

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ ВРАЗЛИВИХ ГРУП ПРАЦІВНИКІВ В ЄС: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF REGULATING SOCIAL SUPPORT FOR VULNERABLE GROUPS OF WORKERS IN THE EU: PROSPECTS FOR UKRAINE

Доненко В.В., д.ю.н., професор, професор кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти регулювання соціальної підтримки вразливих груп працівників у країнах ЄС із акцентом на перспективи застосування цього досвіду в Україні. Висвітлено основні ознаки визначені Міжнародною організацією праці щодо вразливих груп працівників. На їх підставі надане авторське поняття «вразливі групи працівників» – особи, що через соціально-економічні, демографічні або фізичні обставини піддаються підвищеним ризикам обмеження трудових прав, зниження рівня соціального захисту чи праці в несприятливих умовах. Конкретизовано основні категорії вразливих груп працівників, серед яких працівники з нестандартною зайнятістю (тимчасові, сезонні або строкові контракти), з частковою зайнятістю, мігранти, особи з інвалідністю, жінки вразливих категорій, молодь на початку кар'єри та працівники неформального сектору.

В роботі також приділено увагу основним принципам європейської соціальної політики, закріпленим у Договорі про функціонування ЄС, Європейській соціальній хартії та Європейському стовпі соціальних прав. Розглянуто механізми розподілу компетенції між ЄС та державами-членами у соціальній політиці, включаючи принципи спільної компетенції, що забезпечують гармонізацію законодавства країн-членів із нормами ЄС. Особливий акцент зроблено на ролі Європейського стовпа соціальних прав у забезпеченні справедливих умов праці, доступу до ринку праці та соціального захисту. Також проаналізовано чинні директиви ЄС, спрямовані на вдосконалення соціальної політики, включаючи регулювання мінімальної заробітної плати та гендерного балансу. При цьому підкреслено, що акти, які визначають соціальну політику та зайнятість в ЄС обґрунтовують захист вразливих категорій працівників, приділяючи їм окрему увагу. У статті наголошується на важливості адаптації українського законодавства до цих механізмів для захисту прав вразливих категорій працівників і забезпечення їхньої соціальної підтримки.

Ключові слова: право Європейського Союзу, адміністративно-правове регулювання, соціальна сфера, політика зайнятості, вразливі групи працівників, євроінтеграція.

The article examines the administrative and legal aspects of regulating social support for vulnerable groups of workers in EU countries, with a focus on applying this experience to Ukraine. It highlights the key characteristics identified by the International Labour Organization regarding vulnerable groups of workers. Based on these, an authorial definition of «vulnerable groups of workers» is proposed, referring to individuals exposed to increased risks of labor rights restrictions, reduced social protection, or employment under adverse conditions due to socio-economic, demographic, or physical factors. The article specifies primary categories of vulnerable workers, including those with non-standard employment (temporary, seasonal, or fixed-term contracts), part-time workers, migrants, persons with disabilities, women in vulnerable situations, youth at the start of their careers, and informal sector workers.

It also examines the foundational principles of European social policy enshrined in the Treaty on the Functioning of the EU, the European Social Charter, and the European Pillar of Social Rights. Mechanisms of competence distribution between the EU and its member states in social policy are discussed, emphasizing the principles of shared competence that harmonize national laws with EU standards. Particular attention is given to the role of the European Pillar of Social Rights in ensuring fair working conditions, access to labor markets, and social protection. Current EU directives aimed at enhancing social policy, including those regulating minimum wages and gender balance, are analyzed. The article underscores that EU instruments shaping social policy and employment specifically address and prioritize the protection of vulnerable groups of workers.

Finally, the importance of adapting Ukrainian legislation to these mechanisms is emphasized to safeguard the rights of vulnerable worker categories and ensure their social support.

Key words: European Union law, administrative-legal regulation, social sphere, employment policy, vulnerable groups of workers, eurointegration.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження адміністративно-правових аспектів регулювання соціальної підтримки незахищених груп працівників у країнах Європейського Союзу (ЄС) обумовлена не лише посиленням євроінтеграційних процесів в Україні, але й нагальною потребою адаптації національної системи соціально-трудова відносин до європейських стандартів. На сучасному етапі, коли трудовий ринок стає все більш динамічним і нестабільним, уразливі категорії працівників, зокрема ті, що працюють на умовах тимчасових або нетипових контрактів, особливо схильні до соціальних ризиків, зокрема до бідності та обмеженого доступу до соціальних гарантій. У ЄС формування відповідного механізму соціальної підтримки таких категорій є одним із пріоритетів трудової політики, що відображено у нормативно-правових актах, зокрема в Європейському стовпі соціальних прав.

