далі – Угода про асоціацію). Її положення стосуються різних сфер взаємовідносин, які мають бути налагоджені та узгоджені між сторонами. Щодо особливостей відносин України та ЄС у контексті захисту прав працівників, слід звернути увагу на положення ст. 16 Угоди про асоціацію. Відповідно до неї передбачено необхідність спільного управління

міграційними потоками [5]. Зокрема, особлива увага у статті приділяється питанню співпраці ЄС та України у сфері обміну поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів. Як зазначає українська дослідниця О. В. Довжук, механізм реалізації норм стосовно регулювання нелегальної трудової міграції в державах-членах ЄС не є однаковим та досконалим. Кожна країна окремо визначає, які саме заходи по боротьбі з нелегальною трудовою міграцією необхідно застосовувати. Такі обставини зумовлюють необхідність здійснювати обмін інформацією, з метою з'ясування об'єктивних причин трудової міграції, серед яких може бути низький рівень оплати праці у власній країні, відсутність належної кваліфікації для отримання роботи, невідповідність професійного навчання нормам ринку праці, незнання мови, традицій та правового поля держави прибуття тощо, а це в подальшому призведе до запобігання помилок при вирішенні законодавчих проблем в сфері нелегальної трудової міграції як на національному, так і рівні ЄС [1, с. 100]. Таким чином, спираючись на погляд О. В. Довжук, а також беручи до уваги норми ст. 16 Угоди про асоціацію можна стверджувати, що проблема міграції є дійсно великою для ЄС, що і обумовило включення до Угоди про асоціацію норми, яка б заклала засади зупинення потоку трудових мігрантів до ЄС на підставі аналізу існуючих у трудовому законодавстві України проблем.

Варто також взяти до уваги ст. 17 Угоди про асоціацію, у якій наголошено наступне: «Відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються у державі-члені та в ЄС, ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави-члена». Слід вказати, що відповідний принцип застосування національного режиму по відношенню до легальних працівників є спільним та загальновизнаним для держав-членів ЄС. Україна, в свою чергу, приймає

такі ж умови щодо громадян держав-членів ЄС [5]. Відповідні положення є дуже важливими для обох сторін, адже вони забезпечують рівне ставлення до працівників обох сторін на територіях держав-учасників Угоди. Звичайно, особливого значення це положення має для українських громадян, адже надає їм можливість (у випадку законного працевлаштування на території ЄС) отримувати рівну заробітну плату та користуватись усіма умовами, які надаються працівникам ЄС. Отже, не зважаючи на те, що Угода про асоціацію не виступає підставою для безперешкодного працевлаштування українських працівників на території ЄС, однак, за умови дотримання українськими трудовими мігрантами вимог ЄС, що висуваються для працівників третіх країн, які бажають працювати на території держав-членів ЄС, Угода про асоціацію виступає гарантією дотримання їх трудових прав та надання їм національного режиму, поряд із вторинними актами права ЄС, згаданими вище у статті.

Також, у світлі підписання Угоди про асоціацію, важливо розглянути Рішення Ради ЄС від 2014 р. (2014/669/EU). Це рішення, окрім інших пунктів, конкретно стосувалося застосування ст. 17 Угоди про асоціацію, в частині «конкретних зобов'язань, що стосується поведінки з громадянами третіх країн, які легально працевлаштовані як працівники («workers») на території іншої Сторони та які підпадають під Розділ IV Частини третьої Угоди про функціонування ЄС» [7]. Згадування ст. 17 Угоди про асоціацію має на меті підкреслити, що суть та призначення Розділу IV Частини третьої Угоди про функціонування ЄС є «окремим і незалежним» у дії від ст. 17 Угоди про асоціацію. Відповідно, у цьому рішенні Рада ЄС зазначає, що дає згоду на підписання Угоди про асоціацію із наступним застереженням що «Угода не має тлумачитися як така, що наділяє правами чи створює зобов'язання, які можуть безпосередньо підніматися на розгляд перед судами ЄС чи держав-членів». На нашу думку, прийняття такого рішення було викликано пошуком консенсусу серед держав-членів задля підписання Угоди

про асоціацію, який має слугувати для держав-членів певною гарантією-запобіжником від перенаповнення власних ринків праці від масової трудової міграції громадян України, враховуючи кількість працездатного населення та кризові явища у фінансовому та економічному становищі країни, а також високий рівень безробіття на території України. Загалом, на підставі аналізу положень ст. 17 Угоди про асоціацію можна стверджувати, що вона не створює жодних додаткових прав та не містить прямих заборон щодо працевлаштування громадян України у ЄС, та навпаки, громадян держав-членів на території України. Вона лише констатує необхідність рівного захисту та однакового ставлення обома сторонами до працівників, які працюють легально та є громадянами держав-учасниць Угоди про асоціацію, тобто України та держав-членів ЄС.

Згідно зі ст. 18 Угоди про асоціацію передбачено вирішення питання щодо мобільності працівників. У статті йдеться про те, що існуючі можливості доступу до зайнятості для українських працівників, надані державами-членами згідно з двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені. Крім того, інші держави-члени повинні вивчити можливість укладання подібних договорів [5]. Таким чином, виходячи із зазначених положень, можна стверджувати, що Угода залишає попередні договори між Україною та окремими державами-членами ЄС щодо руху працівників чинними і наголошує на можливості укладання таких угод і з іншими членами. Однак, крім цього, жодних конкретних зобов'язань щодо мобільності працівників ЄС відповідно до Угоди на себе не бере. На сьогодні двосторонні договори подібного змісту укладені між Україною та деякими державами-членами ЄС. Наприклад, уваги заслуговує Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників від 1994 р. Згідно з її положеннями, передбачені особливості праці робітників кожної зі Сторін на території іншої Сторони. Однією із умов, які мають виконані при працевлаштуванні на роботу робітників-

іноземців, має бути отримання відповідного дозволу на працевлаштування, наданого уповноваженим на це органом. У разі підписання трудового договору працівник бере на себе письмове зобов'язання, що він не буде перебувати в країні працевлаштування довше терміну, на який він одержав дозвіл, та не буде шукати іншої роботи, крім тієї, яка була передбачена цим дозволом. Угода передбачає особливості соціального захисту, страхування, правового захисту працівників тощо. Важливим видається положення ст. 6 Угоди, у якій наголошується на тому, що особливості праці та оплати регулюються згідно із національним законодавством держави працевлаштування [6]. Виходячи із цієї норми можна відзначити, що на іноземних працівників поширюється національне трудове законодавство держави працевлаштування, крім аспектів, які зачіпає безпосередньо Угода. Отже, можна стверджувати, що на них поширюються ті ж умови праці, які поширюються і на громадян країни працевлаштування. На нашу думку, відповідне положення на сучасному етапі є важливим для українських громадян з урахуванням великої кількості трудових мігрантів, які від'їжджають до Польщі працювати адже вищезгадані умови створюють для них підстави для захисту трудових прав на рівні із громадянами Польщі. Крім того, схожі за змістом договори, укладені між Україною та окремими країнами ЄС, наприклад з Литвою (1995 р.), Чехією (1996 р.), з Іспанією (2009 р.), Португалією (2009 р.) тощо. Якщо проаналізувати положення відповідних угод, то можна стверджувати, що їх положення направлені на взаємний захист трудових та соціальних прав працівників сторін договору, які на законних підставах працюють на території іншої сторони. В цілому, такі двосторонні договори відіграють важливу роль у відносинах між державами з метою захисту своїх громадян, які працюють за кордоном.

Повертаючись загальною до відносин між Україною та ЄС на підставі Угоди про асоціацію слід підкреслити, що норми щодо праці стосуються лише громадян України та ЄС, які працюють на території іншої сторони на

законних підставах. Угода про асоціацію жодним чином не зачіпає питання свободи пересування осіб, тобто жодне із її положень не може бути роз'яснене як таке, що надає право громадянам ЄС або України в'їжджати або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування.

Європейська Рада, у своєму Висновку щодо України від 15 грудня 2016 р. звернула увагу, що метою Угод про асоціацію є підтримка країн-партнерів на шляху стабільної та процвітаючої демократії, а також відображення стратегічного та геополітичного значення, яке Європейський Союз надає регіональному контексту. У контексті теми дослідження особливої уваги набуває положення відповідного рішення, яке наголошує на наступному: «Визначаючи мету посилення мобільності громадян, ця Угода не надає українським громадянам або громадянам Союзу, відповідно, права на вільне проживання та роботу на території держав-членів або України. Угода не зачіпає права держав-членів визначати обсяги прийому громадян України на їхню територію з метою пошуку роботи, незалежно від зайнятості або само зайнятості» [9]. Тобто, відповідне рішення є ще одним підтвердженням того факту, що Угода про асоціацію не надає права громадянам будь-якої зі сторін на вільне працевлаштування на території іншої сторони.

