

Л. Г. Джиджавадзе, магистрант 2-го курса юридического факультета Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова, обладатель диплома I степени VIII Международного конкурса научных работ студентов и магистрантов по трудовому праву имени Л.С. Таля – 2021

УДК 349.2

МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЕАЭС И ЕС В ПЕРИОД КОВИДНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Аннотация

В статье анализируются модели правового регулирования трудовых отношений в период пандемии коронавируса в рамках ЕС и ЕАЭС. На основе анализа доктрины, международных нормативных правовых и рекомендательных актов Европейского союза и Евразийского экономического союза подробно исследуется реализация механизма «ограничения-гарантии» в регулировании трудовых отношений. Кроме того, дается характеристика моделей ЕС и ЕАЭС по основным критериям, выделяемым в науке. Детально рассматриваются нормы первичного и вторичного права, закрепленные в директивах, регламентах, резолюциях Европейского парламента, а также в рекомендациях Коллегии Евразийской экономической комиссии и распоряжениях Евразийского межправительственного совета. На основе полученной информации автором делаются выводы об основных характеристиках и особенностях, которые приобретают обе модели, с выделением общих и отличительных черт.

Ключевые слова: международное трудовое право, ограничения в трудовом праве, COVID-19, ЕС, ЕАЭС.

Введение

Вопрос международной интеграции в рамках международных организаций является актуальным направлением исследования в условиях современности. Пандемия коронавируса оказала влияние на все сферы жизни общества. Борьба с пандемией должна осуществляться не только на национальном, но и на международном уровне. Эффективный механизм правового регулирования обеспечивает предупреждение коронавирусной инфекции. В связи с этим нам представляется важным проанализировать опыт Европейского союза (далее – ЕС) и Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) по данному вопросу, выделив положительные моменты и недостатки той или иной модели. По результатам исследования предполагается внесение рекомендаций по совершенствованию модели правового регулирования трудовых отношений в ЕАЭС.

Основная часть

Начнем рассмотрение с Европейского союза. Он является международной организацией, преследующей и экономические, и социальные цели. А. М. Лушников и М. В. Лушникова обращают внимание на то, что изначально ЕС имел признаки экономической модели, но позже его интересы сместились в сторону социальных вопросов, связанных с установлением международных стандартов трудовых прав и контроля за их соблюдением [1, р. 98]. Кроме того, ЕС является международной организацией интеграционного типа. При этом, по мнению Т. А. Постоваловой, с точки зрения регламентации вопросов трудового права модель имеет черты координационного типа. В части регулирования трудовых отношений, как подчеркивает тот же автор, имеет место концепция минимальной гармонизации, заключающейся в установлении минимального уровня защиты трудовых прав на уровне Союза с возможностью его улучшения в национальных законодательствах государств.

членов [2, с. 43]. Данный вывод следует из ст. 153 Договора о функционировании Европейского союза (вместе со «Списком, предусмотренным в статье 38...», «Заморскими странами и территориями, к которым применяются положения части четвертой Договора...») (подписан в г. Риме 25 марта 1957 г.) (с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.).

Система источников права тоже является одним из признаков, характеризующих модель регулирования в рамках международных организаций. Трудовое право Европейского союза является частью наднационального трудового правопорядка с преимущественным и частичным непосредственным действием на территории государств-членов [2, с. 57]. Все источники права делятся на первичное и вторичное право.

Первичное право более статично, чем вторичное, поэтому правовые акты, регламентирующие ковидные изменения в регулировании трудовых отношений, отсутствуют. При анализе Договора о ЕС [3], Договора о функционировании ЕС [4], Хартии основных прав ЕС [5] специализированные нормы выявлены не были, лишь в ч. 3 ст. 45 Договора о функционировании ЕС подчеркивается, что свобода передвижения работников может быть ограничена при наличии обоснованных причин. Первичное право выступает фундаментом, правовой базой для принятия нормативных правовых актов вторичного права.

Проанализировав правовой портал Европейского союза, обязательных актов вторичного права, специально направленных на регулирование трудовых отношений, обнаружены единицы. Необходимость сохранения рабочих мест, борьбы с безработицей, обеспечения прав рабочих подчеркивается в преамбуле Постановления (ЕС) 2020/696 Европейского парламента и Совета от 25 мая 2020 года о внесении изменений в Постановление (ЕС) № 1008/2008 об общих правилах эксплуатации воздушного сообщения в Сообществе в связи с пандемией COVID-19. Конкретные ограничения не содержатся в статьях этого правового акта, в ст. 21а регламентировано лишь право государства – члена ЕС в экстренном порядке ввиду ухудшения эпидемиологической ситуации наложить ограничение на осуществление прав передвижения воздушным транспортом. Механизм предоставления финансовой помощи Союзом государствам-членам в целях предотвращения безработицы и обеспечения надлежащих условий работы для сохранения здоровья регламентиро-