З огляду на зобов'язання України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, вивчення досвіду держав-членів ЄС щодо забезпечення соціальної підтримки незахищених груп працівників в рамках законодавства Європейського Союзу

набуває особливого значення. По-перше, це дозволяє глибше зрозуміти можливі напрями вдосконалення національного адміністративного регулювання соціально-трудова відносин. По-друге, це сприяє ефективному впровадженню європейських стандартів у цій сфері в Україні, що є важливою умовою для подальшої гармонізації трудового законодавства з нормами ЄС.

Таким чином, дане дослідження покликане розкрити основні адміністративно-правові аспекти регулювання соціальної підтримки незахищених груп працівників у країнах ЄС і виявити перспективи застосування цього досвіду в Україні.

Аналіз останніх публікацій. Зміни в соціальній політиці ЄС викликали зацікавленість у науковців та практиків щодо взаємозв'язків між соціальною політикою та зайнятістю. Слід відзначити оцінку науковцями нових векторів соціальної політики України, можливих у світлі прийнятого в 2023 році Європейського стовпа соціальних прав (Ю. Кабанець, І. Орловська, Д. Сай, В. Олещенко, О. Рим та ін.). Нова соціальна політика ЄС аналізується також зарубіжними науковцями, зокрема в роботах М. Феррера,

Ж. Міро, С. Рончі, а також у ряді статей, що стосуються питання захисту вразливих груп працівників у країнах ЄС (Л. Ратті, А. Гарсія-Муньос, Ф. Костаманья, С. Робін-Олів'є та ін.). Однак, у вітчизняних наукових дослідженнях зв'язок між соціально-трудовою політикою ЄС та вітчизняним адміністративно-правовим регулюванням соціально-трудової сфери по відношенню до вразливих груп працівників є недостатньо висвітленим.

Постановка завдання. Визначити основні адміністративно-правові засади, які застосовуються в Європейському Союзі для забезпечення соціальної підтримки вразливих груп працівників, зокрема тих, хто працює в нетипових або нестабільних умовах.

Результати дослідження. На початку 2023 року Європейська комісія надала аналітичну оцінку відповідності законодавства України у сфері соціальної політики та політики зайнятості нормам Європейського Союзу. Така увага до соціальних питань тісно пов'язана зі статтею 26 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка вимагає координації між трьома складовими: економічною політикою, політикою зайнятості та соціальною політикою. Така координація дає можливість забезпечити рівний доступ до права на роботу та соціальне забезпечення як громадянам Європейського Союзу, так і іншим особам, які працюють в межах Європейського Союзу [1, с. 4]. Інтерес європейських інституцій до соціальної політики України свідчить про те, що, обравши курс на євроінтеграцію, Україні не вдасться залишити осторонь провідні регуляторні акти у сфері соціальної політики ЄС. Саме тому ми вважаємо за необхідне звернути увагу на основні з них у контексті предмета дослідження – підтримки соціально вразливих груп працівників.

Для конкретизації положень дослідження слід визначити, які саме групи працівників належать до вразливих. Як відомо, загальноприйнятого чи нормативного поняття «вразлива група працівників» не існує, однак цей термін може застосовуватися до категорій осіб, які залучаються до низькооплачуваної праці, мають нестабільну зайнятість або працюють у небезпечних сферах, піддаються дискримінації. Міжнародна організація праці визначає наступні ознаки вразливих груп працівників:

- 1) є політично, економічно чи соціально маргіналізованими через зайнятість примусовою працею (працівники-мігранти);
- 2) вразливі через їх вік або стать (жінки, неповнолітні, молоді працівники віком до 18 років, особи передпенсійного віку);
- 3) працюють у географічній, фізичній чи соціальній ізоляції (сезонні працівники, домашні працівники, представники етнічних меншин);
- 4) мають фізичні вади, хворіють на ВІЛ/СНІД;
- 5) можуть зазнавати різних форм дискримінації, жорстокого поводження, психосоціального тиску та домагань;
- 6) зазнають підвищеного ризику, пов'язаного з травматизмом та погіршенням здоров'я через роботу на низьких, брудних і небезпечних роботах;
- 7) не мають профспілкового захисту або він є недостатнім тощо [2, с. 1-2].

