

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск II) №12, 2023 (№309)**

Регулирование платформенной занятости в ЕС

Денис Иванович Колесов

***Аннотация.** В статье рассматривается процесс принятия Директивы об улучшении условий труда в платформенной занятости. Внимание сосредоточено на дискуссионном положении о правовой презумпции статуса занятости, которая должна создать условия для переквалификации самозанятых в наемных работников. Проанализированы позиции социальных партнеров и дискуссии в Европейском парламенте и Совете ЕС по законопроекту. Ключевой вопрос – о сущности цифровой рабочей платформы и платформенной занятости. Раскрыты альтернативные подходы к платформенной занятости акторов социальной политики ЕС и их общие позиции, которые могут создать условия для компромисса.*

***Ключевые слова:** платформенная занятость, самозанятость, цифровая рабочая платформа, социальная защита, социальные партнеры, трудовые права, Европейский союз, Европейский парламент, Совет ЕС.*

Работа посредством цифровых рабочих платформ (ЦП) представляет собой новую форму занятости, выходящую за рамки оппозиции между работником и работодателем.

***Автор.** Колесов Денис Иванович – младший научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы, Отдел социальных и политических исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: deniskolesov@gmail.com
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21220233743> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/WDZEFY>*

Это создает сложности для государственного регулирования и предоставления социальной защиты. Многие страны пытаются найти решение для «инкорпорирования этого формата в сложившуюся систему экономических и социальных отношений»¹ и определить разницу между стандартной занятостью и платформенной.

В 2021 году Европейская комиссия предложила законопроект Директивы об улучшении условий труда в платформенной занятости. 2 февраля 2023 г. Европейский парламент (ЕП) согласовал позицию по законопроекту: 376 депутатов проголосовали «за», 212 – «против», 15 воздержались².

Директива включает презумпцию статуса занятости работников ЦП, регулирование алгоритмического управления и обеспечение доступа к данным со стороны представителей рабочих и государственных органов. Вопрос, касающийся презумпции, наиболее спорный. Законопроект предполагает выполнение минимум двух (из перечисленных ниже) условий для переквалификации самозанятых в наемных работников: определение верхнего предела вознаграждения; соблюдение правил в отношении внешнего вида и поведения; надзор за выполнением и проверка результатов работы; ограничение свободы организации работы; ограничение возможности создания клиентской базы или выполнения работы для третьей стороны³.

Директива призвана способствовать правовой определенности, что выгодно платформам благодаря сокращению судебных издержек и административной нагрузки, и помочь 5,5 млн человек, которые могут быть неправильно классифицированы⁴. Проблема не столько в статусе занятости и системе социальной защиты, сколько в сущности ЦП и платформенной экономики. «Наиболее острым является вопрос о характере деятельности интернет-платформ... Он является, безусловно, концептуальным, поскольку от ответа на него зависит правовое положение всех участников общественных отношений по предоставлению услуг...»⁵.

Критика цифровых платформ

К цифровым платформам преобладает критическое отношение: как в научном сообществе, так и в СМИ.

¹ Синявская О.В., Бирюкова С.С., Аптекарь А.П., Горват Е.С., Грищенко Н.Б., Гудкова Т.Б., Карева Д.Е. Платформенная занятость: определение и регулирование. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 5.

² Improving working conditions in platform work (vote). Thursday, 2 February 2023 – Brussels. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-02-02-ITM-005-08_EN.html (дата обращения: 28.03.2023)

³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving working conditions in platform work. 09.12.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:762:FIN> (дата обращения: 28.03.2023)

⁴ Factsheet: improving working conditions in platform work. European Union, 2021. DOI: 10.2767/92142

⁵ Зайцева Л.В., Митрясова А.С. Труд водителей такси на основе интернет-платформ: отдельные вопросы правового регулирования // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 435. С. 239. DOI: 10.17223/15617793/435/30

Главным недостатком платформенной бизнес-модели выступает прекаризация занятости. ЦП не рассматривается как работодатель, поэтому работники считаются самозанятыми и не получают необходимый уровень социальной защиты⁶. Успех бизнес-модели может основываться на недобросовестной конкуренции и отсутствии или ослаблении социальных гарантий⁷.