ван в постановлении Совета (ЕС) 2020/672 от 19 мая 2020 года о создании европейского инструмента временной поддержки для снижения рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях (SURE) после вспышки COVID-19. Согласно ст. 4 этого постановления форма помощи представляет собой ссуду. Для реализации инструмента в отношении конкретного государства необходимо, чтобы Совет принял имплементирующее решение (например, Имплементационное решение Совета (ЕС) 2020/1354 от 25 сентября 2020 года о предоставлении Португальской Республике временной поддержки в соответствии с Регламентом (ЕС) 2020/672 для снижения рисков безработицы в условиях чрезвычайной ситуации после вспышки COVID-19). Перед этим Совет и специальная комиссия проводят проверку наличия оснований для предоставления помощи.

Директива – способ регулирования трудовых отношений, который Европейским союзом используется чаще, чем регламент. Так, в приложении III Директивы Комиссии (ЕС) 2020/739 от 3 июня 2020 года о внесении изменений в Приложение III к Директиве 2000/54/ЕС Европейского парламента и Совета в отношении включения SARS-CoV-2 в список биологических агентов, которые, как известно, заражают людей, и о внесении изменений в Директиву Комиссии (ЕС) 2019/1833 вирус SARS-CoV-2 был отнесен к биологическим агентам. В результате этого произошли важные изменения в трудовой сфере. Отнесение данного вируса к биологическим агентам во взаимосвязи со ст. 6, 9 Директивы Совета 89/391/ЕЕС от 12 июня 1989 года о введении мер по поощрению повышения безопасности и охраны здоровья работников на производстве наложило на работодателей обязанность проводить полную и актуальную оценку рисков на производстве; информировать работников о существующих угрозах; проводить обучение работников предупреждению распространения коронавируса. Важное значение для охраны труда имеет Директива 2000/54/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 сентября 2000 года о защите работников от рисков, связанных с воздействием биологических агентов на производстве (седьмая индивидуальная директива по смыслу статьи 16(1) Директивы 89/391/ЕЕС). Она устанавливает ограничение в виде минимальных требований гигиены труда. Кроме того, регламентируется обязанность работодателей по выдаче спецодежды и специальных приборов.

Таким образом, обязательные акты вторичного права направлены на установление ограничений в области охраны труда, а также на решение проблем безработицы.

Важным актом с точки зрения регулирования труда в период COVID-19 является Резолюция Европейского парламента от 19 июня 2020 года о европейской защите трансграничных и сезонных работников в контексте кризиса COVID-19 (2020/2664(RSP)) (далее – Резолюция 2020/2664). Она регулирует труд сезонных и приграничных работников, на которых ковидные ограничения оказали существенное влияние. В п. А–R подчеркивается, что причиной принятия резолюции стала необходимость обеспечения права работника на свободу передвижения в условиях пандемии, уязвимость работников с точки зрения условий охраны труда, а также участвовавшие нарушения их прав. Ввиду того, что работа указанных категорий работников носит разъездной характер и связана с приграничными зонами, данный вопрос особенно актуален. Существующие на тот момент акты (в том числе на национальном уровне) не затрагивали вопрос обеспечения баланса гарантий и ограничений – это послужило еще одной причиной принятия резолюции. В части ограничений можно выделить следующие положения Резолюции 2020/2664:

1) в п. 1 подчеркивается, что ограничения свободы передвижения, пограничный контроль должны носить исключительный характер, и предусматривается их постепенная отмена по мере улучшения эпидемиологической ситуации. Отмечается необходимость отмены дискриминационных ограничений, установленных в отношении приграничных и сезонных работников;

2) в п. 2, 6 акцентируется необходимость установления ограничений, обеспечивающих охрану труда и направленных на сохранение здоровья и обеспечение надлежащих жилищных условий (например, правила дистанцирования, необходимость последующего контроля после пересечения границы, ведение учетных записей работников). Помимо этого в отношении ограничений работников устанавливается упрощенный порядок их реализации, и государствами обеспечивается содействие работникам в их соблюдении (например, легкий доступ к тестированию, доступ к медицинскому обслуживанию, информирование работников об ограничениях и способах защиты своих прав);

3) в п. 1–24 Резолюции 2020/2664 для достижения баланса интересов закрепляются гарантии работников. Так, можно выделить следующие гарантии: доступ к медицинскому обслуживанию, возмещение расходов на переезд, система социальных гарантий. Интересной является гарантия, в соответствии с которой не допускается ущемлять права работников на социальные и налоговые льготы в зависимости от срока пребывания на территории;

4) согласно п. 13 на государства-члены возлагается обязанность по осведомлению работников о существующих правилах (в том числе ограничениях) в целях обеспечения правовой ясности. Выполнение данной задачи предполагается достичь путем ведения веб-сайтов, создания порталов и мобильных приложений и др.

Таким образом, несмотря на то что резолюции относятся к «мягкому праву» и их положения носят рекомендательный характер, они выполняют важную роль в регулировании трудовых отношений, в том числе в обеспечении реализации права работника на свободу передвижения. В Резолюции 2020/2664 прослеживается механизм «ограничение-гарантия». Влияние Резолюции 2020/2664 заключается в следующем: во-первых, она используется при толковании; во-вторых, в ней обозначаются существующие дефекты правового регулирования; в-третьих, она является ориентиром для принятия директив и иных обязательных нормативных правовых актов.

Еще одной резолюцией, затрагивающей вопросы регулирования трудовых отношений в период пандемии, является Резолюция Европейского парламента от 17 апреля 2020 года о скоординированных действиях ЕС по борьбе с пандемией COVID-19 и ее последствиями (2020/2616(RSP)) (далее – Резолюция 2020/2616). В отличие от предыдущей Резолюции 2020/2664, посвященной в основном вопросам трудового права, она носит общеправовой характер. В данном нормативном акте подчеркивается важность совместных действий в борьбе с COVID-19. Примечательно, что в Резолюции 2020/2616 обращается внимание на необходимость: 1) межотраслевого подхода в борьбе с пандемией (п. 37); 2) изменения норм, регламентирующих полномочия Союза, в сторону их расширения при наличии трансграничных угроз (п. 67). В сфере трудового права резолюция закрепляет следующие положения:

1) в п. 49 регламентируется необходимость отмены ограничений, связанных с пересечением границы для отдельных категорий работников: а) работников транспортных компаний; б) сезонных работников; в) лиц, осуществляющих борьбу с COVID-19 (работников здравоохранения и лиц, осуществляющих уход за пожилыми людьми); г) работников агропромышленного сектора.

2) необходимость установления постовых и иных ограничений, направленных на охрану здоровья и труда (п. 42).

Проанализировав Резолюцию 2020/2616, можно сделать вывод, что все нормы пронизывает идея учета прав человека при введении ограничений. При установлении ограничений должен соблюдаться принцип соразмерности и обоснованности. В Резолюции 2020/2616 Европейского парламента обращается внимание, что не допускается установление ограничений органами, в чью компетенцию не входит решение данного вопроса. Это далеко не все резолюции, есть еще, например, Резолюция Европейского парламента от 29 апреля 2021 года о пандемии COVID-19 в Латинской Америке (2021/2645(RSP)), и др.

Перейдем к рассмотрению модели правового регулирования трудовых отношений в ЕАЭС. Он представляет собой экономическую интеграционную модель наднационального типа [6, с. 58–61; 7, с. 28–30]. Об экономической направленности свидетельствуют цели, регламентированные в ст. 4 Договора «О Евразийском экономическом союзе» (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г., далее – Договор о ЕАЭС), среди которых формирование единого рынка товаров, услуг, трудовых ресурсов, создание условий для стабильного развития экономики государств и т. д. Об интеграционном характере наднационального типа свидетельствует ст. 6 Договора о ЕАЭС.

Источники права можно разделить по аналогии с ЕС на первичное и вторичное право. К первичному праву относятся: Договор о ЕАЭС, международные договоры между государствами-членами, международные договоры с третьими странами. К вторичному – акты органов ЕАЭС. Принципы определения юридической силы нормативных правовых актов закреплены в ст. 6.

Проанализировав правовой портал ЕАЭС, выявили следующие акты, регламентирующие трудовые отношения в период пандемии с использованием механизма «ограничение-гарантия». Рекомендация Коллегии ЕЭК от 29 июня 2021 г.

№ 16 «О Методических рекомендациях по профилактическим мерам при возобновлении авиа-пассажирских перевозок в гражданской авиации на таможенной границе Евразийского экономического союза и таможенной территории Евразийского экономического союза в период неблагоприятной эпидемиологической ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции COVID-19» (далее – Рекомендация ЕЭК № 16) закрепляет следующие положения:

1) в ст. 7–9 приложения Рекомендации ЕЭК № 16 устанавливаются санитарно-эпидемиологические ограничения, которые необходимо соблюдать работникам аэропортов. К ним относятся: масочный режим, правила дистанцирования, необходимость измерения температуры, обязательная гигиена рук, организация централизованного питания и др. В ст. 6 приложения Рекомендации ЕЭК № 16 предусмотрены аналогичные санитарно-эпидемиологические ограничения для членов экипажа. Добавлено еще такое ограничение, как минимизация контактов с пассажирами;

