



ПОТЕНЦІАЛ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗРОБЛЕННЯ НОВОГО ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В РАМКАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

ОЛЬГА МАКОГОН, К.Ю.Н., ASSOC CIPD

2023, КИЇВ

ПОТЕНЦІАЛ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗРОБЛЕННЯ НОВОГО ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В РАМКАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
ПРЕДСТАВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ
ЗВІТУ ЩОДО НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС



ОЛЬГА МАКОГОН,
к.ю.н., assoc CIPD
Офіс реформ Кабінету Міністрів України

ЗМІСТ

I. ГАРМОНІЗАЦІЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	6
1.1. Загальні критерії набуття Україною членства в ЄС	6
1.2. Загальна характеристика законодавства ЄС	7
1.3. Підхід, в межах якого на рівні ЄС здійснюється формування соціально-економічної політики	9
1.4. Вимоги до провадження соціально-економічної політики України згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС	11
1.5. Контекст, в якому трудове законодавство України має наближатися до <i>acquis</i> ЄС	13
1.6. Трудове законодавство ЄС, яке визначене Угодою про асоціацію між Україною та ЄС	16
1.7. Аналіз оцінки Європейської комісії про ефективність роботи України з наближення трудового законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС	19
II. УДОСКОНАЛЕННЯ РАМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ	22
2.1. Євроінтеграційний курс як пріоритет для розвитку трудового права України	22
2.2. Розвиток трудового права України та національні стратегії	26
2.3. Досвід ЄС для розвитку трудового законодавства України	30
2.4. Запит на сучасну соціально-економічну доктрину України	33
2.5. Конкуренція цілей у трикутнику держава-роботодавець-працівник	37
2.5. Криза розвитку трудового права України	38
2.6. Робота над новим Трудовим кодексом України	41

Рух у напрямку набуття повноправного членства в ЄС супроводжується багатовекторною роботою у різних сферах життя українського суспільства. Найбільше уваги приділяється політичній та економічній складовій, що цілком узгоджується з критеріями набуття членства в ЄС. Кожне з політичних рішень породжує багато соціально-економічних наслідків, але передумовою до цього є необхідність розвитку національної правової системи.

Приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС відбувається під впливом факторів, пов'язаних з виконанням вимог до нормативного забезпечення набуття членства України ЄС. Процес зближення системи законодавства ЄС та національної правової системи України є постійним, навіть досягнення результату – набуття членства в ЄС не припинить його. Такий процес потребує врахування певних закономірностей, системності, цілеспрямованості, узгодженості у підходах до наближення законодавства та глибокого опрацювання нової правової реальності, що не передбачає одностайної відмови від результатів розвитку правової системи України сьогодні та близького минулого.

Процес приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС характеризують різними поняттями: наближення, уніфікація, адаптація, апроксимізація, гармонізація. Дослідження етимологічних особливостей використання цих понять має науково-теоретичне значення, що проводиться в рамках наукової дисципліни «порівняльне правознавство», тоді як в практичній площині усі ці поняття використовуються як синоніми. Тим не менш, в рамках цих Аналітичних матеріалів поняття «гармонізація законодавства» буде використовуватися як основне для характеристики способу досягнення послідовного, системного та узгодженого розвитку правової реальності і прогнозування перспектив формування національної правової системи України.

I. ГАРМОНІЗАЦІЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У визначеній частині Аналітичних матеріалів буде приділено увагу таким питанням:

- характеристика елементів реалізації євроінтеграційного курсу України;
- характеристика процесу гармонізації законодавства України із законодавством ЄС;
- принципи спільного формування соціально-економічної політики ЄС та його держав-членів;
- вимоги до приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС;
- оцінка ефективності приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС в рамках розгляду заявки України на набуття членства в ЄС.

1.1. ЗАГАЛЬНІ КРИТЕРІЇ НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ ЧЛЕНСТВА В ЄС

В 1993 р. на засіданні Європейської Ради в місті Копенгаген, Данія, що проходило 21-22 червня 1993 р., було порушене стратегічне питання про розвиток відносин між Європейським Союзом (далі – ЄС) та державами центральної і східної Європи, які вже уклали чи планують укласти з ЄС відповідні договори про асоціацію. Підґрунтям цьому була рішучість окремих країн, на розвиток яких впливав Радянський Союз, що припинив своє існування, модернізувати їх економіку, яка «послаблювалася протягом сорока років центральним плануванням, для забезпечення швидкого переходу до ринкової економіки»¹. Принциповим є те, що саме розширення ЄС за рахунок прийняття нових членів з числа країн центральної та східної Європи стало визнаватися одним з основних шляхів для забезпечення миру і безпеки в Європі.

Набуття членства в ЄС прямо пов'язується з виконанням визначених економічних та політичних умов, які відомі як «Копенгагенські критерії», а саме:

- досягнення стабільності у діяльності інституцій, які гарантують дотримання принципів демократії, верховенства права, прав людини та поваги і захисту прав меншин;
- існування функціонуючої ринкової економіки, так само як і спроможність управляти під тиском конкуренції та сил впливу всередині ринку ЄС;
- спроможність брати на себе та ефективно впроваджувати зобов'язання, які випливають з членства, включаючи дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

Учасники Копенгагенського засідання Європейської Ради в 1993 р. чітко підкреслили значення наближення законодавства асоційованих країн до вимог законодавства ЄС, перш за все, у тому що стосується боротьби з недобросовісною конкуренцією. З урахуванням перспективи членства додаткового значення серед пріоритетів набуло наближення законодавства, що стосується захисту прав працівників, оточуючого середовища та прав споживачів.

«Копенгагенські критерії» як стратегічне політичне рішення на верхньому рівні закріплюють взаємозв'язок між досягненням політичних та економічних цілей з дотриманням прав людини

¹ European Council in Copenhagen 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency // Режим доступу: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

та захистом прав працівників. З урахуванням «Копенгагенських критеріїв» відбувався розвиток принципів та умов, які підтверджують право окремих держав на набуття членства в ЄС, що викладені в основоположних договорах про Європейський Союз. З урахуванням зазначеного, необхідно мати орієнтиром статті 2, 6 та 49 Договору про Європейський Союз².

Відповідно до статті 2 Договору про Європейський Союз ЄС засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків.

Згідно зі статтею 6 Договору про Європейський Союз цей Союз визнає права, свободи та принципи, які закріплені у Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р., зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 р., що має однакову з Договорами юридичну силу. Положення Хартії жодним чином не розширюють визначені Договорами повноваження Союзу. Права, свободи та принципи Хартії тлумачаться відповідно до загальних положень у Розділі VIII Хартії, що визначають її тлумачення та застосування, а також з належним врахуванням пояснень, зазначених у Хартії, які встановлюють джерела цих положень.

На підставі статті 49 Договору про Європейський Союз будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в статті 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства в ЄС. Умови приєднання та зумовлені ними зміни до Договорів, на яких заснований Європейський Союз, є предметом угоди між державами-членами та державою, що подає заявку. Угода надсилається для затвердження до усіх держав, що є договірними сторонами, згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами.

28 лютого 2022 р. Україна, реалізуючи право, визначене статтею 49 Договору про Європейський Союз, подала заявку на членство в ЄС. За результатами розгляду цієї заявки Європейська Комісія 17 червня 2022 р. оприлюднила свою позицію за результатами розгляду заявки України³. Серед висновків і рекомендацій, які пов'язані з розвитком національної правової системи України, доцільно звернути увагу на такі:

- правові та інституційні рамки, які забезпечують дотримання основних прав, існують та в цілому дотримуються, але їх реалізацію слід продовжувати удосконалювати;
- просування в реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС має задовільний список досягнутих результатів, у той же час держава в окремих сферах досягла кращих змін, ніж в інших.

Європейська Комісія прийшла до висновку, що Україна є європейською державою, що надала достатньо доказів дотримання цінностей, на яких заснований Європейський Союз. Тому Комісія рекомендує Раді надати Україні перспективу стати членом Європейського Союзу.

1.2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Відповідно до статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу⁴ для виконання повноважень Союзу установи ухвалюють регламенти, директиви, рішення, рекомендації та

² Consolidated version of the Treaty on European Union // Режим доступу: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council «Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union», COM (2022) 407 final // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>

⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

висновки. Зазначені види нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими установами відповідно до установчих договорів ЄС являють собою систему правових актів ЄС:

- регламент має загальне застосування; він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах;
- директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів;
- рішення є обов'язковим у повному обсязі; якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них;
- рекомендації та висновки не є зобов'язальними.

Установами відповідно до установчих договорів ЄС є Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу, повноваження яких визначені у статтях 13-19 Договору про Європейський Союз, статтях 223-281 Договору про функціонування ЄС. Також установами Союзу виступають Європейський центральний банк та Рахункова палата.

Згідно зі статтею 291 Договору про функціонування Європейського Союзу держави-члени ухвалюють всі заходи національного законодавства, необхідні для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними. Виходячи з визначення видів нормативно-правових актів ЄС, це означає включення норм зобов'язаних правових актів до правових систем держав-членів ЄС у порядку, визначеному національним законодавством, з обов'язковим уточненням, що відповідний нормативно-правовий акт є «імплементативним».

Враховуючи особливий правовий статус Європейського Союзу як об'єднання держав-членів, то й систему законодавства ЄС або *acquis* ЄС не можна назвати тотожною до тих, що характерні для національних правових систем кожної з держав-членів ЄС. Тлумаченню поняття, принципів, структури та порядку формування і розвитку законодавства ЄС, особливостей функціонування органів управління ЄС присвячено багато аналітичної та наукової літератури. Особливої уваги заслуговує **Євроінтеграційний портал** <https://eu-ua.kmu.gov.ua>. Тому в цих Аналітичних матеріалах немає доцільності зупинятися на методологічній основі для опису законодавства ЄС.

Європейська Комісія в рамках визначення основних термінів, які використовуються для характеристики політики добросусідства та при проведенні переговорів про розширення ЄС, визначає, що *Acquis* ЄС включає в себе:

- зміст, принципи і політичні цілі ЄС, які визначені установчими договорами ЄС;
- законодавство, прийняте відповідно до установчих договорів ЄС за визначеними напрямками політик;
- прецедентне право на основі рішень Суду ЄС;
- декларації і резолюції, які прийняті органами управління ЄС;
- заходи, що вживаються в сфері загальної зовнішньої політики та політики безпеки, а також правосуддя і внутрішніх справ;
- міжнародні договори, які укладаються ЄС і державами-членами між собою у сфері діяльності Союзу⁵.

Система правових актів ЄС розвивається з урахуванням розподілу повноважень між самим Союзом безпосередньо та його державами-членами на підставі Договору про функціонування Європейського Союзу. У статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплена загальна рамка розподілу повноважень між ЄС та державами-членами щодо права приймати законодавство за окремими напрямками політик:

- коли основоположні Договори надають Союзові виключні повноваження в певній сфері, лише Союз може здійснювати законодавчу діяльність й ухвалювати юридично зобов'язуючі

⁵ *Acquis* / Glossary for the European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations // Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en

акти; держави-члени мають право діяти в цій сфері самостійно, лише якщо вони отримали від Союзу належні повноваження або для впровадження правових актів Союзу;

- коли основоположні Договори надають Союзові спільні з державами-членами повноваження в певній сфері, то і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти в цій сфері. Держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз не застосовує свої повноваження. Держави-члени також здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз вирішив припинити здійснення своїх повноважень.

Специфікою розподілу повноважень між органами управління ЄС та державами-членами ЄС є виокремлення політик за сферами впливу, а саме:

- які формуються виключно на рівні ЄС, на кшталт правил конкуренції для функціонування внутрішнього ринку, спільної торгової політики (стаття 3 Договору про функціонування ЄС);
- за якими зобов'язання спільно здійснюються ЄС та державами-членами, зокрема за напрямками внутрішнього ринку, соціальної політики для аспектів, визначених в Договорі про функціонування ЄС, економічної, соціальної та територіальної злагодженості (стаття 4 Договору про функціонування ЄС);
- за якими Союз лише підтримує та доповнює діяльність держав-членів, наприклад, у сфері освіти, професійного розвитку, молоді та спорту (стаття 6 Договору про функціонування ЄС).

Законодавство ЄС розвивається за визначеними тридцятьма п'ятьма напрямками⁶, серед яких - «Соціальна політика та зайнятість», що розвивається через спільні повноваження ЄС та його держав-членів.

Вимоги щодо гармонізації законодавства держав-членів із законодавством ЄС викладені у статтях 114-118 Договору про функціонування ЄС. Особливої уваги заслуговує право, передбачене статтею 114 Договору про функціонування ЄС, про те, що кожна держава-член, після того як Європейський Парламент та Рада, Рада або Комісія ухвалила захід із гармонізації, вважає за необхідне зберегти національні положення на підставі важливих потреб, зазначених у статті 36 Договору або пов'язаних із захистом довкілля або умов праці, вона інформує Комісію про ці положення та підстави для їх збереження. Окрім цього, після того як Європейський Парламент та Рада, Рада або Комісія ухвалила захід із гармонізації, держава-член, виходячи з проблеми, характерної для цієї держави-члена та що постала після запровадження заходу з гармонізації, вважає за необхідне впровадити національні положення на підставі нового наукового доказу щодо захисту довкілля або умов праці, вона повідомляє Комісії про заплановані положення та причини їх впровадження.

Європейська Комісія упродовж шести місяців після отримання відповідного повідомлення щодо національного положення про умови праці схвалює або відхиляє відповідні національні положення, попередньо перевіривши, чи не є такі положення проявом свавільної дискримінації або прихованим обмеженням торгівлі між державами-членами та чи не становлять вони перешкоди функціонуванню внутрішнього ринку. За відсутності рішення Комісії протягом цього строку національні положення вважаються затвердженими.

1.3. ПІДХІД, В МЕЖАХ ЯКОГО НА РІВНІ ЄС ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Соціально-економічна політика ЄС формується і реалізується в рамках спрямування діяльності інституцій ЄС та держав-членів – на розвиток внутрішнього ринку, який повинен працювати

⁶ Chapters of the acquis // Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

для сталого розвитку Європи на основі збалансованого економічного зростання і стабільності цін, висококонкурентної соціальної ринкової економіки, яка направлена на повну зайнятість і соціальний прогрес. Невід'ємною складовою прогресу відповідно до частини третьої статті 3 Договору про Європейський Союз є боротьба з соціальною ізоляцією і дискримінацією, а також сприяння соціальній справедливості і захисту, рівності між чоловіками і жінками, солідарності між поколіннями і захисту прав дитини.

Соціально-економічна політика ЄС формується з урахуванням розділу IX «Зайнятість» (статті 145-150) та розділу X «Соціальна політика» (статті 151-161) Договору про функціонування ЄС. Соціальне законодавство ЄС є нормативним відображенням підходів до спільного формування ЄС та державами-членами соціально-економічної політики з урахуванням Договору про функціонування ЄС із визначеними правовими інститутами. Саме тому держави-члени ЄС мають можливість більш глибоко розвивати національне трудове право з урахуванням наявної тенденції до прогресу науки трудового права, ефективності підходів до юридичної техніки та правозастосування, а також характерного рівня правової зрілості, правової свідомості, правової культури суб'єктів індивідуальних та колективних трудових правовідносин у своїй діяльності, що створює для них певні правові наслідки.