На підставі наведених ознак приходимо до висновку, що під вразливими групами працівників слід розуміти категорії осіб, задіяних у трудових відносинах, які через специфічні соціально-економічні, демографічні обставини або фізичні особливості мають підвищений ризик обмеження трудових прав, зменшення рівня соціального захисту або праці у несприятливих умовах. Вважаємо, що у сучасному адміністративно-правовому законодавстві застосування терміну «вразливі групи працівників» є доцільним, оскільки воно враховує не лише недостатній соціальний захист, а й фактори дискримінації, нестабільності працевлаштування та інші ризики притаманні діяльності соціально незахищених працівників.

Конкретизуючи перелік вразливих груп працівників пропонуємо їх поділити на наступні категорії: 1) працівники з нестандартною зайнятістю (робітники за тимчасовими, сезонними або строковими контрактами); 2) працівники з частковою зайнятістю; 3) мігранти та іноземні працівники, що працюють незаконно мають обмежений доступ до соціального страхування; 4) особи з обмеженими можливостями; 5) працівники, які мають фізичні чи ментальні особливості, що можуть створювати бар'єри у працевлаштуванні; 6) молодь на початку кар'єри (стажери, інтерни тощо); 7) жінки вразливих категорій; 8) працівники неформального сектору (особи, що не мають офіційного працевлаштування). Зрозуміло, що ми не претендуємо на повний перелік всіх вразливих груп працівників, оскільки вони мають свої особливості в залежності від умов праці, працевлаштування, рівня соціальної захищеності та ін.

Правове регулювання соціального забезпечення вразливих категорій працівників у ЄС має свої особливості, що пояснюються розподілом компетенції між ЄС та державами-членами в цій сфері. Відповідно до ст.ст. 4-5 Договору про функціонування Європейського Союзу, соціальна політика та питання зайнятості належать до спільної компетенції, що передбачає можливість прийняття Європейським Союзом і країнами-членами правових актів у сфері соціального захисту на рівних засадах. Проте, якщо ЄС вже прийняв рішення або нормативний акт у цій сфері, держави-члени не можуть ухвалювати свої акти, які суперечать законодавству ЄС.

Принципи соціальної політики ЄС, які безпосередньо стосуються вразливих груп працівників, закріплені в «жорсткому праві» ЄС, до якого науковці відносять основоположні договори, що мають обов'язкову силу [3, с. 115]. У нашому випадку це договори, які визначають загальні засади функціонування Європейського Союзу, зокрема ст. 3 Договору про Європейський Союз, а також низка статей і розділів Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС). Наприклад, розділ IX про зайнятість (ст.ст. 145-150), X – про соціальну політику (ст.ст. 151-161) та XI про Європейський соціальний фонд (ст.ст. 162-164) [4]. Згідно з цими нормами ЄС має на меті сприяння зайнятості, поліпшення умов праці, належного соціального захисту та діалогу між керівництвом і найманими працівниками (ч. 1 ст. 151 Договору). Для цього, відповідно до ст. 153 ДФЕС, Європейський Союз зобов'язується підтримувати держави-члени в питаннях: захисту здоров'я та безпеки працівників; покращення умов праці; здійснення їх соціального забезпечення та соціального захисту як під час виконання умов договору, так і після його закінчення; забезпечення захисту інтересів працівників і працевдавців; покращення умов працевлаштування громадян третіх країн, які законно проживають на території ЄС; забезпечення рівності жінок та чоловіків; боротьби з соціальним виключенням тощо. [4].

Важливими інструментами формування соціальної політики ЄС у трудовій сфері є Європейська соціальна хартія 1996 року та Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників 1989 року. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників закріплює за ними право на свободу пересування та зайнятості будь-якою професією на умовах «рівного ставлення щодо прийняття на роботу, умов праці і соціального захисту в країні перебування» [5]. Також встановлюється право всіх працівників Співтовариства на щорічну оплачувану відпустку і щотижневий відпочинок (п. 8), на адекватний соціальний захист незалежно від місця роботи (п. 10), на охорону здоров'я (п. 19). Включено також управлінські аспекти, що формуються на підставі створення профспілок (п. 11), укладання колективних угод та визначення механізмів вирішення конфліктів між роботодавцем та працівниками (п. 12), а також забезпечення можливості працівників брати участь в управлінні (п. 17-18).

Окреме місце в Хартії займають питання захисту вразливих груп працівників, зокрема транскордонних працівників (п. 2), виплата заробітної плати, достатньої для забезпечення гідного рівня життя працівника, зокрема для тих, хто працює на умовах неповного робочого часу (п.п. 4-6). У цьому нормативному акті також піднімаються питання захисту життєвих та робочих умов працівників, що працюють на підставі термінових контрактів, на умовах неповної зайнятості, тимчасових і сезонних роботах (п. 7). