

## РОЗДІЛ 7

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:331.1

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/92>

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

### REGULATION OF THE LABOR MARKET BY ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Анпілогов О.В., д.ю.н.,

професор кафедри правового регулювання економіки

*Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця*

Новіков Д.О., к.ю.н.,

доцент кафедри правового регулювання економіки

*Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця*

Авторами досліджуються особливості адміністративно-правового регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції. Автори вказують, що адміністративно-правове регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції передбачає здійснення органами державної влади цілеспрямованого впливу на сферу трудових відносин для її пристосування до зобов'язань, закріплених в Угоді про асоціацію, укладеній між Україною та Європейським Союзом, і Плані заходів її виконання, затвердженим Кабінетом Міністрів України. На переконання авторів, адміністративно-правове регулювання ринку праці для досягнення цілей євроінтеграції має забезпечити трансформацію фундаментальних підходів до побудови трудових відносин у державі, перемістити акцент з виключно патерналістських засад правового регулювання ринку праці на сучасну концепцію так званої гнучкозахищеності, що передбачає надання ринку праці більшої свободи за збереження високого рівня юридичних гарантій для працюючих. Автори зазначають, що сучасний рівень адміністративно-правового регулювання ринку праці не відповідає взятим Україною зобов'язанням відповідно до Угоди про асоціацію. Автори окреслюють, що центральними органами державної влади, зокрема Міністерством соціальної політики України, слабо виконуються визначені Кабінетом Міністрів України заходи із впровадження Угоди про асоціацію. На думку авторів, у такій ситуації регулювання ринку праці піддається ризику анархічної деградації, коли до парламенту Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України подаються такі законопроекти, як № 2708 «Про працю», який не має нічого спільного з євроінтеграційними цілями і спрямований передусім на звуження прав працюючого населення. Автори вказують, що потребує законодавчого закріплення положення, що виключно Міністерство соціальної політики України серед центральних органів державної влади має право законодавчої ініціативи у сфері трудових відносин.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, ринок праці, трудові відносини, євроінтеграція, трудові відносини.

The authors study the features of administrative and legal regulation of the labor market in terms of European integration. The authors point out that the administrative and legal regulation of the labor market in the context of European integration involves the exercise of targeted public authorities in the field of labor relations to adapt to the obligations enshrined in the Association Agreement between Ukraine and the European Union, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. According to the authors, administrative and legal regulation of the labor market to achieve the goals of European integration should ensure the transformation of fundamental approaches to building labor relations in the state, shift the emphasis from purely paternalistic principles of legal regulation of the labor market to the modern concept of so-called flexibility that is maintaining a high level of legal guarantees for employees. The authors note that the current level of administrative and legal regulation of the labor market does not meet Ukraine's commitments under the Association Agreement. The authors outline that the central authorities, in particular the Ministry of Social Policy of Ukraine, are poorly implementing the measures to implement the Association Agreement, as determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine. According to the authors, in such a situation, labor market regulation is at risk of anarchic degradation, when the Ministry of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine submits to parliament such bills as № 2708 "On Labor", which has nothing to do with European integration goals and is aimed primarily at narrowing rights of the working citizen. The authors point out that the provision that only the Ministry of Social Policy of Ukraine among the central bodies of state power has the right of legislative initiative in the field of labor relations needs to be enshrined in law.

**Key words:** administrative and legal regulation, labor market, labor relations, European integration, labor relations.

**Постановка проблеми.** Посилення євроінтеграційних процесів, що пов'язано з укладенням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1], передбачає здійснення адміністративно-правового впливу на значну кількість сфер державного й суспільного життя, зокрема, на ті, що включають процеси виробництва матеріальних і культурних благ. Означені блага створюються передусім людською працею, котра наразі зосереджена на ринку праці, який, за твердженнями представників ліберально налаштованих представників економічної науки (Ф. Гаєк, М. Фрідман), не потребує державного втручання. Водночас показники рівня зайнятості, дефіциту фахівців в окремих секторах економіки України, неспроможність роботодавців забезпечити належний рівень захисту й оплати праці в дерегульованих сферах трудових відносин форму-

ють потенціал для наукового дискурсу щодо більш активного втручання держави в регулювання ринку праці. При цьому актуальною залишається концепція «гнучкості» регулювання трудових відносин, додержання якої вимагає Угода про асоціацію, але й вона не може розумітись і впроваджуватись анархічно шляхом ліквідації унормованості в трудових відносинах. Себто для того щоб ринок праці став по-справжньому «гнучким», йому потрібне адміністративно-правове втручання, котре задасть правильний вектор впливу. Відповідно, проблематика адміністративно-правового регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції наразі є актуальною.

**Аналіз останніх досліджень.** У вітчизняній науці адміністративного права питання адміністративно-правового впливу на ринок праці останнім часом не займають про-

відного місця. Серед наукових статей, котрі публікувались в українських виданнях відносно нещодавно, треба виокремити дослідження В.О. Тімашова [2], який провів економіко-правове вивчення ринку праці й окреслив ті сфери, котрі мають піддаватись адміністративно-правовому втручанню, та Н. Максименко [3], в науковій студії якої акцент було зроблено на міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання соціально-трудових відносин. Одними з останніх наукових праць з означеної тематики є монографія [4] та докторська дисертація [5] львівського вченого Л.О. Остапенко, який, будучи кандидатом юридичних наук з трудового права, здійснив дослідження правового регулювання ринку праці в адміністративно-правовій площині. Маємо відзначити, що дослідження адміністративно-правового регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції відсутні. В авторів цієї публікації відсутній конфлікт інтересів – наукова стаття написана з рівнозначним дослідницьким внеском авторів.

**Формування мети статті.** Автори мають на меті дослідити особливості адміністративно-правового регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Ст. 419 Угоди про асоціацію окреслила такі напрями зобов'язань зі співробітництва, за якими Україна повинна здійснювати найбільший адміністративно-правовий вплив: а) покращення якості людського життя; б) протистояння спільним викликам, зокрема глобалізації та демографічним змінам; в) збільшення кількості та покращення якості робочих місць із гідними умовами праці; г) сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості в контексті реформування ринку праці; е) сприяння створенню на ринку праці таких умов, які би поєднували гнучкість та захищеність; ф) сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці та підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб на ринку праці; г) стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб; ж) зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості; з) 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 обмін доброю практикою та результатами досліджень у цій сфері; и) посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема щодо якості, доступності та фінансової стабільності; к) скорочення бідності та посилення соціальної єдності; л) 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; м) подолання дискримінації в усіх її формах та проявах; н) посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу.

25 жовтня 2017 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1106 було затверджено План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – План заходів) [6], в якому окреслювались напрями діяльності українського уряду із впровадження Угоди про асоціацію, визначались конкретне положення Угоди про асоціацію, що підлягає реалізації, акт права Європейського Союзу, що необхідно імплементувати у вітчизняне законодавство, строки виконання положення Угоди про асоціацію і відповідальні за виконання окремих її положень. Сфері трудових відносин присвячено окремий розділ Плану заходів, де можна побачити чітку стратегію адміністративно-правового впливу на ринок праці для досягнення євроінтеграційних завдань, визначених в Угоді про асоціацію. Більшість положень Плану заходів

у сфері трудових відносин повинно було впровадитись до 2021 року, частина – до 2024 року і до прийняття нового Трудового кодексу України. Провідним державним органом, відповідальним за виконання Плану заходів у сфері трудових відносин, було призначено Міністерство соціальної політики України. Також окремі положення Плану заходів разом із Міністерством соціальної політики України повинні виконувати Міністерство охорони здоров'я України та Державна служба з питань праці.

Для відстеження дій держави з унормування адміністративно-правового впливу на ринок праці відповідно до Угоди про асоціацію та Плану заходів був створений урядовий портал «Пульс Угоди» [6]. За показниками цього порталу впровадження Угоди про асоціацію та Плану заходів у сфері соціальної політики і трудових відносин становить найменшу кількість відсотків від загальної кількості передбачених євроінтеграційних завдань (40%). На сьогодні році дії Угоди про асоціацію та на четвертому році запровадження Плану заходів в Україні було прийнято такі адміністративно-правові документи, спрямовані на посилення євроінтеграційного компоненту на ринку праці: Стратегію подолання бідності (2015 р.), Наказ Мінсоцполітики «Про вимоги щодо безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування» (2016 р.); Державну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року, Накази Мінсоцполітики «Про вимоги до безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками», «Про затвердження Мінімальних вимог з охорони праці на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках» (2017 р.); Накази Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці», «Щодо мінімальних вимог безпеки та гігієни праці під час роботи з екранними пристроями» (2018 р.), зміни до Кодексу Законів про працю України щодо гарантій для працівників, які працюють на умовах неповної зайнятості, встановлення заборони на розірвання трудового договору в разі відмови працівника на переведення з повної зайнятості на неповну чи, навпаки, приведення поняття «мінімальна заробітна плата» у відповідність з міжнародними нормами та європейською практикою. Інші питання, які визнані урядом як реалізовані, на кшталт урегулювання питання відсутності на роботі працівника в разі виникнення надзвичайних обставин у невідкладних сімейних справах, запровадження санкцій за порушення законодавства про батьківські відпустки для догляду за дитиною, посилення контролю за безпекою та гігієною праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи тих, що годують, встановлення заборони на проведення будь-яких громадських та інших робіт тимчасового характеру, що мають підвищену небезпечність і ризики для здоров'я та життя людини, для задоволення державних потреб, були виконані на рівні розроблення порівняльних таблиць і проведення консультацій у рамках двосторонніх органів щодо імплементативних окремих Директив ЄС.

Натомість тільки з огляду на дані урядового порталу «Пульс Угоди» не реалізованими залишилися такі аспекти адміністративно-правового впливу на ринок праці, як: закріплення на законодавчому рівні загальних принципів профілактики та основ охорони праці відповідно до права ЄС; приведення у відповідність зі стандартами ЄС мінімальних вимог до безпеки і охорони здоров'я працівників гірничо-видобувних підприємств, де сировина видобувається через свердловини; приведення у відповідність зі стандартами ЄС мінімальних вимог до безпеки і охорони здоров'я для робочих зон (охорона праці); запровадження можливості встановлення скороченого та неповного робочого дня/тижня для осіб, які вийшли з батьківської відпустки; вдосконалення механізму запобігання та протидії дискримінації працівни-

ків під час прийому на роботу (недискримінація та гендерна рівність на ринку праці); законодавче закріплення обов'язку роботодавця письмово інформувати працівника про основні умови трудового договору/трудових відносин; запровадження гарантій рівності трудових прав працівників, які працюють за трудовими договорами на визначений строк, із правами постійних працівників; удосконалення механізму колективного звільнення (права працівників); запровадження стимулюючих механізмів для роботодавців з метою працевлаштування осіб з інвалідністю (інклюзивність ринку праці). Варто вказати, що означені аспекти не лише не були впроваджені у встановлені Планом заходів строки, але й стосувалися окремих напрямів пристосування вітчизняного ринку праці до європейських стандартів, здебільшого ігноруючи зобов'язання України у сфері зайнятості й соціальної політики, що випливають зі ст. 419 Угоди про асоціацію.

Практично повністю ігнорованим напрямом реалізації Угоди про асоціацію стала необхідність надання українському ринку праці гнучкості разом зі збереженням високого рівня правового захисту працюючих. Маємо вказати, що надання ринку праці гнучкості повинно проходити не шляхом дерегулювання трудових відносин – себто відміною правових гарантій у сфері праці. Гнучкість ринку праці, як вказується у вітчизняній науці, – «це лише спрощена форма організації праці та виробництва, вона не гарна й не погана сама по собі. Поганою вона стає тоді, коли порушується оптимальне співвідношення, баланс сил між сторонами, які укладають трудовий договір, оскільки те, що добре для однієї зі сторін (наприклад, роботодавця), не обов'язково буде добрим для іншої (наприклад, працівника) або для суспільства в цілому» [8, с. 198]. Саме тому для надання гнучкості ринку праці потрібне не «оцивілення» трудового права, а здійснення планомірного адміністративно-правового впливу на ринок праці для його перебудови відповідно до державної політики. Як слушно вказує Л.О. Остапенко, «адміністративно-правовий аспект влади держави характеризується реальною можливістю держави управляти відносинами суб'єктів у сфері праці, погоджуючи спірні (конфліктні) індивідуальні та колективні інтереси між роботодавцями і найманими працівниками, підпорядковуючи їх державній волі за допомогою переконання та адміністративно-правового впливу» [5, с. 425].