Відповідно до статті 145 Договору про функціонування ЄС Союз і держави-члени повинні працювати над розробленням скоординованої стратегії зайнятості, зокрема, для просування кваліфікованої, навченої і адаптованої робочої сили і ринків праці, які реагують на економічні зміни, з метою досягнення цілей, визначених у статті 3 Договору про Європейський Союз. Держави-члени через формування власних політик зайнятості повинні робити внесок у досягнення цілей, зазначених у статті 145 Договору про функціонування ЄС, таким чином, щоб це відповідало загальним принципам економічної політики Союзу та держав-членів, прийнятих відповідно до статті 121 Договору про функціонування ЄС. Держави-члени, беручи до уваги національну практику, пов'язану із зобов'язаннями, які покладаються на роботодавців та найманих працівників, повинні розглядати сприяння зайнятості як предмет загальної турботи і координувати свої дії щодо цього в рамках Ради відповідно до положень статті 148 Договору про функціонування ЄС.

Згідно зі статтею 151 Договору про функціонування ЄС Союз і держави-члени, пам'ятаючи про основні соціальні права, такі, що викладені в Європейській соціальній хартії, підписаній в Турині 18 жовтня 1961 р., і в Хартії Спільноти про основні соціальні права працівників 1989 р., повинні мати у якості своїх цілей сприяння зайнятості, покращення умов життя і праці з тим, щоб зробити можливим їх узгодженість при збереженні покращень, необхідний соціальний захист, діалог між адміністрацією і працівниками, розвиток людських ресурсів з метою збереження високої зайнятості і боротьби з виключеннями.

З цією метою Союз і держави-члени вживають заходів, які враховують різноманіття форм національної практики, зокрема, у сфері договірних відносин, і необхідність підтримки конкурентоспроможності економіки Союзу. ЄС та держави-члени передбачають, що така співпраця є обумовленою не тільки функціонуванням внутрішнього ринку, що сприяє гармонізації соціальних систем, але й дотриманням процедур, передбачених в основоположних договорах ЄС, зокрема щодо гармонізації національного законодавства держав-членів ЄС із законодавством ЄС за визначеними напрямками політик, з урахуванням вище вказаних особливостей.

У статті 153 Договору про функціонування ЄС встановлюються правові інститути, у регулюванні яких Союз повинен підтримувати і доповнювати діяльність держав-членів в рамках формування спільних вимог до розвитку соціальної політики в ЄС в цілому, а саме:

- покращення, зокрема, робочого середовища для захисту здоров'я і безпеки працівників;
- умови праці;
- соціальне забезпечення і соціальний захист працівників;
- захист працівників у випадку розірвання трудового договору з ними;
- інформування і консультації працівників;
- представництво і колективний захист інтересів працівників і роботодавців, включаючи спільне визначення, відповідно до пункту 5 статті 153;
- умови найму громадян третіх країн, які законно проживають на території Союзу;
- інтеграція осіб, які виключені з ринку праці без шкоди для статті 166;
- рівність між чоловіками і жінками щодо можливостей на ринку праці і ставлення на роботі;
- боротьба з соціальною ізоляцією;
- модернізація систем соціального захисту.

Шляхом прийняття актів законодавства ЄС за зазначеними напрямками соціальної політики ЄС Європейський Парламент і Рада встановлюють мінімальні вимоги для поступового їх впровадження державами-членами ЄС з урахуванням умов і технічних правил, які існують у кожній державі-члені. Такі акти законодавства ЄС не повинні накладати адміністративні, фінансові і юридичні обмеження таким чином, щоб стримувати створення і розвиток малих і середніх підприємств.

Узгоджене формування соціальної політики Союзу та держав-членів не зачіпає право держав-членів визначати основоположні принципи своїх систем соціального забезпечення, що не повинно істотно впливати на їх фінансову рівновагу, а також не перешкоджає будь-якій державі-члену зберігати чи запроваджувати більш сильні захисні заходи, сумісні з установчими Договорами ЄС.

1.4. ВИМОГИ ДО ПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЗГІДНО З УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

В установчих договорах ЄС взаємозв'язок між соціальною та економічною політикою прямо не зазначається як «соціально-економічна політика», але у спеціальних розділах, що встановлюють керівні принципи формування економічної та соціальної політик, є відсилання одна до одної, що підкреслює важливість їх узгодженості. Дискусії щодо того, що є первинним та важливішим на рівні ЄС є недоцільними, бо ці сфери доповнюють одна одну.

Ключовим є те, що на рівні ЄС встановлюються правові вимоги лише до чітко визначених компонентів соціальної політики, за якими Союз підтримує і доповнює діяльність держав-членів. Це означає, що держави-члени ЄС при формуванні національної соціальної політики обов'язково повинні враховувати заходи, що відповідають соціальній політиці ЄС, але, разом з цим, держави-члени розвивають різноманітні форми національних практик, що можуть бути суттєво ширшими за сферами, визначеними у статті 153 Договору про функціонування ЄС.

Ефективна соціальна політика кожної з держав-членів ЄС є невід'ємною складовою підтримки конкурентоспроможності економіки Союзу, а підходи до формування національних соціальних політик державами-членами та до взаємодії зі своїми громадянами при реалізації ними своїх соціально-економічних прав впливають на конкурентну привабливість тієї чи іншої держави-члена в рамках функціонування внутрішнього ринку ЄС.

Згідно з пунктом (d) частини другої статті 21 Договору про Європейський Союз Союз визначає і проводить загальну політику і дії, а також домагається високого рівня співробітництва в усіх сферах міжнародних відносин, щоб сприяти сталому економічному, соціальному і екологічному розвитку країн, які розвиваються, з головною метою ліквідації бідності. Аналогічний підхід відображений й у статті 289 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – **Угода про асоціацію між Україною та ЄС**)⁷ при визначенні загальних умов розвитку торгівлі та досягненні сталого розвитку.

При гармонізації національного законодавства України із законодавством ЄС необхідно зважати на те, що соціальна та економічна політики повинні формуватися злагоджено, а порушення питання про домінують однієї складової над іншою лише обмежує узгоджений розвиток. У статті 291 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС підтверджується принцип щодо не використання трудових стандартів, закріплених у конвенціях МОП, для протекціоністських цілей в торгівлі. Зазначений принцип, серед іншого, повинен враховуватися, коли з урахуванням статті 419 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

Відповідно до статті 290 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, визнаючи право Сторін встановлювати і регулювати власні рівні національної охорони навколишнього середовища та праці, політики і пріоритетів сталого розвитку згідно з відповідними міжнародно визнаними принципами і угодами, а також приймати або відповідно змінювати їхнє законодавство, Сторони гарантують, що їхнє законодавство забезпечує високі рівні охорони навколишнього середовища та праці і докладають зусиль для подальшого вдосконалення цього законодавства. Як спосіб досягнення зазначених цілей, Україна наближає свої закони, підзаконні акти та адміністративну практику до *acquis* ЄС.

Невід'ємною складовою сталого розвитку сфери торгівлі та економічних відносин є визнання узгодженості такого процесу із ефективним виконанням основоположних та пріоритетних конвенцій Міжнародної організації праці (далі – **МОП**), які є ратифікованими Україною, та Декларації МОП стосовно основних принципів та прав у світі праці 1998 р. 18 червня 1998 р., коли весь світ переживав глобальну фінансову кризу, була прийнята **Декларація Міжнародної організації праці про основні принципи і права у сфері праці та механізм її реалізації**⁸. Підставою для її прийняття було усвідомлення того, що економічний розвиток має важливе значення, але є недостатнім для забезпечення рівності, соціального прогресу, подолання бідності. Декларативно МОП заявляє про необхідність посилення зв'язку між соціальним прогресом та економічним зростанням, коли особливе значення має гарантія дотримання основних принципів у сфері праці. У пункті п'ятому названої вище Декларації чітко закріплено, що трудові норми не повинні використовуватися у торговельно-протекціоністських цілях, що знайшло також підтримку й в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Конвенції МОП як міжнародні договори є стандартами із запобігання свавільному правовому регулюванню праці з боку держави та недобросовісних роботодавців. Україна, так само як і кожна з держав-членів ЄС, самостійно визначає, які конвенції МОП відповідають встановленому баченню щодо підходів до забезпечення соціально-трудова права суб'єктів трудових правовідносин. Особливістю є те, що ЄС безпосередньо не є членом МОП⁹, на рівні ЄС конвенції МОП не ратифікуються, бо це є правом держав, які є членами МОП, проте Союз заохочує держави-члени до ратифікації конвенцій МОП. Коли документ МОП стосується компетенції ЄС,

⁷ Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 р. №1678-VII // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

⁸ Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці, ухвалена Міжнародною конференцією праці 18 червня 1998 р. // Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text

⁹ Перелік членів Міжнародної організації праці /NORMEX, Information System on International Labour Standards // Режим доступу: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11003:0::NO::#E>

то вимагається рішення Ради щодо дозволу державі-члену на ратифікацію¹⁰. Так як МОП та ЄС мають спільні фундаментальні цінності, тому МОП та ЄС виважено посилюють свою співпрацю, зокрема у тому, що стосується поширення гідної праці для усіх¹¹.

Істотна частина конвенцій МОП отримали згоду на їх обов'язковість в Україні ще у радянські часи. Саме цей чинник наразі є предметом професійної дискусії щодо коректності дії в незалежній Україні міжнародних договорів радянського періоду. Хоч і розуміючи, що є недопустимим погіршення правового становища громадян в незалежній Україні через вірогідність денонсації конвенцій МОП, але сам факт маніпуляції дією міжнародних договорів у сфері захисту соціальних та економічних інтересів працівників через час їх ратифікації у відповідну історичну епоху є хибним кроком. За даними МОП станом на січень 2023 р. Україною ратифіковано 9 з 10 фундаментальних конвенцій, 4 з 4 управлінських (пріоритетних) конвенцій, 58 з 176 технічних конвенцій, а з 71 конвенції, що загалом були ратифіковані Україною, 61 є чинною, 6 конвенцій були денонсовані, 3 документи відмінені, жодної конвенції не було ратифіковано за останні 12 місяців¹².

Повертаючись до взаємозв'язку між формуванням соціальної та економічної політик, то відповідно до частини першої статті 293 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Сторони підтверджують, що торгівля повинна сприяти сталому розвитку в усіх його вимірах, та визнають сприятливий вплив основних трудових стандартів і гідної праці на економічну ефективність, інновації та продуктивність, і вони наголошують на цінності більшої узгодженості між торговельними політиками, з одного боку, та зайнятістю і соціальними політиками, з іншого боку.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС не містить норм прямої дії у сфері соціально-економічної політики. Однак Угодою передбачено перелік правових актів ЄС, які встановлюють принципи та мінімальні стандартами за компонентами соціальної політики, що є єдиними для держав-членів ЄС. Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство у відповідність до таких принципів і мінімальних стандартів.

1.5. КОНТЕКСТ, В ЯКОМУ ТРУДОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ МАЄ НАБЛИЖАТИСЯ ДО ACQUIS ЄС

Держава спонукає до розвитку різних видів зайнятості населення з урахуванням соціально-економічної доктрини, але сучасна соціально-економічна доктрина України в контексті євроінтеграції не сформульована. Громадяни України, обираючи той чи інший вид зайнятості, стають учасниками економічних відносин і доповнюють такі соціальним компонентом. Залежно від прогнозування розвитку економіки, чіткого формулювання пріоритетів та моделювання сценаріїв поведінки суб'єктів економічних відносин, запроваджені системи управління ризиками у сфері зайнятості населення, врахування специфіки регіональних чинників впливу, результатів формування і реалізації не лише економічної, а й соціальної, освітньої, молодіжної, культурної та інших політик залежить наскільки ефективною буде адаптація сфери зайнятості населення до змін в управлінні економікою з боку держави. Працевлаштування на основі трудового договору є основним й найрозповсюдженішим видом зайнятості громадян.

Правове регулювання сфери зайнятості населення, основним видом якої є саме трудові правовідносини, передбачає встановлення специфічних правил поведінки для роботодавців в інтересах найманої робочої сили, що не можна розглядати як обмеження свободи

¹⁰ Commission encourages EU Member States to ratify the violence and harassment convention / European Commission, 24 January, 2020 // Режим доступу: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9532>

¹¹ The ILO and the EU, partners for decent work and social justice. Impact of ten years cooperation / International Labour Organization // Режим доступу: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-brussels/documents/publication/wcms_195135.pdf

¹² Перелік конвенцій МОП, які ратифіковані Україною / NORMLEX, Інформаційна система з міжнародних трудових стандартів // Режим доступу: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102867

підприємницької діяльності. Зазначене цілком узгоджується з формуванням змісту діяльності держави як соціальної і забезпеченням соціальної спрямованості економіки, як це закріплено у статті 13 Конституції України. Слід звернути увагу, що розвиток малого і середнього підприємництва як іншого виду зайнятості населення здійснюється за окремими принципами правового регулювання, що визначені цивільним законодавством.

Взаємозв'язок між підприємництвом і працевлаштуванням громадян, розроблення державної політики та джерел правового регулювання у цивільно-правових, господарських, трудових відносинах не відбувається ізольовано, а опосередковується підставами для взаємного удосконалення підходів до їх формування. Саме це і впливає зі статті 148 Договору про функціонування ЄС, у якій передбачено розроблення керівних принципів у сфері зайнятості населення, які є специфічним продовженням і потребують узгодження з більш ширшими керівними принципами у сфері економіки, розроблення яких передбачено статтею 121 Договору про функціонування ЄС. Ті ж самі підходи закладені у Главі 13 «Торгівля та сталий розвиток» Розділу IV (статті 289-302) та Главі 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Розділу V (статті 419-425) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Для досягнення Україною бажаного торговельного розвитку необхідною є наявність зваженої та сталої соціально-економічної ідеології та розбудова взаємозв'язку між економічною та соціальною політиками з метою не лише виконання вимог, передбачених Угодою про асоціацією між Україною та ЄС, а й досягнення цілей сталого розвитку ООН до 2030 р.