2) согласно п. «б» ст. 8 приложения Рекомендации ЕЭК № 16 закреплен перечень лиц, наиболее подверженных инфицированию, которых рекомендовано не привлекать к работе и обеспечить их самоизоляцию. К данной категории работников относятся лица: а) старше 65 лет; б) имеющие хронические заболевания; в) имеющие сниженный иммунитет; г) беременные женщины;

3) в ст. 4, 5 приложения Рекомендации ЕЭК № 16 содержатся правила пересечения границы, связанные с необходимостью сдачи ПЦР-тестов, наличия вакцинации и др.

Аналогичные правила предусмотрены и в Рекомендации Коллегии ЕЭК от 19 января 2021 г. № 3 «О методических рекомендациях по профилактическим мерам при возобновлении железнодорожного сообщения на таможенной границе Евразийского экономического союза и таможенной территории Евразийского экономического союза в период неблагоприятной эпидемиологической ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции COVID-19». Так, в п. «в» ст. 6 регламентируются ограничения, связанные с необходимостью соблюдения работниками масочного режима и иных санитарно-эпидемиологических правил.

Все остальные международно-правовые акты в рамках ЕАЭС, посвященные вопросам COVID-19, регулируют экономические отношения, связанные

с правилами перевозки товаров через границу и уплатой таможенных пошлин (например, Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 10.04.2020 № 6 «О предпринимаемых в рамках Евразийского экономического союза мерах, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях развития пандемии коронавирусной инфекции COVID-19»).

Заключение

Проанализировав международно-правовые акты ЕС и ЕАЭС, посвященные ограничениям в трудовом праве в период пандемии COVID-19, можно сделать следующие выводы.

Общим подходом в названных международных организациях является регулирование трудовых отношений, которое осуществляется преимущественно с помощью норм вторичного права, в осо-

бенности нормами «мягкого права». Это позволяет государствам-членам самостоятельно определять методы реализации положений, закрепленных в директиве и актах рекомендательного характера.

Между тем следует отметить и отличия в подходах. Так, в рамках ЕАЭС акты, регламентирующие ковидные ограничения в сфере трудового права, носят смешанный характер, т. е. правовой акт содержит нормы, регулирующие не только и не столько трудовые, но и иные отношения (например, экономические, таможенные и др.). Имеется небольшое число актов, посвященных регулированию трудовых отношений в период пандемии, например, установлению санитарно-эпидемиологических ограничений для работников железнодорожных и аэровокзалов. При этом подавляющее большинство актов регулирует экономические отношения.

Список цитированных источников

1. Lushnikov, A. The Eurasian model of international labour legislation in the context of globalization / A. Lushnikov, M. Lushnikova // *Russian Law Journal*. – М.: Statut publ. house, 2016. – Vol. 4. – № 4. – P. 95–111.
2. Постовалова, Т. А. Трудовое право Европейского союза: теория и практика / Т. А. Постовалова. – М.: Проспект, 2019. – 496 с.
3. Treaty on European Union (Consolidated version 2016) (Current consolidated version: 01/03/2020) // OJ C 202/1.
4. Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016) // OJ C 202/1.
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016) // OJ C 202, 7.6.2016, p. 389-405.
6. Лушников, А. М. Генезис евразийской региональной модели международно-правового регулирования труда / А. М. Лушников, М. В. Лушникова // *Трудовое право в России и за рубежом*. – 2017. – № 2. – С. 58–61.
7. Евразийское трудовое право: учебник / Е. А. Волк, Е. С. Герасимова, С. Ю. Головина [и др.]; под общ. ред. М. В. Лушниковой, К. С. Раманкулова, К. Л. Томашевского. – М.: Проспект, 2017. – 496 с.

Summary

The article analyzes the models of legal regulation of labour relations during the coronavirus pandemic within the EU and the EAEU. Based on the analysis of the doctrine, international regulatory and advisory acts of the European Union and the Eurasian Economic Union, the implementation of the mechanism of «restrictions-guarantees» in the regulation of labour relations is studied in detail. In addition, the characteristics of the EU and EAEU models are given according to the main criteria identified in science. The norms of primary and secondary law enshrined in directives, regulations, resolutions of the European Parliament, as well as in recommendations of the Board of the Eurasian Economic Commission and orders of the Eurasian Intergovernmental Council are considered in detail. Based on the information received, the author draws conclusions about the main characteristics and features that both models acquire, highlighting common and distinctive features.

Keywords: international labour law, restrictions in labour law, COVID-19, EU, EAEU.

Статья поступила в редакцию 17.04.2022