Не зважаючи на той факт, що в Угоді про асоціацію є цілий окремий розділ, присвячений питанням соціальної політики, слід наголосити, що він жодним чином не регулює питання соціального захисту українських працівників на території ЄС. Отже, можна дійти висновку, що відповідне питання має бути предметом окремих двосторонніх домовленостей між Україною та державами-членами ЄС. Провівши аналіз відповідних угод можна зазначити, що вони регулюють питання соціального забезпечення українських громадян, які працюють на їх території на законних підставах, а також закріплюють права українських громадян на отримання соціальних виплат (пенсій; допомоги по безробіттю; відшкодування шкоди у випадку трудового каліцтва або професійного захворювання; виплати у зв'язку із

вагітністю, народженням дитини, материнством) [4, с. 75].

Таким чином, доволі суттєве питання соціального забезпечення, яке загалом прямо впливає на захист прав людини, не охоплено Угодою про асоціацію. На нашу думку, відповідне питання потребує більш детального регулювання на двосторонньому рівні з окремими державами-членами ЄС, особливо тими, які межують з Україною, а також тими, на території якої працює велика кількість українських громадян. Таке врегулювання дозволить ще більшою мірою захистити їх права.

Отже, Угода про асоціацію не надає українським громадянам права на вільне працевлаштування на території держав-членів ЄС та на вільне пересування у межах ЄС з цією метою. Жодне положення Угоди про асоціацію не можна трактувати як таке, що вступає підґрунтям для вільного працевлаштування громадян України. Звичайно, Угода і не забороняє відповідне працевлаштування за умови дотримання українськими працівниками додаткових умов, передбачених законодавством ЄС для громадян третіх країн. Хоча у своїх положеннях Угода торкається окремих питань щодо пересування працівників, це потребує додаткового врегулювання на двосторонньому рівні. Тим не менш, вона все ж закладає певні основи, пов'язанні із недискримінацією та дотриманням трудових прав українських працівників, які легально працюють на території ЄС, що є важливим у контексті гарантування їх основних трудових прав, та прав людини в цілому. Крім того, у положеннях Угоди ЄС передбачив можливість регулювання трудових міграційних потоків із України шляхом ведення моніторингів та обговорень.

Список використаних джерел

1. Довжук О. В. Правові засади співробітництва між Україною та ЄС в сфері юстиції, свободи, безпеки та руху осіб / О. В. Довжук // Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2015. Випуск 125 (частина I). С. 95-105.

2. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання / Р. Петров, М. Кузьо та інші [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/europrav2015.pdf>.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу, 30.03.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>
4. Мушак Н. Б. Україна та Європейський Союз: формат двостороннього співробітництва у сфері пересування осіб / Н. Б. Мушак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 74-79.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України № 984_011 від 21.03.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/.
6. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників: Закон України № 616_026 від 19.12.1994. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_026.
7. Council Decision of 23 June 2014 on the signing, on behalf of the European Union, of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, as regards the provisions relating to the treatment of third-country nationals legally employed as workers in the territory of the other party, 23.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014D0669>.

8. Council Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, 25.05.2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>.
9. European Council Conclusions on Ukraine, 15.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.consilium.europa.eu/media/24151/15-euco-conclusions-ukraine.pdf>.

У статті розкриті особливості правового регулювання працевлаштування громадян третіх країн на території ЄС, а також розглянуті особливості руху працівників між Україною та ЄС відповідно до положень Угоди про асоціацію.

Ключові слова: Угода про асоціацію між Україною та ЄС, рух працівників, трудящі-мігранти, свобода пересування працівників.

В статье раскрыты особенности правового регулирования трудоустройства граждан третьих стран на территории ЕС, а также рассмотрены особенности движения работников между Украиной и ЕС в соответствии с положениями Соглашения об ассоциации.

Ключевые слова: Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, движении работников, трудящиеся-мигранты, свобода передвижения работников.

The article reveals peculiarities of legal regulation of employment of third country nationals in the territory of the EU, as well as features of the movement of workers between Ukraine and the EU in accordance with the provisions of the Association Agreement.

Keywords: Association agreement between Ukraine and the EU, the movement of workers, migrant workers, freedom of movement for workers.