Символом платформенной экономики стала компания Uber, которая получила известность не только за счет инновационной бизнес-модели, но и многочисленных скандалов⁸. Одним из последних стало «Досье Uber» – журналистское расследование, основанное на утечке 124 тысяч файлов (электронные письма, презентации, текстовые документы, переписка топ-менеджеров в мессенджерах) в июле 2022 года.

Скандал показал, насколько лоббисты могли повлиять на политику государств-членов ЕС⁹. В 2014-2016 гг. руководители Uber провели более 100 встреч с государственными служащими из 17 стран, а также с представителями институтов Евросоюза¹⁰. Тесные связи были установлены с Э. Макроном, который на посту министра экономики помог снять запрет с приложения в 2015 году. Компания также могла использовать специальную функцию закрытия доступа к значительной части внутренней информации при внезапных проверках.

25 октября 2022 года состоялись слушания «Досье Uber, лоббирование и права работников» в Комитете по занятости и социальным вопросам Европарламента с участием Марка МакГанна, бывшего лоббиста Uber, который и передал файлы журналистам. В своей речи он заявил, что компания ввела весь мир в заблуждение относительно преимуществ платформенной занятости, платила ученым за искажение результатов исследований, использовала водителей и клиентов для давления на должностных лиц¹¹.

Произошедшее оказало значительное влияние на обсуждение законопроекта. Противники регулирования теперь обвиняются в лоббизме со стороны ЦП, а злоупотребления Uber отразились на отношении к платформенной занятости в целом. Например, Европейская конфедерация профсоюзов (*European Trade Union*

⁶ Подробнее о преимуществах и недостатках платформенной занятости см., например: Eurofound. Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards? Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. DOI: 10.2806/212968

⁷ Eurofound. Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. P. 19. DOI: 10.2806/090974

⁸ См., например: Isaac M. How Uber Deceives the Authorities Worldwide // The New York Times. 03.03.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/03/03/technology/uber-greyball-program-evade-authorities.html>; Hern A. Uber faces 550-passenger lawsuit over alleged rape and assault in US // The Guardian. 14.07.2022. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2022/jul/14/uber-faces-550-passenger-lawsuit-over-alleged-and-assault-in-us> (дата обращения: 28.03.2023)

⁹ Shiel F. About the Uber Files investigation // ICIJ. 10.07.2022. URL: <https://www.icij.org/investigations/uber-files/about-uber-files-investigation> (дата обращения: 28.03.2023)

¹⁰ Bérastégui P. Uber files: A worldwide lobbying operation // ETUI. 10.10.2022. URL: <https://www.etui.org/news/uber-files-worldwide-lobbying-operation> (дата обращения: 23.04.2023)

¹¹ Medina B., Sadek N. 'We co-opted democracy,' Uber Files whistleblower tells European Parliament // ICIJ. 25.10.2022. URL: <https://www.icij.org/investigations/uber-files/we-co-opted-democracy-uber-files-whistleblower-tells-european-parliament/> (дата обращения: 23.04.2023)

Confederation, ETUC) связала позицию Франции в Совете ЕС по законопроекту с данными из расследования¹².

Позиции в Европейском парламенте по вопросу платформенной занятости

Дискуссия в ЕП разделила Европейскую народную партию (ЕНП). Ряд ее членов активно выступил против законопроекта, так как Директива способна привести к массовой переквалификации и несет угрозу самозанятости. Противники предлагали ввести руководства или кодексы поведения, активацию презумпции на основе большинства критериев, а также возможность индивидуального выбора¹³, что согласуется с позицией организаций работодателей. Вместе с частью депутатов ЕНП против были также парламентарии от «Обновляя Европу» (ОЕ) и «Европейских консерваторов и реформистов».

В целом противники поправок поддержали изначальный текст Еврокомиссии (ЕК) (с небольшими изменениями) и попытались заблокировать усилия докладчика Элизабетты Гуальмини от Прогрессивного альянса социалистов и демократов по замене критериев презумпции статуса занятости на критерии опровержения.

«Досье Uber» существенно повлияло и на итоги голосования, разделив не только ЕНП (большинство проголосовало «против»), но и ОЕ. За поправки проголосовали все парламентарии из Франции, включая председателя последней Стефана Сежурне. Элизабетта Гуальмини в речи перед голосованием акцентировала внимание на проблеме влияния лоббистов на ход обсуждения¹⁴.

Поправки, предложенные Комитетом по занятости и социальным вопросам ЕП, сильно меняют законопроект в сторону большей защищенности и согласуются с позицией профсоюзов. Из доклада изъят целый ряд обычных для социальных законопроектов утверждений, связанных с компромиссом между свободным рынком и Социальной Европой¹⁵, например, положение о том, что государства-члены должны избегать ограничений в отношении микро-, малых и средних предприятий¹⁶.

¹² Bérastégui P. Uber files: A worldwide lobbying operation.

¹³ Bertuzzi L. MEPs push to shape working conditions of the gig economy // EURACTIV. 23.09.2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/digital-single-market/news/meps-push-to-shape-working-conditions-of-the-gig-economy/>; Pollet M. Platform workers: liberal, conservative MEPs align to fight centre-left's proposal // EURACTIV. 14.06.2022. URL: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/platform-workers-liberal-and-conservative-meps-align-to-fight-back-the-centre-lefts-proposal/> (дата обращения: 08.04.2023)

¹⁴ Improving working conditions in platform work (A9-0301/2022 - Elisabetta Gualmini) (vote). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-02-02-ITM-005-08_EN.html (дата обращения: 09.04.2023)

¹⁵ См. Claassen R., Gerbrandy A., Princen S., Segers M. Rethinking the European Social Market Economy: Introduction to the Special Issue // JCMS. 2019. Vol. 57. No. 1. P. 3–12. DOI: 10.1111/jcms.12820

¹⁶ Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council improving working conditions in platform work. 21.12.2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0301_EN.html (дата обращения: 09.04.2023)

Критерии статуса занятости стали частью статьи 5 «Возможность опровержения правовой презумпции» (*Possibility to rebut the legal presumption*) и были расширены. В частности, включено использование системы рейтингов как инструмента контроля и ограничения свободы лица выбирать социальную защиту и формы страхования. Кроме того, внесены дополнения в правила регулирования, например, создание реестра ЦП, включающего количество работающих через платформу, их статус, копии трудового договора, среднюю продолжительность деятельности и средний доход.

Дискуссии в Совете ЕС

Несмотря на готовность Европарламента перейти к триалогу, Совет ЕС пока не согласовал позицию.

В январе Швеция сменила Чехию на посту председателя и 17 марта 2023 года предложила поправки в документ, разработанный во время председательства Праги. Чешское предложение касательно статуса занятости включало соблюдение 3 из 7 критериев (один из них был расширен и стал включать способность платформ ограничивать работников в выборе рабочего времени, принятии или отказе от задач, а также использовании субподрядчиков и заместителей) и возможность для судов и административных органов не применять презумпцию, если очевидно, что она будет опровергнута¹⁷.

Последнее положение раскритиковали Бельгия, Словения, Испания, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды и Португалия и попросили вернуться к тексту ЕК¹⁸. Также, Португалия, Нидерланды и Испания попросили снизить критерии активации презумпции, а государства-члены из Центральной и Восточной Европы – увеличить их до 4. В итоге, чешское предложение не получило квалифицированного большинства в Совете. Воздержалась Германия, которая до сих пор не может сформировать мнение по законопроекту из-за внутренних разногласий и национального регулирования, основанного на признании промежуточного положения между работником и самозанятым¹⁹.

Швеция ограничила введенное Чехией отступление, предполагая, что это возможность, а не обязанность. Но документ сильно не изменится, так как Стокгольм в целом поддержал чешский вариант. Профсоюзы и сторонники изменения законопроекта в ЕП критически оценивают председательства Чехии и Швеции. «Совет ... сосредоточился на ряде критериев, необходимых для активации презумпции занятости, ослабляя

¹⁷ Bourgery-Gonse Th. Czech Presidency raises legal presumption threshold for platform workers // EURACTIV. 13.10.2022. URL: <https://www.euractiv.com/section/sharing-economy/news/czech-presidency-raises-legal-presumption-threshold-for-platform-workers/> (дата обращения: 09.04.2023)

¹⁸ Bourgery-Gonse Th. Eight EU countries push back against stricter conditions for platform workers' status // EURACTIV. 19.10.2022. URL: <https://www.euractiv.com/section/sharing-economy/news/eight-eu-countries-push-back-against-stricter-conditions-for-platform-workers-status/> (дата обращения: 09.04.2023)

¹⁹ Мирзабалаева Ф.И., Забелина О.В. Регулирование платформенного труда: гибкий баланс государственных гарантий и саморегулирования // Экономика труда. 2022. Т. 9. № 3. С. 596. DOI: 10.18334/et.9.3.114438

презумпцию и поддерживая платформы...»²⁰. По мнению ETUC, предложение Чехии было сформировано под влиянием лоббистов²¹.

Заключение

Дискуссии и позиции в Совете ЕС сильно отличаются от вопросов, поднятых в ЕП, и уходят в сторону дерегулирования или первоначального текста Еврокомиссии. Совет пока не может прийти к компромиссу по незначительным изменениям. Позиции также разделены по тому, что представляют собой ЦП и платформенная занятость, и согласуются с мнениями в ЕП и взглядами социальных партнеров.

Важным моментом остается возможность для самозанятого сохранить свой статус, что зависит от подхода к ЦП. Сейчас на дискуссии сильно влияет демонизация платформенной экономики: недоверие порождает критику (например, по поводу индивидуального выбора, платформ совместного потребления, которые также могут попасть под регулирования, или массовой переквалификации), все эти вопросы автоматически рассматриваются через проблему лоббизма.

В текущих условиях Совет, скорее всего, не сможет прийти к компромиссу, но ситуация изменится во время председательства Испании. Ее позиция, учитывая национальное регулирование, будет близка к ЕП, но, возможно, не найдет поддержки в Совете. В итоге, Директива, несмотря на амбициозное предложение Европарламента, вероятно, будет близка к первоначальному тексту с поправками касательно критериев презумпции.

В текущих условиях это наиболее компромиссный вариант. Более того, законопроект ЕК способствует достижению главной цели – установлению четких критериев – и предоставляет преимущества работодателям посредством сокращения издержек.

Альтернативный вариант – это создание отдельной промежуточной категории (между работником и самозанятым), но против нее настроены все социальные партнеры.

Дискуссии о платформенной занятости в институтах ЕС демонстрируют не только противоречия между социальными партнерами, правыми и левыми партиями и странами с различными социальными моделями, но и разные подходы к работе на платформе.

Опыт ЕС полезен для России в контексте обсуждения изменений закона «О занятости населения в РФ» и законопроекта о платформенной занятости. В частности, он может быть полезен в ходе согласования позиций, формулировок и возможных решений для предоставления социальной защиты работникам.

²⁰ Protecting the workers behind online platforms. URL: <https://www.etf-europe.org/activity/protecting-the-workers-behind-online-platforms/> (дата обращения: 15.04.2023)

²¹ MEPs support full rights for platform workers // ETUC. 02.02.2023. URL: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/meps-support-full-rights-platform-workers> (дата обращения: 15.04.2023)

Дата выпуска: 12 мая 2023 года

Regulation of platform work in the EU

Abstract. *The article examines the process of adopting the Directive on improving working conditions in platform work. It focuses on the legal presumption of employment status, allowing self-employed to turn into employees. The paper analyses the stances of social partners and discussions in the European Parliament and the Council of the EU on the Directive. The key issue is the essence of the digital work platform and platform work. The article reveals alternative approaches to platform work of EU social policy actors and their common views, which can provide grounds for compromise.*

Key Words: *platform work, self-employment, digital work platform, social protection, social partners, labor rights, European Union, European Parliament, Council of the European Union.*

Author. *Denis Kolesov, Center for social development problems of Europe, Department of social and political studies, The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.*

Address: *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: deniskolesov@gmail.com*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21220233743> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/WDZEFY>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: May 12, 2023.