Звертаючи увагу на статтю 146 Договору про функціонування ЄС, політика зайнятості держав-членів ЄС повинна підтверджувати турботу про громадян і не порушувати принципи соціального захисту. Якщо проаналізувати **керівні принципи політики зайнятості держав-членів**, які були затверджені Рішенням Ради (ЄС) 2018/1215 від 16 липня 2018 р.¹³, то цілком виправданим бути визначити їх як критерії, які покладаються в основу соціально-економічної узгодженості національного законодавства держав-членів із законодавством ЄС, а саме:

- прагнення високого рівня зайнятості населення підсилюється гарантіями адекватного соціального захисту працівників, а також боротьбою з бідністю та соціальною ізоляцією окремих верств населення;
- створення і збереження робочих місць досягається шляхом подолання можливих бар'єрів доступу до ринку праці, серед яких є рівень освіти та якість підготовки;
- правила, які регулюють зайнятість, трудове законодавство та інститути трудового права розвиваються в рамках принципів гнучкості та захищеності, що передбачає тісну роботу з соціальними партнерами;
- правила захисту працівників визначаються завданням скорочення і попередження сегментації на ринку праці, а досягнення гнучкості, що затребувано серед роботодавців для адаптації до швидкоплинних економічних умов, не знижує значення вимоги до безпечного, здорового і адаптованого робочого середовища;
- трудові відносини, які ведуть до нестандартних умов праці, укладення нестандартних трудових договорів, розглядаються як виключення, звернення до чого варто мінімізувати, при цьому новаторські форми роботи, які створюють можливості для якісного працевлаштування, підтримуються.

Запит на визначення підходів до формування нової соціально-економічної доктрини, а також на стратегічне планування розвитку як сфери зайнятості населення, так і трудового

¹³ Council Decision (EU) 2018/1215 of 16 July 2018 on guidelines for the employment policies of the Member States // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D1215>

законодавства в Україні з метою наближення до законодавства ЄС зберігає свою актуальність, особливо в контексті руху до набуття членства в ЄС. Практично не проаналізовано на національному рівні рішення Ради поширити на громадян України інструмент тимчасового захисту¹⁴ та адаптація цього інструменту до національних практик кожної з держав-членів ЄС, зокрема щодо впливу на ринок праці України, не обмежуючись питаннями зниження кількості доступних для роботодавців кандидатів на працевлаштування з числа осіб працездатного віку та підготовкою до розширення державами-членами можливостей для працевлаштування громадян України на своїй території.

Поточні політичні рішення, що приймаються як на рівні ЄС, так і на національному рівні державами-членами щодо інтеграції громадян України, які отримали тимчасовий захист в державах-членах ЄС, породжують можливість для громадян України, які інтегруються на ринки праці держав-членів ЄС, порівнювати, наскільки є адекватним рівень соціального захисту, соціального забезпечення, доступ до системи освіти та до інших систем підтримки соціальної справедливості як у відповідній державі-члені ЄС, так і в Україні. Прямо визнається, що беручи участь у європейських ринках праці, українські біженці можуть зробити внесок в укріплення економіки ЄС і допомогти підтримати свою країну і людей вдома¹⁵. Після припинення воєнного стану, коли ще більше активізується співробітництво між Україною та державами-членами ЄС, прогнозується підвищення переміщення громадян України на ринок праці держав-членів ЄС, а наслідки впливу цього чинника для національної економіки України прораховуються несистемно і без необхідного для цього сценарію.

Якість і стабільність трудового законодавства та системи соціального захисту може стати одним з чинників, що спонукатиме приймати рішення про обрання громадянами України національного ринку праці.

Залишаючи осторонь широкий спектр факторів, які впливають і повинні враховуватися при формуванні державної соціально-економічної політики, серед яких трудове законодавство є лише одним з компонентів, доцільно звернути увагу на розкриття змісту сьомого керівного принципу політики зайнятості держав-членів ЄС «Покращення функціонування ринків праці та ефективного соціального діалогу» 2018 р., який підтверджується також у пропозиціях Європейської комісії до Рішення Ради про керівні принципи політики зайнятості держав-членів ЄС, що були представлені у серпні 2022 р., COM (2022) 341 фінальні. Йдеться про те, що правила охорони праці, трудове законодавство та інститути трудового права повинні забезпечувати як прийнятні умови для найму, так і необхідну гнучкість для роботодавців, щоб швидко адаптуватися до змін в економічному контексті зберігаючи при цьому належну безпеку і здорові, безпечні, та добре адаптовані умови праці для працівників. Робиться наголос на тому, що трудові відносини, які призводять до нестабільних умов праці, повинні бути припинені, у тому числі шляхом боротьби зі зловживаннями нетиповими договорами.

Розуміючи контекст, у якому ЄС направляє держав-членів для забезпечення дотримання цінностей, викладених у статтях 2, 3 Договору про Європейський Союз, то більш чіткішим стає уявлення про принципи для формування соціальної політики в Україні та їх взаємозв'язок з цілями формування економічної політики, що визначені у статті 420 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

а) покращення якості людського життя;

¹⁴ Council Implementing decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC/ and having the effect of introducing temporary protection //Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>

¹⁵ European Commission proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. COM (2022) 341 final // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0241>

- b) протистояння спільним викликам, зокрема глобалізації та демографічним змінам;
- c) збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці;
- d) сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості у контексті реформування ринку праці;
- e) сприяння створенню на ринку праці таких умов, які поєднують гнучкість і захищеність;
- f) сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці та підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб на ринку праці;
- g) стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб;
- h) зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості;
- i) покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обміну доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері;
- j) посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема щодо якості, доступності та фінансової стабільності;
- k) скорочення бідності та посилення соціальної єдності;
- l) забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень;
- m) подолання дискримінації в усіх її формах та проявах;
- n) посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу.

1.6. ТРУДОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЄС, ЯКЕ ВИЗНАЧЕНЕ УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Законодавство ЄС є динамічним і поступово змінюється. З дати укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Союз прийняв нові акти на заміну деяких з тих, що передбачені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Додаток XL до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹⁶ визначає правові акти ЄС, у відповідність до яких Україна має привести своє законодавство за такими напрямками:

- трудове законодавство;
- антидискримінація та гендерна рівність;
- здоров'я і безпека праці.

Визначені Додатком XL директиви ЄС за напрямом «трудове законодавство»:

- Директива Ради №91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 р. про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди;
- Директива Ради 1999/70/ЄС від 28 червня 1999 р. про рамкову угоду про роботу на визначений термін, укладеної ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок], СКПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи] та ЄЦРП [Європейський центр роботодавців і підприємств];
- Директива Ради № 97/81/ЄС від 15.12.1997 про рамкову угоду про неповну зайнятість, укладеної СКПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи], ЄЦРП [Європейський центр роботодавців і підприємств] та ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок] – Додаток: Рамкова угода про неповну зайнятість;
- Директива Ради № 91/383/ЄЕС від 25.06.1991 про доповнення заходів із заохочення покращення

¹⁶ Додатки до Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС //Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a1#Text

безпеки та здоров'я на роботі працівників з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням;

- Директива Ради № 98/59/ЄС від 20.07.1998 про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення;
- Директива Ради № 2001/23/ЄС від 12.03.2001 про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур;
- Директива № 2002/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11.03.2002 про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників.

Визначені Додатком XI директиви ЄС за напрямом «андидискримінація та гендерна рівність»:

- Директива Ради № 2000/43/ЄС від 29.06.2000 про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження
- Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27.11.2000, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності
- Директива Ради № 2004/113/ЄС від 13.12.2004 про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг
- Директива Ради № 96/34/ЄС від 3.06.1996 про рамкову угоду щодо батьківської відпустки, укладену СКПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи], ЄЦРП [Європейський центр роботодавців і підприємств] та ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок];
- Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19.10.1992 про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць (десята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 79/7/ЄЕС від 19.12.1978 про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення.

Визначені Додатком XI директиви ЄС за напрямом «здоров'я і безпека праці»:

- Директива № 89/391/ЄЕС від 12.06.1989 про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників;
- Директива Ради № 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 року про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці (перша окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 89/655/ЄЕС від 30.11.1989 року про мінімальні вимоги щодо безпеки і захисту здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи (друга окрема директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива № 2001/45/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27.06.2001, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 89/655/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки і захисту здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи (друга окрема директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 року про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння (одинадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 року про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування (дванадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 89/656/ЄЕС від 30.11.1989 про мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці (третья окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 92/57/ЄЕС від 24.06.1992 про виконання мінімальних вимог щодо безпеки і захисту здоров'я на тимчасових або таких, що змінюють своє місце, будівельних майданчиках

- (восьма окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
- Директива Ради № 83/477/ЄЕС від 19.09.1983 про захист працівників від ризиків, пов'язаних із впливом азбесту на роботі (друга окрема Директива на основі статті 8 Директиви № 80/1107/ЄЕС);
 - Директива Ради № 91/382/ЄЕС від 25.06.1991, що вносить зміни та доповнення до Директиви № 83/477/ЄЕС про захист працівників від ризиків, пов'язаних із впливом азбесту на роботі (друга окрема Директива на основі статті 8 Директиви № 80/1107/ЄЕС);
 - Директива № 2003/18/ЄС, Європейського Парламенту та Ради від 27.03.2003, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 83/477/ЄЕС про захист працівників від ризиків, пов'язаних із впливом азбесту на роботі;
 - Директива № 2004/37/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29.04.2004 про захист працівників від ризиків, пов'язаних зі впливом канцерогенів або мутагенів на роботі (шоста окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС – кодифікація Директиви № 90/394/ЄЕС);
 - Директива № 2000/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 18.09.2000 про захист працівників від ризиків, пов'язаних зі впливом біологічних речовин на роботі (сьома окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС) – кодифікація Директиви № 90/679/ЄЕС;
 - Директива Ради № 90/270/ЄЕС від 29.05.1990 про мінімальні вимоги безпеки та здоров'я при роботі з екранними пристроями (п'ята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива Ради № 92/58/ЄЕС від 24.06.1992 про мінімальні вимоги до забезпечення позначень безпеки та/або гігієни на роботі (дев'ята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива Ради № 98/24/ЄС від 7.04.1998 про захист здоров'я і безпеку працівників від ризиків, пов'язаних з хімічними речовинами на роботі (чотирнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива № 1999/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.12.1999 про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників, що піддаються потенційній небезпеці у вибухонебезпечних середовищах (п'ятнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива № 2002/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25.06.2002 про мінімальні вимоги здоров'я і безпеки працівників, що піддаються впливу небезпечних фізичних факторів (вібрація) (шістнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива № 2003/10/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 6.02.2003 про мінімальні вимоги щодо здоров'я і безпеки працівників, що піддаються небезпеці впливу фізичних факторів (шум) (сімнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива № 2004/40/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29.04.2004 про мінімальні вимоги щодо охорони здоров'я і безпеки працівників, що піддаються небезпеці впливу фізичних факторів (електромагнітні поля) (вісімнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива № 2006/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5.04.2006 про мінімальні вимоги до охорони здоров'я і безпеки працівників, що піддаються небезпеці впливу фізичних факторів (штучне оптичне опромінювання) (дев'ятнадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива Ради № 93/103/ЄС від 23.11.1993 про мінімальні вимоги безпеки і здоров'я під час робіт на борту риболовних суден (тринадцята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
 - Директива Ради № 92/29/ЄЕС від 31.03.1992 про мінімальні вимоги безпеки і здоров'я для поліпшеного медичного обслуговування на борту суден;
 - Директива Ради № 90/269/ЄЕС від 29.05.1990 про мінімальні вимоги здоров'я і безпеки до ручної обробки вантажів, коли існує ризик, зокрема, травми хребта працівників (четверта окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС);

- Директива Комісії № 91/322/ЄЕС від 29.05.1991 про встановлення індикативного обмеження гранично допустимих концентрацій шляхом виконання Директиви Ради № 80/1107/ЄЕС про захист робітників від ризику впливу хімічних, фізичних та біологічних речовин на роботі;
- Директива Комісії № 2000/39/ЄС, що засновує перший перелік гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у рамках впровадження Директиви Ради № 98/24/ЄС щодо захисту здоров'я і безпеки працівників від ризиків, пов'язаних з хімічними речовинами на роботі;
- Директива Комісії № 2006/15/ЄС, що засновує другий перелік гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у рамках впровадження Директиви Ради № 98/24/ЄС, та вносить зміни і доповнення до Директив № 91/322/ЄЕС і № 2000/39/ЄС.

Окремо Додатком XL передбачені такі директиви, графік імплементації яких має бути визначено Радою асоціації:

- Директива № 2003/88/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4.11.2003 про деякі аспекти організації робочого часу;
- Директива № 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5.07.2006 про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами).

Проте зміни до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у зв'язку зі змінами до законодавства ЄС ще не вносилися. Перш за все, йдеться про заміну визначених Додатком XL директив новими, а саме:

- Директива № 96/34/ЄС замінена Директивою 2019/1158;
- Директива № 89/655/ЄЕС замінена Директивою 2009/104/ЄС;
- Директиви № 83/477/ЄЕС, № 91/382/ЄЕС, № 2003/18/ЄС замінені Директивою 2009/148/ЄС;
- Директива № 2004/40/ЄС замінена Директивою 2013/35/ЄС.

1.7. АНАЛІЗ ОЦІНКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ УКРАЇНИ З НАБЛИЖЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Європейська комісія 1 лютого 2023 р. оприлюднила Аналітичний звіт «**Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі**»¹⁷. Характеризуючи прогрес України за напрямом «Соціальна політика та зайнятість», Європейською Комісією вчергове підкреслено, що законодавство ЄС у сфері соціальної політики та зайнятості включають мінімальні стандарти трудового права, рівності, охорони праці та техніки безпеки і недискримінації.

За результатами аналізу просування України у впровадженні принципів і завдань, закріплених у статтях 419-420 Угоди про асоціацію, які присвячені соціальній політиці, зайнятості та рівних можливостям, Європейська комісія дійшла висновку, що Україна демонструє початковий рівень підготовки у сфері соціальної політики та зайнятості. Країні необхідно усунути визначені у висновку недоліки трудового законодавства.

Загальні рекомендації Європейської Комісії до розвитку трудового права України полягають у наступному: «У сфері трудового права необхідні додаткові кроки для забезпечення відповідності

¹⁷ Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради «Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі» / Європейська Комісія, 01.02.2023 // Режим доступу: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/analytychnyy_zvit_yek_ukrayinskoyu_pdf.pdf

стандартам ЄС, у тому числі тим, які застосовуються в конкретних секторах, як-от у транспортному секторі. Хоча в законодавстві закріплене загальне правило недискримінації різних форм зайнятості у приватному та публічному секторах принаймні для часткової зайнятості, необхідно приділити додаткову увагу захисту працівників, зокрема осіб, які мають нестандартну форму зайнятості (наприклад, фрілансерів) і виконують роботу за строковим договором».

В цілому, з урахуванням узагальнення рівня готовності України до переговорів про вступ до ЄС, за напрямом «Соціальна політика та зайнятість» Україна лише на початку шляху до наближення законодавства України із законодавством ЄС, так само як і за напрямом «свобода пересування працівників». За 32 розділами права ЄС, що аналізувалися і оцінювалися, хороший рівень підготовки Україна продемонструвала лише за напрямками: енергетика, митний союз, зовнішні зв'язки, зовнішня, безпекова та оборонна політики¹⁸.

Мінімальний рівень підготовки України за напрямом «Соціальна політика та зайнятість» є підставою для перегляду підходів до виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та імплементації галузевого законодавства. Такі результати потребують проведення додаткового аналізу, маючи за попереднє припущення наступні чинники:

- відсутність соціально-економічної доктрини розвитку України як стратегічна теоретична основа для приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС;
- відсутність підготовлених пропозицій щодо політики з розвитку трудового законодавства (у т.ч. білі, зелені книги);
- хаотичне планування та неналежна підготовча аналітична робота з приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС;
- незлагодженість дій з політичного лідерства над процесом приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС;
- неналежний соціальний діалог.

Варто пам'ятати: імплементація законодавства ЄС на національному рівні має ширше значення, ніж прийняття нормативно-правових актів. Головною метою такої діяльності є не лише приведення норм національного законодавства України у відповідність до норм законодавства ЄС, а й його належне застосування, створення умов для усвідомлення суб'єктами суспільних відносин можливостей практичного використання норм законодавства України, гармонізованих із законодавством ЄС¹⁹.

Характерним позитивним досвідом органів управління ЄС є те, що нормотворчість супроводжується якісною аналітичною роботою. Зокрема, йдеться про повідомлення Європейської Комісії, які є чітким орієнтиром по встановленню контексту, що знаходить згодом відображення у преамбулі акта ЄС (регламенту чи директиви), у відповідність до яких має бути приведенне законодавство України. Результати відповідної аналітичної роботи, не обмежуючись повідомленнями Європейської Комісії знаходять відображення у тексті преамбули акта законодавства ЄС, що дозволяє зрозуміти контекст, в якому виникла необхідність для розроблення такого.

Подібна практика може використовуватися в рамках роботи над проектами законів України. Проведення відповідної аналітичної роботи дозволить управляти надмірним прагненням використовувати процес гармонізації трудового законодавства із законодавством ЄС як маркетингове рішення з просування законодавчих ініціатив, що не відповідають *acquis* ЄС.

18 Рівень готовності України до переговорів про вступ за 32 розділами права ЄС / Інфографіка // Режим доступу: https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/evropeyska-komisiya-oprylyudnyla-analitychnyy-zvit-stosovno-uzgodzhennya-zakonodavstva-0?fbclid=IwAR2SqKu8WGHxvzrl9cjC2j8w5VvQ_YZ2mHAKJwsCBmChA8paZ8TtgEf9rE

19 Макогон О.В. Гармонізація трудового законодавства України із законодавством Європейського Союзу про регулювання трудових відносин працівників-мігрантів. Монографія / О.В. Макогон. – К.: Ніка-Центр, 2015. – С. 65

Інструмент експертизи на відповідність проектів актів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС є обов'язковим у процесі роботи над новим чи внесенням змін до чинного законодавства України, однак є ризик того, що відповідні експертні висновки приймаються до уваги, але не враховуються. Хоч статтею 93 Закону України «**Про Регламент Верховної Ради України**» від 10 лютого 2010 р. №1861-VI передбачено, що кожен законопроект підлягає оцінці відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, за результатами чого складається експертний висновок²⁰. Існує вимога з підготовки Довідки щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) проекту нормативно-правового акта, що вноситься на розгляд Уряду відповідно до параграфу 35 **Регламенту Кабінету Міністрів України**²¹.

При перегляді підходів до роботи з євроінтеграційними законопроектами у сфері трудового права доцільно звернути увагу на методичні матеріали, що були підготовлені Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України спільно з партнерами, а саме: **Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС**²², **Методологію перевірки відповідності законодавству ЄС і складання таблиць відповідності**²³.

20 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. №1861-VI // Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17?find=1&text=європ#wl_1

21 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. №950 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п?find=1&text=європ#n883>

22 Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС / Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України, Проект ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» («Association4U»), проект ЄС/ПРООН «Рада за Європу: посилення потенціалу на підтримку Верховної Ради України // Режим доступу: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

23 Методологія перевірки відповідності законодавству ЄС і складання таблиць відповідності / Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України, Проект ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» («Association4U») // Режим доступу: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/imce/metodologiya-perevirki-vidpovidnosti-zakonodavstvu-yes-i-skladannya-tablic-vidpovidnosti-a4u.pdf>

II. УДОСКОНАЛЕННЯ РАМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Зазначена частина Аналітичних матеріалів буде присвячена деталізованому розкриттю підходів до гармонізації трудового законодавства України із законодавством ЄС. З цією метою будуть розглянуті такі питання:

- ідеологія модернізації трудового законодавства України та соціально-економічна доктрина;
- розвиток трудового права України та його залежність від євроінтеграційного курсу України;
- досвід аналітичної роботи Європейської Комісії над обранням підходів до удосконалення трудового законодавства ЄС;
- національні стратегії розвитку та трудове законодавство України;
- дерадянська трудове законодавство України;
- рекодифікація Кодексу законів про працю України.

2.1. ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КУРС ЯК ПРІОРИТЕТ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. №2680-VIII²⁴ закріплено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, що визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики. Україна в 2002 р. офіційно набула статусу держави-кандидата на вступ до ЄС та подала заявку на вступ до НАТО, що підтверджує факт про те, що євроінтеграційна доктрина є панівною при прийнятті політичних рішень та при формуванні національної політики в Україні у різних сферах.

Сприяння поступовому зближенню України та ЄС як об'єднанню його держав-членів, ґрунтується на спільних цінностях і тісних інституційних та секторальних зв'язках. Метою Союзу є сприяння миру, збереження його цінностей і благополуччя його народів, тому існування цього наддержавного об'єднання тримається на ідеї людиноцентричності, яка не може і не буде поставлена у залежність від ефективності розвитку внутрішнього ринку ЄС.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС була підписана виходячи з таких спільних цінностей: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права. Цінності, які покладені в основу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у свою чергу, є відображенням змісту основоположних договорів ЄС. Відповідно до статті другої Договору про Європейський Союз Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства закону і поваги прав людини, включаючи осіб, які належать до меншин. Завдяки цьому суспільство у державах-членах ЄС може розвиватися як таке, у якому переважають

²⁴ Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. №2680-VIII //Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6>

плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між чоловіками та жінками. Саме тому на визначені цінності має орієнтуватися й Україна при прийнятті рішень, що впливають на розвиток кожної сфери суспільних відносин.

У частині третій статті 3 Договору про Європейський Союз чітко закріплено, що внутрішній ринок повинен працювати для сталого розвитку Європи на основі збалансованого економічного зростання і стабільності цін, висококонку rentної соціальної ринкової економіки, спрямованої на повну зайнятість і соціальний прогрес, а також на високий рівень захисту і покращення якості навколишнього середовища.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС не передбачає для українського бізнесу, капіталів, працівників автоматичної повної рівності при участі у внутрішньому ринку ЄС порівняно з резидентами держав-членів. Тим не менш, відповідно до статті 343 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у якій закладено основу для макроекономічного співробітництва, Україна та ЄС сприяють процесу економічних реформ шляхом взаємодії в напрямку покращення розуміння основоположних принципів функціонування їхніх економік, а також формування і реалізації ринкової економічної політики. Саме тому, орієнтуючись на статтю 289 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, торговельні відносини мають розвиватися таким чином, щоб забезпечити якнайповніше врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого відповідного населення, а й прийдешніх поколінь, щоб економічний розвиток, екологічна та соціальна політики підтримувалися спільно.

Відштовхуючись від змісту, цілей і цінностей як Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, так і Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу, є очевидним визначення відносної узгодженості між вимогами до формування економічної та соціальної політик виходячи з принципу людиноцентричності, а не бізнесцентричності. Кожна сфера за названими напрямками політик розвивається відносно незалежно, але їх взаємний вплив та узгодженість оцінюється за політично виваженими показниками ефективності.

Правове регулювання трудових відносин, які виникають і реалізуються на території держав-членів ЄС, не є виключною компетенцією органів управління ЄС. Це породжує необхідність залишатися неупередженими до соціально-економічних доктрин кожної з держав-членів, що безпосередньо впливає на особливості формування галузі трудового права кожної держави окремо. Тим не менш, саме інституції ЄС завдають ритм та ідеологічне тлумачення принципу людиноцентричності в рамках розвитку трудового законодавства ЄС та галузі трудового права у кожній державі-члені ЄС. У випадку невиконання тією чи іншою державою-членом ЄС зобов'язань, визначених законодавством ЄС, зокрема, коли держава-член не виконала належним чином вимогу про адаптацію національного законодавства, Європейська Комісія має право через Суд справедливості ЄС встановити факт такого невиконання із відповідними правовими та фінансовими наслідками.

Розвиток політичної та соціально-економічної свідомості суспільства в Україні здійснюється повільніше, ніж це демонструється державами-членами ЄС та інституціями ЄС. В поточній українській реальності, особливо в умовах тотальної невизначеності через війну, є розумним звертатися до європейських стратегічних ініціатив у ретроспективі. Серед таких ініціатив - Повідомлення Європейської Комісії «Європа 2020. Стратегія розумного, стійкого та інклюзивного зростання», COM (2010) 2020 фінальний (далі - **Стратегія «Європа 2020»**)²⁵. Стратегія «Європа 2020» цікава тим, як визначається взаємозв'язок між соціально-економічним розвитком та вимогою до правового регулювання відповідних суспільних відносин.

25 Communication from the Commission «Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth», COM (2010) 2020 final // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

Необхідно згадати, що відповідно до статті 153 Договору про функціонування Європейського Союзу ЄС повинен підтримувати та доповнювати діяльність держав-членів при формуванні та реалізації соціальної політики. Пріоритети, які сформульовані у Стратегії «Європа 2020» та в інших тематичних стратегіях відображають бачення органів управління ЄС про розвиток соціальної ринкової економіки. Так, повідомлення Комісії не породжують для держав-членів ЄС обов'язку щодо приведення у відповідність до них національних законодавств державами-членами. Тим не менш, вони виступають орієнтиром, що необхідно враховувати при гармонізації актів законодавства.

Історія роботи над державними стратегіями в Україні свідчить, що є схильність розробляти стратегії універсального змісту, орієнтовані на процес, що призводить до дублювання їх наповнення та розмивання цілей. Історично склалося, що при роботі над національними стратегіями не вдається чітко розділити, що є ціллю, яка дає відповідь на запитання: «Для чого розробляється ця стратегія?», а що є наслідком, незалежно від наявності прописаної візії, мети розроблення. Така концептуальна нестійкість є однією з причин триваючої турбулентності та несистемності у підходах до розвитку галузі трудового права та трудового законодавства України зокрема.

Реалізація Стратегії «Європа 2020» була організована навколо тематичного підходу та більш цілеспрямованого нагляду за державами-членами з боку уповноважених органів ЄС, що посилювало вже існуючі інструменти координації дій на різних рівнях державного управління. У Стратегії «Європа 2020» були сформульовані три пріоритети для стратегічного та інституційного розвитку ЄС на період 2010-2020 роки:

- розумне зростання – розвиток економіки, яка основана на знаннях та інноваціях;
- стійке зростання – просування більш ресурсоефективної, більш екологічної і конкурентоспроможної економіки;
- інклюзивне зростання – створення економіки з високим рівнем зайнятості, яка забезпечує економічну, соціальну та територіальну узгодженість.

Флагманська ініціатива Стратегії «Європа 2020» «Порядок денний для нових навичок і робочих місць» є гарним прикладом людиноцентричності при формуванні державної політики у сфері правового регулювання трудових відносин та зайнятості населення в цілому, яка за своєю суттю є міжсекторальною. На прикладі названої флагманської ініціативи можна побачити, як розподіляються завдання для досягнення спільної мети на рівні ЄС та на національному рівні для держав-членів:

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ	ДЕРЖАВИ-ЧЛЕНИ
Визначити і реалізувати другу фазу програми гнучкого захисту разом з європейськими соціальними партнерами, щоб визначити способи більш ефективного управління економічними змінами, боротьби з безробіттям та підвищення рівня активності	Впровадити свої національні шляхи до гнучкості, як це було погоджено Європейською Радою, щоб зменшити сегментацію ринку праці і полегшити перехід, а також сприяти поєднанню роботи і сімейного життя
Адаптувати законодавчу базу відповідно до принципів «розумного» регулювання до моделей роботи, що змінюються (наприклад, робочий час, відрядження працівників) і новим ризикам для здоров'я і безпеки на робочому місці	Переглядати і регулярно контролювати ефективність систем оподаткування і виплат, що зробити роботу оплачуваною, приділяючи особливу увагу низькокваліфікованим спеціалістам, відмовляючись, при цьому, від заходів, які перешкоджають самозайнятості

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ	ДЕРЖАВИ-ЧЛЕНИ
<p>Сприяти і просувати мобільність робочої сили всередині ЄС і краще співвідносити пропозицію робочої сили з попитом при відповідній фінансовій підтримці з боку структурних фондів, зокрема, Європейського соціального фонду, а також просувати далекоглядну і всеохоплюючу політику трудової міграції, яка буде реагувати та гнучко підлаштовуватися під пріоритети і потреби ринків праці</p>	<p>Просувати нові форми балансу між роботою та особистим життям і активну політику старіння, а також підвищувати гендерну рівність</p>
<p>Укріплювати потенціал соціальних партнерів і у повному обсязі використовувати потенціал соціального діалогу для розв'язання проблем на всіх рівнях (ЄС, національний, регіональний, галузевий, рівень компаній), а також сприяти укріпленню співробітництва між інститутами ринку праці, включаючи державні служби зайнятості держав-членів</p>	<p>Просувати і контролювати ефективне виконання результатів соціального діалогу</p>
<p>Надати сильний імпульс стратегічним рамкам співробітництва у сфері освіти та навчання за участі всіх зацікавлених сторін. Зокрема, це повинно привести до реалізації принципів навчання протягом усього життя (у співпраці з державами-членами, соціальними партнерами, експертами), у тому числі за рахунок підвищення привабливості професійної освіти та навчання. Варто проконсультуватися з соціальними партнерами на європейському рівні з метою розроблення власної ініціативи у цьому напрямку</p>	<p>Надати сильний імпульс впровадженню Європейської рамки кваліфікацій шляхом створення національних рамок кваліфікацій</p>
<p>Забезпечити набуття та визнання компетенцій, необхідних для участі у подальшому навчанні на ринку праці, в рамках загальної, професійної, вищої освіти і навчання дорослих, а також розробити спільну мову і робочий інструмент для освіти та навчання на робочому місці: європейські навички, компетенції і рамки професій (ESCO)</p>	<p>Забезпечити, щоб компетенції, необхідні для участі у подальшому навчанні і на ринку праці, набувалися і визнавалися в рамках загальної, професійної, вищої освіти і навчання для дорослих, включаючи неформальне та інформальне навчання</p>
	<p>Розвивати партнерські відносини між світами освіти, навчання і роботи, зокрема, шляхом залучення соціальних партнерів до планування освіти та навчання</p>

Є очевидним, що розвиток галузі трудового права України в рамках реалізації євроінтеграційного курсу потребує не лише формального дублювання правових норм ЄС, а й лояльність до єдності підходів, що стали передумовою для прийняття того чи іншого акта законодавства ЄС. Значення має не сам факт наявності правової норми ЄС в українському галузевому законодавстві, а й забезпечення її дотримання через ефективний правовий вплив.

Приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС вимагає аналізу того, наскільки національна правова система, закріплені моделі реалізації трудових правовідносин, сформовані правова культура та система соціальних норм узгоджується з цінностями, принципами, на яких формується соціальна та економічна політики ЄС. При гармонізації трудового законодавства України із законодавством ЄС немає прямої вимоги до узгодження трудового законодавства України із законодавством окремих держав-членів ЄС. Тим не менш робота з практикою Суду ЄС дозволить Україні уникати помилок, які були до цього допущені державами-членами ЄС при приведенні свого національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС та імплементації такого.

При розробленні законодавства у сфері соціальної політики та зайнятості в рамках гармонізації національного законодавства України із законодавством ЄС, то виважена та системна попередня аналітична робота над пропозиціями до законодавства є принципово необхідною. А проведення широких консультацій з зацікавленими сторонами, особливо з соціальними партнерами, для забезпечення узгодженості і прозорості дій суб'єктів законодавчої ініціативи є обов'язковою вимогою, якщо правильно оцінюються ризики соціальних хвилювань та економічних наслідків.

2.2. РОЗВИТОК ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ

Державні стратегії національного рівня лише опосередковано зачіпають питання взаємозв'язку між формуванням соціально-економічної доктрини, яка має бути об'єднуючою ланкою, та трудовим законодавством. Крім того, велика кількість стратегій ускладнює проведення моніторингу їх впровадження через несистемність рішень, які приймаються різними відомствами, а також дублювання цілей та заходів на їх реалізацію. Усе це знижує ефективність досягнення взаємоузгоджених та взаємопов'язаних міжгалузевих цілей соціально-економічного сталого розвитку. Названа особливість, серед іншого, пояснює неузгодженість, а інколи й суперечливість законодавства, що приймається у відповідних сферах, зокрема для правового регулювання трудових відносин. Розглянемо окремі національні стратегії, які прямо чи опосередковано впливають на розвиток галузі трудового права України.

У **Стратегії людського розвитку**, яка затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року №225/2021²⁶, закріплена стратегічна ціль 4 «Підвищення рівня життя, активізація зайнятості та забезпечення соціальної підтримки населення». Визначені наступні індикатори результативності досягнення цілі:

- підвищення рівня заробітної плати, зокрема у бюджетній сфері;
- зменшення розриву доходів між найбагатшими та найбіднішими верствами населення;
- збільшення кількості новостворених суб'єктів малого підприємництва;
- питома вага неформально зайнятого населення від загальної кількості зайнятих в Україні – менш як 15 відсотків;

²⁶ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» від 2 червня 2021 р. № 225/2021 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n11>

- збільшення частки населення, яке вважає себе середнім класом;
- збільшення розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини;
- підвищення рівня соціальних гарантів;
- збільшення кількості працездатних осіб, які були непрацюючими та повернулися на ринок праці або відкрили власну справу;
- зменшення кількості сімей, які довготривало отримують державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям;
- збільшення надходжень до Пенсійного фонду України від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- збільшення чисельності працівників та самозайнятих осіб із числа осіб з інвалідністю;
- зниження рівня бідності серед усіх соціальних і демографічних груп населення.

Перелічені потенційні результати є очікуваннями високого рівня, що дозволяє постійно переглядати рішення щодо способів їх досягнення. Тим не менш, зазначена Стратегія не дає чіткого бачення щодо взаємозв'язку між різними державними політиками, секторальними реформами, інструментами реалізації яких є ті чи інші акти законодавства. Сам підхід звуження контексту досягнення названих результатів лише однією стратегічною ціллю є складним для моніторингу, бо отримані результати можливі завдяки формуванню та реалізації державних політик за всіма напрямками, які, вочевидь можуть і не бути пов'язані із завданнями, які описуються у періодичних планах заходів під цю стратегію. Те, що соціальні цілі розглядаються окремо від економічних, і навпаки, є вразливістю більшості програмних документів в Україні.

Важливою для дослідження є **Національна економічна стратегія на період до 2030 року**, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179²⁷. Мета Стратегії викладена виключно в економічній площині: створення можливостей для українців як громадян, українців як підприємців та інвесторів. Серед принципів та цінностей в економічній політиці визначається гендерна рівність, розвиток підприємництва, інновацій і талантів, інтегральний економічний підхід, спроможність ефективного єднання ліберальних та інституційних підходів.

Обминання увагою у Національній економічній стратегії на період до 2030 року прямого взаємозв'язку між економічним розвитком, політикою у сфері зайнятості населення, соціальною політикою та політикою рівних можливостей, як це визначено в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, дає привід детальніше проаналізувати контекст, в якому протягом 2019-2022 роках проводилася робота над змінами до трудового законодавства. Є підстави вважати, що такий підхід буде збережено й у наступні роки.

Варто звернути увагу на відсутність взаємозв'язку між наступними стратегічними цілями Національної економічної стратегії до 2030 року: стратегічною ціллю 1 «Забезпечення прозорого та ефективного регулювання діяльності підприємств» та стратегічною ціллю 5 «Забезпечення рівних прав та можливостей для кожного, інклюзії та безбар'єрності, високого рівня соціального захисту для гідного життя; підвищення рівня зайнятості жінок і чоловіків відповідних вікових груп та скорочення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків».

Якщо поглянути на формулювання стратегічних цілей та завдань, що наводяться нижче, то розвивається розуміння щодо того, що невід'ємною частиною формування та реалізації ефективної політики зайнятості є наявність трудового законодавства, що регулює основний вид зайнятості громадян України – перебування у трудових відносинах. Принципи інклюзивності, безбар'єрності, рівних можливостей є наскрізними як при формуванні політики зайнятості, так і при викладенні трудового законодавства. Тому формування цілі з удосконалення трудового законодавства виключно в рамках регулювання діяльності підприємств без врахування

27 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 3 березня 2021 р. №179 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

інтересів працівників у розширенні можливостей зайнятості, за своєю суттю перешкоджає досягненню такої цілі. Те, як описуються способи досягнення стратегічних цілей, дає підстави продовжувати дискусію про неузгодженість соціальної та економічної політики в Україні.

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 1 «Забезпечення прозорого та ефективного регулювання діяльності підприємств»	СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ 5 «Забезпечення рівних прав та можливостей для кожного, інклюзії та безбар'єрності, високого рівня соціального захисту для гідного життя; підвищення рівня зайнятості жінок і чоловіків відповідних вікових груп та скорочення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків»
НАПРЯМ «РЕГУЛЯТОРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ»	НАПРЯМ «РЕАЛІЗАЦІЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ»
Спосіб «Удосконалення та оптимізація трудового законодавства»	Спосіб «Підвищення рівня зайнятості»
<p>Шлях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • визначення на законодавчому рівні поняття трудових відносин та ознак їх наявності; • зменшення кількості процедур у сфері трудових відносин та скасування обов'язкового ведення роботодавцями неактуальних розпорядчих документів щодо організації трудових відносин і робочого процесу; • удосконалення законодавчого регулювання деяких нестандартних форм зайнятості; • введення нових способів позасудового розв'язанні спорів (медіація); • приведення норм щодо державного контролю за дотриманням трудового законодавства у відповідність з європейськими нормами та конвенціями Міжнародної організації праці; • врегулювання на рівні закону діяльності інспекції праці; • осучаснення законодавства щодо діяльності професійних спілок; • збільшення можливостей для поєднання сімейних обов'язків та професійної діяльності. 	<p>Шлях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • удосконалення державної політики у сфері зайнятості населення на основі кращих міжнародних практик; • сприяння залученню безробітних на ринок праці за допомогою активних програм зайнятості; • Впровадження нових електронних сервісів у роботу державної служби зайнятості, розширення можливостей для самообслуговування суб'єктів ринку праці; • налагодження партнерства між стейкхолдерами ринку праці на всіх рівнях прийняття рішень; • осучаснення програм зайнятості; • удосконалення методики здійснення моніторингу попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці; • модернізація інформаційних систем державної служби зайнятості для сприяння інклюзивності доступу до електронних послуг, електронного обслуговування клієнтів, розширення переліку електронних послуг та забезпечення їх відповідності сучасним вимогам ринку праці; • забезпечення впровадження інституту спеціалізованого кар'єрного радника з питань інклюзивного працевлаштування; • налагодження співпраці державної служби зайнятості з підприємствами, які реалізують інвестиційні проекти та цільові програми, приватними агентствами зайнятості та роботодавцями з метою працевлаштування безробітних;

	<ul style="list-style-type: none"> • сприяння співпраці учасників ринку праці на місцевому рівні та посиленню їх інституціональної спроможності; • імплементація міжнародних підходів щодо сприяння підприємництву і самозайнятості населення в організацію діяльності державної служби зайнятості; • створення інституційних та фінансових можливостей для самореалізації потенціалу економічно активної частини населення, сприяння підприємницькій діяльності та реалізації можливостей для осіб похилого віку; • сприяння створенню робочих місць і підтримка зайнятості для соціально вразливих верств населення, осіб з інвалідністю; • запровадження альтернативних можливостей виконання обов'язкового нормативу щодо кількості робочих місць для осіб з інвалідністю; • удосконалення механізму надання державних дотацій роботодавцю на створення спеціальних робочих місць для осіб з інвалідністю, зареєстрованих у державній службі зайнятості; • удосконалення механізму професійного навчання зареєстрованих безробітних; • розроблення комплексу заходів щодо детінізації зайнятості; • прогнозування потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці; • удосконалення механізму професійного навчання ветеранів війни.
	<p>Спосіб «Створення умов професійного навчання протягом життя та підвищення здатності конкурувати на ринку праці»</p>
	<p>Шлях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • удосконалення державної системи професійної орієнтації населення; • розроблення та впровадження професійних стандартів і галузевих рамок кваліфікацій, зокрема військовооблікових спеціальностей; • запровадження нових форм здобуття освіти та професійного навчання безробітних, зокрема дистанційної, дуальної; • оновлення переліку професій, спеціальностей, напрямів підготовки та підвищення кваліфікації, для навчання за якими може бути виданий ваучер з метою підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці, з урахуванням пріоритетних видів економічної діяльності держави;

- удосконалення системи підтвердження результатів неформального професійного навчання, зокрема за робітничими професіями;
- удосконалення підходів до надання державною службою зайнятості послуг з професійної орієнтації;
- створення умов для соціального захисту, перекваліфікації, навчання та працевлаштування шахтарів, звільнених через закриття шахт;
- підвищення конкурентоспроможності осіб на ринку праці шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності;
- удосконалення підходів до надання ветеранам війни послуг з професійної орієнтації;
- підвищення конкурентоспроможності ветеранів війни, військовослужбовців, які закінчили військову службу у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення, на ринку праці шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності.

Важливо зауважити те, що після підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в Україні не було розроблено стратегічного документу, у якому б була закладена основа та сформульована соціально-економічна доктрина в рамках євроінтеграції. Чинна Національна економічна стратегія України до 2030 року не замінює собою опис візії формування і реалізації соціально-економічної політики.

З Національної економічної стратегії України до 2030 р. можна побачити схильність до позиції, що розвиток трудового законодавства є складовою регуляторного середовища, тобто бізнесцентричної соціально-економічної політики. Це підтверджується, серед іншого, дискусійно сформульованою описовою вимогою щодо оптимізації трудового законодавства. Такий підхід не узгоджується із принципом людиноцентричності, який впливає з соціальної політики ЄС.

2.3. ДОСВІД ЄС ДЛЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Трудове право України не може розвиватися ізольовано від тенденцій, які проживають інші країни, що, перш за все, має спонукати до розвитку теорію порівняльного трудового права України. Для ЄС дискусія про перевагу принципу бізнесцентричності над людиноцентричністю в рамках діяльності держав-членів з модернізації трудового законодавства не є новою.

На рівні ЄС ще у 2006 р. Європейська комісія представила Зелену книгу «Модернізація трудового законодавства для розв'язання завдань 21 сторіччя», COM/2006/0708 final (далі

–**Зелена книга про трудове право**)²⁸. Мета Зеленої книги про трудове право - забезпечити узгодженість дій зацікавлених сторін для адаптації працівників і роботодавців до вимог розвитку ринку праці. Тобто швидкий технічний прогрес, посилення конкуренції в результаті глобалізації, зміна споживацького попиту і суттєве зростання сектору послуг доводить необхідність у більшій гнучкості регулювання трудових відносин. Звичайно необхідно приймати до уваги, що скорочення інвестиційного горизонту для компаній, розвиток інформаційних і комунікаційних технологій, нестабільний попит на вироблену продукцію призводять до того, що підприємства мають організовуватися на більш гнучкій основі. Зокрема подібні економічні вимоги впливають на формування відмінностей в організації праці, тривалості робочого часу, заробітній платі і чисельності робочої сили на різних етапах виробничого циклу.

Додатково необхідно зауважити, що з метою пошуку рішень для розвитку трудового права як на міжнародному, так і національному рівнях, у 2006 р. була оприлюднена **доповідь МОП «Трудові відносини»**²⁹, що свідчить про узгодженість дій з пошуку рішень для модернізації трудового законодавства у той історичний період країнами з різним рівнем розвитку економіки та різним баченням до формування національної соціально-економічної політики.

У 2007 р. Європейська Комісія зробила Повідомлення до Ради, Європейського Парламенту, Європейського Комітету з економічної та соціальної політик та Комітету Регіонів – **Результати публічних консультацій щодо Зеленої книги про трудове право**³⁰. Завдяки Зеленій книзі про трудове право підтверджено, наскільки трудове законодавство є важливим інструментом не лише в управлінні робочою силою, але і в забезпеченні відчуття безпеки як для працівників і громадян, враховуючи швидкі зміни і високу мобільність капіталу та технологій, так і для роботодавців. Також обговорення показали, наскільки тісно взаємопов'язані реформи трудового законодавства, систем соціального забезпечення, навчання та економічного розвитку.

Продовжуючи обмірковування розвитку трудового законодавства ЄС, у 2007 р. Європейська Комісія зробила повідомлення Європейському парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету і Комітету регіонів «На шляху до загальних принципів безпечної гнучкості: більше робочих місць гарної якості за рахунок гнучкості та безпеки», COM/2007/0359 final³¹. У визначеному Повідомленні COM/2007/0359 final була закріплена **концепція «безпечної гнучкості»** (flexicurity – англ.).

Запит, який був сформульований роботодавцями в ЄС у 2006 р., зараз є типовим для українських роботодавців й станом на початок 2023 р. А саме: більш широкий спектр трудових договорів з тим, щоб залишатися конкурентоспроможними в глобалізованій економіці, уникаючи, серед іншого, витрат на дотримання правил захисту зайнятості, строків повідомлення і видатків на пов'язані з цим внески в систему соціального забезпечення. На рівні органів управління ЄС спроба задовольнити економічні інтереси бізнесу за рахунок соціальних інтересів працівників не знайшла широкої політичної підтримки, що має враховуватися при перегляді підходів до формування новітньої соціально-економічної доктрини України.

28 Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century. COM/2006/0708 final //Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52006DC0708>

29 The Employment relationship /Report V (2A). International Labour Office, 2006 // Режим доступу: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-2a.pdf>

30 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century". COM/2007/0627 final // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0627>

31 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, COM/2007/0359 final //Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0359>

В рамках розвитку теорії порівняльного трудового права України концепція «безпечної гнучкості» у трудових відносинах також вивчалася, але поступово загубилася на тлі турбулентності спроб змінити основний галузевий кодифікований акт. Цьому посприяла розбіжність позицій соціальних партнерів – відносний консерватизм з боку представників працівників, відносний нонконформізм з боку представників роботодавців, та відсутність сформульованої соціально-економічної доктрини на рівні держави. Зазначене призвело до того, що в Україні поступово виникла ситуація не поступальної адаптації трудового законодавства до сучасних вимог соціально-економічного розвитку, а до реактивних і неузгоджених між собою цілей змін до законодавства.

Концепція «безпечної гнучкості» може перейматися як позитивний досвід впровадження рішень на рівні ЄС з тим, щоб подолати дроблення та неузгоджене вжиття політичних заходів щодо удосконалення правового регулювання функціонування ринку праці та правового становища суб'єктів трудових відносин. Тож концепція «безпечної гнучкості» є інструментом управління з боку держави тим, наскільки працівники відчують себе краще захищеними системою підтримки у випадку безробіття, ніж законодавством про захист зайнятості. Добре продумані системи виплат у зв'язку з безробіттям, які скоординовані з активною політикою на ринку праці, краще працюють як страхівка від ризиків на ринку праці. Звичайно, концепція «безпечної гнучкості» більше спрямована на розвиток сфери зайнятості та ринку праці як елементу економічної структури держави, але наслідки цих рішень прямо впливають на очікування щодо зміни трудового законодавства в Україні.

Отже, безпечну гнучкість можна визначити як інтегровану стратегію, що спрямована на одночасне підвищення гнучкості та безпеки на ринку праці. Гнучкість, з одного боку, полягає в успішних переходах протягом життєвого шляху: зі школи на роботу, з однієї роботи на іншу, між безробіттям чи бездіяльністю та роботою, з роботи на пенсію. Вона не обмежується більшою свободою компаній щодо найму чи звільнення і не означає, що безстрокові договори стали застарілими. Змінюється уявлення про просування працівників до кращих робочих місць, «зростаючої мобільності» та оптимального розвитку талантів. Гнучкість також відноситься до гнучкої організації праці, спроможної швидко та ефективно оволодівати новими виробничими потребами та навичками, а також до полегшення поєднання роботи та особистих зобов'язань. З іншого боку, безпека – це більше, ніж просто безпека для підтримки роботи. Важливо, щоб люди отримали навички, які дозволять їм досягти прогресу у своєму трудовому житті, і допомогти їм знайти нову роботу. Йдеться й про адекватні виплати у зв'язку з безробіттям для полегшення переходу. Безпека також охоплює можливості навчання для всіх працівників, особливо низькокваліфікованих та літніх працівників.

Для розвитку трудового законодавства України доцільно прийняти до уваги чотири компоненти концепції «безпечної гнучкості», що сформульовані Європейською комісією:

- 1) гнучкі та надійні договірні відносини (з точки зору роботодавця та працівника) на підставі сучасного трудового законодавства, колективних договорів та організації праці;
- 2) стратегія комплексного навчання протягом усього життя, яка допомагає людям адаптуватися до швидких змін, скоротити періоди безробіття та полегшити перехід на нову роботу;
- 3) ефективна активна політика на ринку праці, яка допомагає людям адаптуватися до швидких змін, скоротити періоди безробіття та полегшити перехід на нову роботу;
- 4) сучасні системи соціального забезпечення, які забезпечують адекватну підтримку доходів, що стимулюють зайнятість та які полегшують мобільність на ринку праці. Це включає широке охоплення положень про соціальний захист (допомога по безробіттю, пенсії, охорона здоров'я), які допомагають людям поєднувати роботу з особистими та сімейними обов'язками, такими як догляд за дітьми.

Основними принципами реалізації концепції «безпечної гнучкості» при регулюванні трудових відносин є наступні:

- 1) Безпечна гнучкість передбачає гнучкі та надійні договірні відносини; комплексні стратегії навчання протягом усього життя; ефективну активну політику на ринку праці; сучасні системи соціального забезпечення.
- 2) Безпечна гнучкість передбачає баланс між правами та обов'язками роботодавців, працівників, осіб, які шукають роботу, та органів державної влади.
- 3) Безпечна гнучкість повинна бути адаптована до конкретних обставин, ринків праці та виробничих відносин держав-членів. Безпечна гнучкість – це не одна єдина модель ринку праці чи одна політична стратегія.
- 4) Безпечна гнучкість повинна скоротити розрив між особами, які перебувають у трудових відносинах і є учасниками ринку праці) та тими, хто не має роботи чи є виключеними з ринку праці) на ринку праці. Теперішні інсайдери потребують підтримки, щоб бути готовими і захищеними під час переходу з однієї роботи на іншу. Ті, хто не має роботи чи є виключеними з ринку праці, у тому числі безробітні, серед яких переважають жінки, молодь і мігранти, потребують легкої точки входу на ринок праці та просування до стабільних договірних відносин.
- 5) Слід підтримувати внутрішню (всередині підприємства), а також зовнішню (від одного підприємства до іншого) гнучкість. Достатня гнучкість при прийомі на роботу та звільненні повинна супроводжуватися безпечним переходом з роботи на роботу. Необхідно полегшити професійний розвиток, а також перехід між безробіттям чи бездіяльністю і роботою. Якісні робочі місця з кваліфікованим керівництвом, добра організація роботи чи постійне підвищення кваліфікації є частиною цілей гнучкості. Соціальний захист повинен підтримувати, а не перешкоджати мобільності.
- 6) Гнучкість повинна підтримувати гендерну рівність, сприяючи рівному доступу до якісної зайнятості для жінок і чоловіків, пропонуючи можливості для поєднання роботи та сімейного життя, а також надаючи рівні можливості мігрантам, молоді, особам з інвалідністю та літнім працівникам.
- 7) Гнучкість потребує атмосфери довіри та діалогу між державними органами і соціальними партнерами, коли усі готові взяти на себе відповідальність за зміни і розробити збалансований пакет заходів політики.
- 8) Політика гнучкості пов'язана з бюджетними витратами, тому її слід проводити також з метою внесення власного внеску в обґрунтовану та фінансово стійку бюджетну політику. Зусилля також повинні бути спрямовані та справедливий розподіл витрат і переваг, особливо між підприємствами, приватними особами і державними бюджетами, з особливою увагою до конкретної ситуації у малого і середнього підприємництва. У той же час, ефективна політика гнучкості може сприяти досягненню загальної мети.

Сформульована Європейською комісією концепція «безпечної гнучкості» не заперечує того, що кожна держава, яка на неї орієнтується, повинна враховувати власні конкретні проблеми, можливості для розвитку та зовнішні і внутрішні державні фактори впливу на формування державної політики на ринку праці. Політика будь-якої держави супроводжується заклик до створення більш відкритих і доступних ринків праці та більшої кількості продуктивних робочих місць. Тим не менш, якщо не буде спроможності пояснити чому обрано той чи інший шлях розвитку трудового законодавства як сукупності джерел правового регулювання трудових відносин на ринку праці, тоді концепція «безпечної гнучкості» не зможе знайти втілення, позбавленого суб'єктивного характеру, а об'єктивні умови залишатимуться осторонь політичної уваги.

2.4. ЗАПИТ НА СУЧАСНУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНУ ДОКТРИНУ УКРАЇНИ

Незважаючи на підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, не було розроблено окремої білої книги, яка була б присвячена визначенню доктрини соціально-економічної політики в рамках євроінтеграційного курсу України. Тому можна лише умовно стверджувати про наявність офіційної соціально-економічної доктрини в Україні. Для прикладу, чи не єдиним програмним документом, що був присвячений зазначеній тематиці можна назвати Указ

Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» від 28 квітня 2004 р. №493/2004, який втратив чинність на підставі Указу Президента України від 07 липня 2015 р. №398/2015³².

Перше питання, яке супроводжує запит на розроблення соціально-економічної доктрини України, є визначення державної інституції, яка має очолити таку роботу. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції» від 5 грудня 2019 р. №341-IX³³ повноваження з формування державної політики у сфері зайнятості, трудових стандартів, розвитку інклюзивного ринку праці були передані від Міністерства соціальної політики України до Міністерства економіки України. Зміна державного органу, який уповноважений формулювати державну політику у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції прямо не повинна впливати на ідеологічний підхід до розвитку трудового права України, але такі наслідки, все ж таки, проявилися. Зазначені зміни сформулювали у системі державного управління ситуацію, коли одне відомство одночасно опікується як політикою економіки, так і політикою трудових стандартів та зайнятості, що є складовими соціальної політики.

При наділенні головного економічного відомства повноваженнями формувати державну політику у сфері зайнятості населення, трудових стандартів є виклик у забезпеченні управління ризиками, пов'язаними з вірогідністю конфлікту інтересів між формуванням державної політики за соціальним і економічним напрямками одночасно. Зазначений аспект має враховуватися й аналізуватися через призму політичної вразливості при наблизенні законодавства України до цілей, визначених як Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, так і основоположних договорів ЄС.

Наприклад, відповідно до **Конвенції МОП №122 про політику в галузі зайнятості**³⁴, яка ратифікована Україною в 1968 р., в рамках координованої економічної і соціальної політики держави повинні вживати відповідні заходи, які відповідають національним умовам та у тому ступені, у якому дозволяють ці умови, для стимулювання економічного зростання і розвитку, підвищення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі та ліквідації безробіття і неповної зайнятості, через проголошення і реалізацію в якості головної мети активну політику, напружену на сприяння повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості. Також необхідно зважати, що підвищення рівня життя розглядається як основна мета при плануванні економічного розвитку відповідно до статті другої **Конвенції МОП №117 про основні цілі та норми соціальної політики**, яка ратифікована Законом України №692-VIII від 16 вересня 2015 р.³⁵

Потреба у чіткій єдиній соціально-економічній доктрині України та визначеності взаємозв'язку та взаємозалежності названих складових, прямо впливає з твердої політичної доктрини – євроінтеграційного курсу України та набуття повноправного членства в ЄС. Особливо гостро такий запит пов'язується з необхідністю підтримки соціально-економічної стабільності як у період воєнного стану, так і повоєнний період. В такій діяльності слід орієнтуватися, серед іншого, на план дій з розвитку соціальної економіки в ЄС як економіки, що працює на людей³⁶.

32 Указ Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» від 28 квітня 2004 р. №493/2004 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/2004#Text>

33 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції» від 5 грудня 2019 р. №341-IX // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-20#n39>

34 Конвенція Міжнародної організації праці про політику в галузі зайнятості №122 // Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_062#Text

35 Закон України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики №117» від 16 вересня 2015 р. №692-VIII // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-19#n2>

36 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Building an economy that works for people: an action plan for the social economy" COM (2021) 778 final // Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778>

Турбулентність в окресленні конкретного співвідношення державної соціальної та економічної політик, що впливає й на розвиток ідеології трудового права України залишається відчутною вже тривалий період часу. Політична схильність відштовхуватися від пріоритетів економіки чітко не демонструє, як це буде узгоджуватися із соціальною політикою, існуючими трудовими стандартами, особливо тими, які відповідають міжнародним договорам України.

На шляху до гармонізації трудового законодавства України із законодавством ЄС історично сформувалася вимога забезпечити дерадянізацію законодавства, що визнається однією зі складових реалізації політичної доктрини України. Зокрема відповідно до **Закону України «Про дерадянізацію законодавства»** від 21 квітня 2022 р. №2215-IX³⁷ вагомий перелік актів законодавства СРСР та УРСР були визнані такими, що не застосовуються на території України через невідповідність Конституції та актам законодавства, прийнятим після проголошення незалежності України. Названим Законом України «Про дерадянізацію законодавства» було внесено низку змін до КЗпП України та встановлено, що протягом одного року з дня набрання цим Законом чинності Кабінет Міністрів України має розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект нового Трудового кодексу України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з опрацювання нормативно-правових актів Союзу РСР та Української РСР з метою визначення положень, які доцільно інкорпорувати до законодавства України» від 16 грудня 2022 р. №1148-р³⁸ закріплено, що до 1 квітня 2023 р. Міністерство економіки України із сформованою відомством командою розробників мають представити проект нового Трудового кодексу України. За відсутності зрозумілої соціально-економічної доктрини аналіз того, які норми КЗпП України відповідають Конституції України, які міжнародні договори, що були укладені у радянський період та були чинними протягом 1991-2023 років, залишаються актуальними для України, буде суттєво ускладнений та обтяжений ризиком політичних маніпуляцій.

Відсутність чіткості, прогнозованості та системності у позиції з боку держави до визначення дозволених правил поведінки у трудових правовідносинах між працівниками і роботодавцями, так само як і через відсутність виваженої державної соціально-економічної доктрини, сформованої новітньої ідеології трудового права України, не дозволяє підтримувати заклик мінімізувати втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання в частині суттєвого розширення свободи договірної регулювання трудових відносин.

Економіка України досі є перехідною, що обтяжується наявністю глибокої соціально-економічної кризи та комплексної непередбачуваності щодо функціонування економіки у воєнний та повоєнний періоди. Зазначене має відновити запит на активізацію взаємодії соціальних партнерів та посиленій соціальний діалог. Не врахування впливу соціальних партнерів на формування державної економічної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції та економічної політики в цілому суттєво послаблює цей самий розвиток економіки. Однак буде вірним зауважити, що підходи до ведення соціального діалогу, моніторингу його ефективності потребують розвитку, так само як і підвищення обізнаності громадськості про діяльність сторін соціального партнерства.

Звичайно, для того, щоб соціально-економічна доктрина була розроблена, лише визнання впливу політичної і правової ідеології, пов'язаної з набуттям членства в ЄС, не достатньо.

37 Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 р. №2215-IX // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>

38 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з опрацювання нормативно-правових актів Союзу РСР та Української РСР (Української СРР) з метою визначення положень, які доцільно інкорпорувати до законодавства України» від 16 грудня 2022 р. №1148-р // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148-2022-%D1%80#Text>

Необхідно визначити систему ідей, теорій, понять, норм, поглядів, які ґрунтуються на характерних для існуючого історичного відрізка часу наукових знаннях і уявленнях у сфері економіки праці та трудового права, як мінімум.

За відсутності білої книги, яка міститиме характеристику соціально-економічної доктрини, виконання вимоги про гармонізацію трудового законодавства України із законодавством ЄС залишатиметься на верхньому рівні сприйняття, не маючи під собою належного ідейного та ідеологічного обґрунтування. Так як соціально-економічна доктрина, яка впливає на різні напрями державної політики, офіційно не сформульована і не закріплена, то в окремих випадках є вкрай складним знайти пояснення тим чи іншим законодавчим ініціативам.