Яскраво охарактеризував відсутність системного розуміння галузевих напрямів реформування ринку праці законопроект «Про працю» (№ 2708) від 29 грудня 2019 року [9], який було розроблено Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, а не Міністерством соціальної політики України, як це вказувалось у Плані заходів. Цей законопроект у жодному разі не сприяв поширенню гнучкості ринку праці, а лише передбачав істотне зниження правового захисту працівників, як порівняти з чинним Кодексом законів про працю України. Серед найбільш виразно негативних положень законопроекту «Про працю» необхідно виокремити такі: допускається звільнення без підстави й згоди профспілки; скасовується заборона на звільнення осіб, що доглядають за дітьми, у випадку закінчення строкового трудового договору (згідно з чинним КЗпП України роботодавець зобов'язаний працевлаштувати такого працівника); зменшується оплата понаднормових робіт з подвійного розміру ставки до 20% (це ж стосується оплати робіт

у вихідні та святкові дні); вводиться можливість необмеженого укладання строкових трудових договорів та запроваджується їх особлива форма – з нефіксованим робочим часом (трудова відносина «за викликом»); ускладнюється процедура звернення працівника до суду за захистом своїх прав через установа медіаційних бар'єрів (якщо не здійснено досудове врегулювання, працівник сплачує судовий збір); знижується відповідальність роботодавця за порушення строків розрахунку із працівником у разі звільнення (із середньомісячної зарплати до 0,05% від розміру заборгованості), у разі оформлення працівників (з 30-ти мінімальних заробітних плат до 10-ти мінімальних зарплат або попередження); ліквідується норма, яка не дозволяла в трудових договорах погіршувати становище працівників, як порівняти з законодавством. Своїм змістом законопроект «Про працю» суперечив зобов'язанням, котрі Україна взяла на себе перед Європейським Союзом відповідно до Угоди про асоціацію. Як вказується у вітчизняній науці, «Європейським Союзом до України зазначається необхідність підвищення трудових стандартів відповідно до рівня держав-членів, а не їх погіршення, як на цьому наголошується в урядовому законопроекті «Про працю»» [10, с. 71]. Не дивно, що законопроект «Про працю» був підданий критиці з боку Європейського Союзу і не був прийнятий Верховною Радою України.

**Висновки.** Адміністративно-правове регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції передбачає здійснення органами державної влади цілеспрямованого впливу на сферу трудових відносин для її пристосування до зобов'язань, закріплених в Угоді про асоціацію, укладеній між Україною та Європейським Союзом, й Плані заходів її виконання, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Адміністративно-правове регулювання ринку праці для досягнення цілей євроінтеграції має забезпечити трансформацію фундаментальних підходів до побудови трудових відносин у державі, перемістити акцент з виключно патерналістських засад правового регулювання ринку праці на сучасну концепцію так званої гнучкозахищеності, що передбачає надання ринку праці більшої свободи за збереження високого рівня юридичних гарантій для працюючих. Наразі рівень адміністративно-правового регулювання ринку праці не відповідає взятим Україною зобов'язанням відповідно до Угоди про асоціацію. Крім того, центральними органами державної влади, зокрема Міністерством соціальної політики України, слабко виконуються визначені Кабінетом Міністрів України заходи із впровадження Угоди про асоціацію. У такій ситуації регулювання ринку праці піддається ризику анархічної деградації, коли до парламенту Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України подаються такі законопроекти, як № 2708 «Про працю», який не має нічого спільного з євроінтеграційними цілями і спрямований передусім на звуження прав працюючого населення. Саме тому, на наше переконання, потребує законодавчого закріплення положення, що виключно Міністерство соціальної політики України серед центральних органів державної влади має право законодавчої ініціативи у сфері трудових відносин. У подальших дослідженнях ми маємо бажання дослідити проблематику провідних засад адміністративно-правового регулювання ринку праці в умовах євроінтеграції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
2. Тімашов В.О. Адміністративно-правове регулювання та особливості ринку праці в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 336–342.
3. Максименко Н. Адміністративно-правове регулювання соціально-трудових відносин: міжнародний досвід управління. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2017. Вип. 1. С. 109–115.
4. Остапенко Л.О. Державна політика України щодо адміністративно-правового регулювання відносин у сфері праці: монографія. Львів: Растр-7, 2020. 688 с.

5. Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2021. 528 с.

6. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

7. Пульс Угоди: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди про асоціацію. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/>

8. Новіков Д.О., Жукова А.І. Феномен гнучкості трудового права у соціальній філософії. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. Вип. 2. Ч. 2. С. 194–202.

9. Про працю: законопроект від 29 грудня 2019 року. URL [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67833](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833)

10. Новіков Д.О. Законопроект «про працю» (№ 2708): подальша прекаризація українських робітників та вплив на виконання Україною умов угоди про асоціацію з європейським союзом. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Право»*. 2020. Вип. 31. С. 66–73.