Визнання соціально-економічної доктрини дозволить уникати маніпуляцій та розбіжностей в аргументації підходів держави, як мінімум, до:

- встановлення межі гнучкості та свободи договірному регулюванню окремих аспектів трудових відносин, зокрема тих, що пов'язані з трудовими;
- характеристики мінімальних трудових стандартів;
- визначення меж відповідальності держави за підтримання належного рівня безпеки трудових відносин для працівників і роботодавців;
- розвитку культури соціальної відповідальності бізнесу, який свідомо долучається до реалізації політики зайнятості в інтересах як поточного, так і наступного покоління.

Зайнятість населення як напрям державної політики не є предметом суто економічної чи соціальної політики, бо передбачає врахування компонентів обох політик з метою забезпечення дотримання принципу людиноцентричності. Зайнятість населення – це узагальнене забезпечення самореалізації громадян, основним складовим елементом якої є працевлаштування на основі укладення трудового договору. Відсутність злагодженої соціально-економічної доктрини й призвело до того, що у Національній економічній стратегії до 2030 року поставлено за мету розвивати трудове законодавство в інтересах роботодавців, а зайнятість – в інтересах громадян є рішенням. Попередньо вже згадувалося про взаємозв'язок між торгівлею і сталим розвитком та соціальною політикою і зайнятістю, що впливає із статей 289-291 та 419-425 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Навіть якщо окремі елементи соціальної політики й передбачені при досягненні цілей економічної політики, але відсутність прямого нормативного визначення їх взаємозв'язку дозволяє тлумачити результати реалізації економічної політики у соціальній сфері адаптивно до необхідної політичної позиції.

Якщо орієнтуватися на один з принципів економічного розвитку, заявленого у Національній економічній стратегії України до 2030 року, де акцент робиться на ліберальні підходи до розвитку економіки, то можна вважати, що це є кроком до окреслення економічної доктрини України. Хоча прямого підтвердження цього в основних національних стратегіях, пов'язаних з соціально-економічним розвитком держави, немає. Такий підхід продовжує прослідковуватися у рішеннях, які ініціюються чи підтримуються з боку Міністерства економіки України.

Вплив на інтереси людей, особливо на працівників, на соціальну сферу в цілому є наслідком, а не передумовою розвитку економіки. Тому соціально-економічна доктрина не може бути суто бізнесцентричною, до чого наразі проявляється схильність. Тонка межа, але її треба усвідомлювати в контексті руху на здобуття членства у ЄС.

2.5. КОНКУРЕНЦІЯ ЦІЛЕЙ У ТРИКУТНИКУ ДЕРЖАВА-РОБОТОДАВЕЦЬ-ПРАЦІВНИК

Трудові відносини - це соціально-економічні взаємини між працівниками і роботодавцями в рамках визначеної законодавством правової моделі, дотримання якої підтримується державою шляхом можливості застосування примусу до суб'єкту, який порушує встановлені дозволені норми поведінки. Юридичне визначення та тлумачення трудових правовідносин здійснюється відповідно до КЗП України, міжнародних договорів України.

Пріоритетом регулювання трудових відносин у країнах із ринковою економікою, зокрема державах-членах ЄС, є забезпечення дотримання прав та інтересів працівників, з урахуванням потреб роботодавців. Приймається як стартова позиція, що працівники є більш слабкою стороною трудового договору у вимірі матеріально-грошових ресурсів. Однак працівники впливають на розвиток трудових відносин через невід'ємність від їх особистості знань, вмінь, навичок, завдяки яким реалізується право на працю, користь від чого отримує не лише працівник і роботодавець, а й суспільство та держава. У трудових правовідносинах заявляється юридична рівність сторін, оскільки сторони трудового договору (працівник і роботодавець) володіють відмінними якостями та ресурсами, щодо яких є потреба в обміні, тому присутня їх взаємозалежність.

Держава, роботодавці, працівники здійснюють взаємний вплив один на одного. Держава здійснює правовий вплив на працівників і роботодавців, встановлюючи мінімальні стандарти правил поведінки у трудових відносинах, межі дозволеної поведінки, які не повинні перетинатися, а також санкції за їх порушення. Роботодавці з періодичною інтенсивністю порушують перед державою питання щодо доцільності покладання державою на бізнес окремих обмежень та соціальних гарантій в інтересах працівників. Працівники, з іншого боку, висувають перед державою вимогу, щоб їх соціальний статус зберігав домінування перед економічними інтересами роботодавців.

Схильність до спрощення розуміння взаємин у трикутнику держава-роботодавець-працівник є вразливою для підтримки одного з принципів трудових відносин - їх стабільності. Соціально-економічна доктрина формується з урахуванням базово окресленої конкуренції ролевих моделей працівників і роботодавців, підходи до управління якими впливають на те, як держава розвиває трудове законодавство. У будь-якому випадку, варто раціонально враховувати мінливість окремих тенденцій до сприйняття узагальненого образу працівника чи роботодавця.

Використання роботодавцями найманої праці має вибудовуватися на принципі, що усі підприємницькі ризики несе роботодавець, і ці підприємницькі ризики не можуть перекладатися на працівників. Це усталена аксіома для права країн із ринковою економікою, сформульована ще в середині XIX ст. Працівники зі свого боку відповідають за те, наскільки добросовісно і відповідально вони ставляться до виконання дорученої роботодавцем роботи, до дотримання трудової дисципліни та до збереження і примноження власності роботодавця. Бізнес залежить від найманої робочої сили, і ця залежність суттєво відрізняється від залежності на рівні «бізнес-бізнес». У трудових правовідносинах набагато об'єктивніше проявляється якість організації роботодавцем роботи, ведення операційної діяльності всередині компанії, яка є роботодавцем, ефективність стратегії управління персоналом, якщо така у роботодавця, взагалі, впроваджується. Трудові правовідносини відображають те, як бізнес ведеться зсередини, тоді як клієнти можуть бачити лише його зовнішнє відображення.

Реалізація працівниками права на працю у сучасних трудових відносинах пов'язується з усвідомленням власного внеску у досягнення роботодавцем результату, який приносить прибуток, з якого виплачується заробітна плата. Незалежно від зміни соціально-економічного

середовища, спільнота працівників буде не сприймати право роботодавців вести з державою діалог про отримання більше свободи, гнучкості у трудових правовідносинах, особливо у тому, що стосується припинення трудових відносин. І таких прикладів конкуренції ролевих завдань та інтересів працівника і роботодавця можна перелічити безліч.

Зазначене свідчить про те, що на трудові відносини набагато суттєвіше, ніж на цивільні, впливають норми етики, моралі, звичаї як соціальні норми регулювання взаємин між людьми, а також цінності соціальної поведінки у окремої особи. Можна стверджувати, що численні взаємні вимоги і претензії з боку спільноти працівників і роботодавців є наслідком недостатньо розвинутої культури взаємодії як при забезпеченні якості та добросовісності виконання оплачуваної роботи, так й в управлінні персоналом і локальному, на рівні окремого роботодавця, регулюванні праці.

Трудове законодавство зосереджується на виробленні юридичної форми, яка являє собою відносно універсальну модель трудових правовідносин, яку на будь-якому підприємстві, незалежно від його розміру чи сфери діяльності, будуть спроможні адаптувати до застосування. Специфіка трудового законодавства полягає у тому, що воно не повинно залежати від індивідуальних особливостей провадження підприємницької діяльності та бачення моделі розвитку трудових правовідносин з боку окремого роботодавця. Для працівників це означає те, що їх трудові відносини будуть розвиватися в ідентичному правовому полі незалежно від зміни місця роботи чи обрання нової кар'єрної траєкторії, що є характеристикою безпеки у трудових відносинах.

Вищезазначене підкреслює актуальність пошуку рішення для визначення безпечних для працівників і роботодавців правових меж дозволених правил поведінки, але й для задоволення запиту на удосконалення підходів до права сторін трудового договору відступати від універсальної моделі і самостійно визначати окремі аспекти трудових відносин, не погіршуючи правове становище працівників. Останнє і має бути проявом запиту на гнучкість трудових відносин, актуальних для конкретного роботодавця. Вищезазване спонукає шукати способи покращення підходів до врахування взаємозв'язку між розвитком міжгалузевої дисципліни «Управління персоналом» із трудовим правом України.

2.5. КРИЗА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Право на працю визначається одним з основних соціально-економічних прав людини відповідно до Конституції України та основоположних міжнародних договорів про права людини. Нормативне закріплення права на працю є наслідком історичної боротьби найманої робочої сили проти свавілля роботодавців для здобуття гідної оплати праці та безпечних для життя і здоров'я умов праці. Однак спіраль історичного розвитку суспільства знову загострює дилему правової природи права на працю, випробовуючи на актуальність визначення предмету трудового права як галузі права, принципів та методів правового регулювання трудових відносин, джерел трудового права зокрема. Якщо коротко, то йдеться про теоретичне підґрунтя, з урахуванням якого має пояснюватися та чи інша ініціатива про зміну трудового законодавства.

Трудове право України є помірковано-консервативною галуззю права, яка розвивається стримано. Було б помилкою стверджувати, що єдиною причиною цього є чинність КЗпП України. З проголошенням незалежності України, трудове право пережило різні прояви ідеологічної кризи, а численні спроби модернізації джерел правового регулювання трудових відносин ґрунтуються на ідеї відмови від радянських трудових стандартів. Перш за все, підкреслюється, що у радянські часи держава була єдиним роботодавцем, що дозволило встановлювати правила регулювання трудової діяльності громадян, які ґрунтувалися на соціалістичній ідеології.

В окремих прошарках суспільства побутують маніпулятивні думки, що чинне трудове законодавство як зовнішня форма підтвердження рівня розвитку галузі трудового права України, є атавізмом комуністичного режиму. Крім того, закріпилося маніпулятивне твердження, що трудове законодавство є перепорою для розвитку бізнесу, що воно є обтяжливим для підприємців, тоді як цивільне законодавство є більш розвиненим і доступним для вияву суб'єктами підприємницьких ініціатив і свобод. Схильність до такої думки прослідковується у вимогах до дерегуляції трудових відносин та наближення таких до предмету регулювання цивільним законодавством.

Майже ніхто не заперечує проти того, що в основі усіх приватноправових галузей права знаходиться саме цивільне право. Однак, визнаючи відносну спільність, галузь трудового права, що відокремилася від цивільного десь століття тому, розв'язує суспільні завдання, які не є властивими для цивільного, оскільки зосереджується на пошукові узгодженості між соціальними та економічними компонентами трудових відносин між працівниками і роботодавцями. Вже неодноразово зауважувалося, що трудові відносини відносяться до одних з найбільш поширених суспільних відносин, які зазнають впливу ідей, принципів, канонів, що визначають рівень розвитку суспільства у певну історичну епоху, а також підходів до організації співжиття і взаємодії між суб'єктами суспільних відносин. Відсутність чіткої соціально-економічної доктрини розвитку України впливає на дестабілізацію підходів до формування політики у сфері трудових стандартів. Тож варто визнати, що протягом усіх років сучасної незалежності України трудове законодавство продовжувало розвиватися в соціалістичній доктрині, як би це не заперечувалося.

Враховуючи зазначене, а також беручи до уваги рівень соціально-економічного розвитку українського суспільства, низьку правову свідомість та неналежне правове виховання у громадян, і, як наслідок, недостатньо розвинену правову культуру, можна стверджувати про неспроможність більшості громадян оцінити наслідки популяризації ідей, пов'язаних зі зменшенням втручання держави у приватно-правові відносини у сфері праці, зокрема через популяризацію ідей лібертаріанства³⁹.

Трудове законодавство розвивається навколо доктринального тлумачення реалізації громадянами права на працю та забезпечення дотримання прав суб'єктів трудових відносин, які мають не лише відмінне матеріальне, майнове, соціальне положення, а й розмежовуються за суб'єктними інтересами. Для ефективності трудових відносин формування правосвідомості, правової культури, а також просвітницька робота щодо роз'яснення прав, обов'язків працівників і роботодавців, способів реалізації характерних для кожної із сторін інтересів, має не менше значення, ніж зміст самого законодавства. Також необхідно пам'ятати про відмінності у світоглядах щодо ролі працівників і роботодавців у представників різних поколінь.

Після здобуття Незалежності України так і не вдалося сформулювати ідеологію сучасних трудових відносин. Ініціативи (представників влади, бізнесу, профспілок) щодо змін трудового законодавства мають ознаки лобізму, але при цьому дотримання принципів соціального діалогу порушується. Соціальний діалог як невід'ємний елемент прогресу в узгодженні інтересів держави, працівників і роботодавців, вже тривалий час в Україні переживає кризу. Тим не менш, без налагодження соціального діалогу зміни в трудовому законодавстві приречені на неефективність, що перевірено практикою багатьох розвинених європейських країн. До того ж й Угода про асоціацію між Україною та ЄС спонукає до цього.

З початком війни розбалансування соціального та економічного компонентів у трудових відносинах лише посилюється. Наразі неможливо ствердно сказати, на основі яких цінностей

39 Новак Ірина. Лібертаріанство vs КЗпП. Яким буде наше трудове законодавство? //Дзеркало тижня, випуск 40, 26.10-01.11.2019 р. //Режим доступу: https://zn.ua/ukr/macrolevel/libertarianstvo-vs-kzpp-327381_.html

та принципів будуть розвиватися трудові відносини у повоєнний період у приватному секторі економіки. Очевидним є вплив на трудові відносини багатьох факторів економічного характеру, але отримати об'єктивні дані не вбачається можливим.

На конкретному ідеологічному підґрунті має ґрунтуватися, серед іншого, й пошук відповіді на запитання, чи зможе бізнесцентрична державна політика у сфері розвитку ринку праці, зайнятості, що все більше знаходить відображення у трудовому законодавстві, забезпечити утримання приватним сектором економіки працівників в Україні? Тож оминати визначення соціально-економічної доктрини після отримання мінімальної оцінки щодо гармонізації трудового законодавства України із законодавством ЄС навряд-чи вдасться.

З урахуванням зазначеного, слухним буде знайти відповіді, серед іншого, на такі питання:

- «Чи може вимога до дерадизації законодавства України бути єдиною вимогою для розроблення нового Трудового кодексу України саме в умовах воєнного стану, враховуючи прийняття окремих спеціальних законів для регулювання трудових відносин у період воєнного стану?»
- «Яке політичне бачення розвитку трудового права України в контексті розроблення соціально-економічної доктрини на повоєнний період?»
- «Які дослідження зможуть підтвердити твердження, що від декодифікації Кодексу законів про працю України підвищиться рівень офіційного працевлаштування шляхом укладення трудових договорів?»
- «Як будуть змінюватися підходи до колективно-договірного регулювання трудових відносин із залученням профспілок та з розвитком соціального діалогу, якщо потенційний Трудовий кодекс буде регулювати індивідуальні трудові відносини, а також пов'язані з ними суспільні відносини, що передують, супроводжують і впливають з трудових, включаючи реалізацію роботодавцем права визначати правила управління персоналом в компанії в межах, визначених законом?»
- «Що доводить, що в умовах війни та у повоєнний період прийняття Закону України «Про працю» досягне більшого соціально-економічного ефекту, ніж удосконалення підзаконного регулювання трудових відносин на основі Кодексу законів про працю України із розширенням державних цифрових рішень як пропозицій для адміністрування роботодавцями, особливо з мікро-, малого-, середнього бізнесу, трудових правовідносин?»
- «Які завдання для формування сучасної екосистеми розвитку трудового законодавства необхідно виконати, або досягти довготривалого ефекту, не обмежуючись сферою трудового права?»
- «Які сценарії розвитку трудового права України (предмет, принципи, метод правового регулювання суспільних відносин, які складають предмет трудового права) та, як наслідок, сценарії розвитку джерел трудового права розробляються для проведення аналізу і обрання найбільш ефективного способу врегулювання і розвитку різних форм зайнятості в Україні, відштовхуючись від поточних геополітичних та соціально-економічних передумов?»
- «Яке бачення моделі сучасних трудових відносин покладається у формування нової ідеології трудового права України?»
- «Які ризики закладаються та як держава прогнозує й управляє ризиками, пов'язаними зі збільшенням свободи роботодавців регулювати трудові відносини локальними правовими актами?»
- «Як узгоджується прагнення лібералізувати трудове законодавство в умовах війни із зростанням навантаження на систему соціальної підтримки громадян, які потрапили у складні життєві обставини?»
- «Як розраховуються наслідки зміни ідеології соціальної політики держави та доктрини трудового права для працевлаштування осіб з інвалідністю, ветеранів, зокрема?»
- «Як позитивні переваги для окремих категорій громадян враховуються при розробленні

різних сценаріїв розвитку трудового права?»

- «Як необхідно удосконалити державне прогнозування потреб роботодавців у працівниках визначених професій та кваліфікацій, які регіональні особливості необхідно враховувати з метою прогнозування збалансованості попиту і пропозиції на ринку праці, відштовхуючись від визначених пріоритетів розвитку економіки областей?»
- «Як держава оцінює критерії вимог до робочої сили в Україні для сприяння відновлення економіки України з тим, щоб роботодавці були зацікавлені укладати трудові договори та офіційно працевлаштовувати?»
- «Який сенс та які дії (ресурси) держава вкладає у розвиток людського капіталу для його реалізації в приватній економіці, а що покладається на роботодавців та працівників?»
- «Що держава підтримує: збереження стабільності трудових відносин чи профілактику безробіття?»
- «Які заходи, окрім штучного стимулювання зайнятості зарахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, держава розглядає як такі, що можуть спонукати роботодавців укладати трудові договори та наймати офіційно працівників?»
- «Як держава буде підтримувати зміну культури поведінки у трудових відносинах як роботодавцями, в особі представників управлінської ланки, так і працівниками?»
- «Як держава буде направляти формування національної практики управління людьми в українських компаніях?»
- «Як держава буде витримувати конкуренцію з європейськими країнами за українську робочу силу при розширенні можливостей для України, що пов'язуються з доступом до внутрішнього ринку ЄС?»

За відсутності соціально-економічної доктрини, розробленої на її основі концепції модернізації трудового законодавства України та рекодифікації Кодексу законів про працю України, яка має узгоджуватися з новітньою соціально-економічною доктриною, з урахуванням різних сценаріям розвитку та відновлення України, вкрай важко буде досягти цілей, передбачених Угодою про асоціацією між Україною та ЄС, а також сформулювати переговорну позицію при обговоренні умов на підтримку Україною статусу кандидата на вступ до ЄС за напрямом «соціальна політика».

2.6. РОБОТА НАД НОВИМ ТРУДОВИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

Станом на початок 2023 р. регулювання трудових відносин в Україні здійснюється відповідно до КЗпП України – єдиного зведеного нормативно-правового акту, у якому детально врегульовуються і конкретизуються безпосередньо елементи трудових відносин, пов'язані з ними суспільні відносини, а також окреслюються дозволені межі поведінки та відповідальність суб'єктів цих відносин. Чинний КЗпП України був затверджений Законом УРСР №322-VIII від 10 грудня 1971 р. Але за роки його дії зміни до цього Кодексу вносилися більше 150 разів (різного обсягу і характеру), й лише до 20 з них до здобуття Україною незалежності. Тому твердження про те, що чинний КЗпП України є радянським, не відповідає дійсності, бо практично до кожної статті КЗпП України зміни вносилися після 1991 р., а сам КЗпП України доповнювався низкою статей. Наприклад, лише протягом 2019–2022 років (станом на 1 вересня 2022 р.) було внесено більше 30 змін. Виходячи з цього, численні нарікання, які висловлюються у бік КЗпП України, не можуть перебувати у прямій залежності від того, коли цей нормативно-правовий акт був прийнятий. Для прикладу, у Республіці Польща діє Кодекс праці, який був прийнятий у 1974 році⁴⁰, і набуття членства у ЄС не призвело до його скасування.

41 Kodeksy pracy / NATLEX, база даних МОП національного законодавства з питань праці, соціальної безпеки та дотримання прав людини // Режим доступу: https://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=45181

При розгляді **проекту Трудового кодексу України (реєстр. №1658 від 27 грудня 2014 р.)**⁴¹ МОП у квітня 2016 р. представив технічні зауваження до проекту Трудового кодексу України⁴².

При розгляді **проекту Закону України «Про працю» (реєстр. №2708 від 28 грудня 2019 р.)** був складений висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону «Про працю», відповідно до якого проект Закону в запропонованій редакції був оцінений як такий, що послаблює рівень охорони праці, звужує обсяг трудових прав та соціальних гарантій працівників у порівнянні з чинним національним законодавством, що суперечить зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію, та не відповідає праву ЄС⁴³.

У пояснювальній записці до **проекту Закону України «Про працю» (2022)**, що розміщений для громадського обговорення на сайті Міністерства економіки України, зазначається про те, що проект акта відповідає зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим (Європейській соціальній хартії (переглянутій), та праву Європейського Союзу (acquis ЄС)⁴⁴. Однак так як зазначений законопроект не виносився на розгляд Уряду, не був поданий до Верховної Ради України, то обов'язкова євроінтеграційна оцінка відповідно до регламентів очікується у перспективі.

Істотна частина критики щодо застарілості КЗПП України пов'язується з недостатнім рівнем довіри до держави й хибним уявленням, що виключно у приватно-правовому регулюванні сторони трудового договору зможуть досягти більшої ефективності, тоді як потенційно збільшується лише ризик свавілля. З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, глобалізацією ведення підприємницької діяльності, технологічним прогресом, проникненням в Україну бізнес-практик, характерних для інших країн, триваюча соціально-економічна криза усе частіше підбурює суб'єктів законодавчої ініціативи до революційної зміни трудового законодавства шляхом запозичення. Але лише еволюційним шляхом можна досягти сталості сприйняття і дотримання таких змін у наступному.

Кожне суспільство має власний ритм розвитку і на це треба зважати. Відсутність у трудовому законодавстві України правил, запозичених із правових систем інших країн, не повинно розглядатись як недолік у розвитку національного законодавства. Запозичення без адаптації – є безперспективним популістичним актом, що призводить лише до розкачування маятника схильності у правовому регулюванні трудових відносин від чаші безпеки до чаші гнучкості. Це жодним чином не сприяє стабільності трудових відносин і, як не дивно, цей же чинник спонукає шукати правової визначеності через інструменти цивільного права, що є недостатньо ефективним.

Рекодифікація КЗПП України та прийняття нового Трудового кодексу України є найбільш виваженим сценарієм модернізації трудового права України. Рекодифікація означає оновлення кодексу, виходячи з рівня соціально-економічного розвитку суспільства у певну історичну епоху. Для цього у нагоді стала б соціально-економічна доктрина як ідеологічна основа для розроблення Трудового кодексу України, концепція модернізації трудового законодавства України, розроблена на її основі. Завданням рекодифікації є не лише адаптація до змін у вимогах регулювання трудових відносин, виконання вимоги щодо приведення трудового законодавства України у відповідність до законодавства ЄС, а й передбачення моделі розвитку відповідних суспільних відносин, як мінімум, у кроці в 10 років. Це є вимогою для забезпечення відносної стабільності і прогнозованості розвитку суспільних відносин у визначені сфері.

41 Проект Трудового кодексу України №1658 від 27 грудня 2014 р. // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221

42 Міжнародна організація праці. Меморандум технічних зауважень до проекту Трудового кодексу України 2015 (Україна) // Режим доступу: http://publications.chamber.ua/2016/HR/Ukraine%20Labour%20Law%20draft%20Tech%20Mem_April%202016.pdf

43 Проект Закону про працю №2708 від 28 грудня 2019 р. // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833

44 Міністерство економіки України. Проект Закону України «Про працю», розміщений для громадського обговорення // Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=43660842-3772-427f-a725-39e35ae3adb8&title=ProjektZakonuUkrainiproPratsiu>

Позитивним прикладом необхідної підготовчої та аналітичної роботи є розроблення концепції рекодифікації Цивільного кодексу України, яка була презентована у 2021 р.⁴⁵

Увага привертається саме до необхідності розроблення Трудового кодексу, бо кодекс є законодавчою формою об'єднання і систематизації правових норм, покликаних забезпечити максимальну повноту регулювання трудових відносин і уникнути значного продукування розрізнених правових актів, пов'язаних з регулюванням окремих складових трудових відносин (умов праці, робочий час, час відпочинку, оплата праці тощо). Кодекс детально і конкретно регулює визначену сферу суспільних відносин, а його зміст включає основну, найбільшу частину норм безпосереднього правозастосування, визначає конкретні правила поведінки у розрізнених суспільних відносинах, які пов'язані між собою єдиною метою – регулювання складових трудових відносин.

За роки незалежності України було декілька знакових спроб розробити і прийнятий новий Трудовий кодекс України, але жоден з них не здобув необхідної підтримки. Зокрема проект №1108 (2007 рік подання), №2902 (2013 рік подання), №1658 (2014 рік подання). У 2019 році Міністерство економіки України представило перший проект Закону України «Про працю» (№2708), а у 2022 р. вже другий проект Закону України «Про працю». Тобто профільне Міністерство обрало шлях декодифікації (відмови від) КЗпП України та його заміни окремим законом. Є певні застереження щодо обрання хибного шляху законотворчості в контексті відмови від комплексного, систематизованого та відносно сталого регулювання трудових відносин.

Проект Закону України «Про працю» (2022) є важливим для оцінювання не лише у перспективі свого впливу на регулювання трудових відносин в Україні, якщо його буде прийнято, а й як підґрунтя для визначення узгодженості економічної та соціальної політик України в рамках стратегічного вектору розвитку України – набуття членства в ЄС. Визначена у пояснювальній записці до названого законопроекту мета свідчить про розроблення гібридного проекту акту законодавства, коли робиться спроба поширити принципи цивільно-правового регулювання й на трудові правовідносини. Йдеться про бізнесцентричний підхід, який розглядався раніше. У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про працю» (2022) Міністерство економіки України оперує поняттями «рівні правила на ринку праці», «балансування інтересів працівників і роботодавців», «оптимізація витрат», «лібералізація трудового законодавства», «спрощення трудового законодавства», «надання стимулів для бізнесу», що також підтверджує орієнтованість на інтереси роботодавців.

Варто згадати, що відповідно до Закону України «Про дерадьянізацію законодавства» від 21 квітня 2022 р. №2215-IX має бути представлений саме проект Трудового кодексу України, а не проект Закону України «Про працю». Підміна доцільності прийняття Трудового кодексу України проектом Закону України «Про працю» (2022) спричинить декодифікацію трудового законодавства, порушення підходів до систематизації трудового законодавства, що матиме наслідком відмову від об'єднаного регулювання низки правових інститутів у сфері трудового права. Поступовим наслідком цього процесу, у випадку прийняття Закону України «Про працю» буде поступове виокремлення з названого закону окремих інститутів трудового права для регулювання спеціальними законами України. В результаті, для суб'єктів трудових правовідносин взаємодія та правозастосування лише ускладниться.

Гармонізація Кодексу законів про працю України, розроблення нового Трудового кодексу України має проводитися з урахуванням характерних для правової системи України підходів до правотворчості та законодавчої техніки. Виходячи з професійної дискусії серед стейкхолдерів щодо роботи саме над новим Трудовим кодексом України, доцільно продовжити роботу над опрацюванням Зеленої книги про трудове право, що була представлена Європейською

45 Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2020. – 128 с. // Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1ExwdnngsmvpAZJtWi836Rr6-xlquaZJQ/view>

Комісією у 2006 р. Наразі визначена мета прийняття проекту Закону України “Про працю” (2022) розмежовується з рекомендаціями, закладеними в Зеленій книзі про трудове право:


УКРАЇНСЬКЕ БАЧЕННЯ – проект Закону України «Про працю» (2022):	ЄВРОПЕЙСЬКЕ БАЧЕННЯ – Зелена книга про трудове право (2006):
Розвиток ринку праці забезпечується завдяки створенню умов для бізнесу, від чого потенційну користь отримують працівники у трудових відносинах	Розвиток ринку праці забезпечується завдяки створенню гнучких та безпечних умов для працівників у трудових відносинах, від яких отримає користь бізнес
Метою проекту Закону України «Про працю» є дерадянська законодавства про працю, створення рівних правил на рівні праці й балансування інтересів працівників і роботодавців, надання стимулів для розвитку соціально відповідального бізнесу, інвестування в національну економіку, спрощення входу-виходу з трудових відносин у поєднанні з ефективними механізмами захисту від раптової втрати роботи, полегшення пошуку нової роботи та зниження рівня безробіття.	В умовах глобалізації, триваючій реструктуризації і переходу до економіки, заснованої на знаннях, європейські ринки праці повинні бути як більш інклюзивними, так і більш чутливими до інновацій та зміни. Потенційно вразливі працівники повинні мати вибір можливостей, щоб вони змогли підвищити свою мобільність та досягти успішного переходу на ринку праці. Правові межі, які підтримують стандартні трудові відносини, можуть не передбачати достатніх можливостей чи стимулів для тих, хто має постійні безстрокові договори, для вивчення більшої гнучкості у роботі. Для успішного управління інноваціями та змінами на ринку праці необхідно вирішити три основні проблеми: гнучкість, гарантії зайнятості та питання сегментації.

Більшість чинників, які визначаються на підтримку проекту Закону України «Про працю» (2022), носять економічний, але не юридичний характер.

З урахуванням зазначеного, пропонується розпочати роботу саме над Трудовим кодексом України. Приділення уваги розробленню соціально-економічної доктрини розвитку України в контексті євроінтеграційного курсу України, концепції модернізації трудового законодавства України на підготовчому етапі буде коректним способом опрацювання державою з сторонами соціального діалогу ідеології трудового законодавства, майбутньої моделі правового регулювання трудових відносин з урахуванням цінностей ЄС.



 rdo@kmu.gov.ua

 +38 (044) 256-75-23

 Київ, Грушевського, 12/2, каб.568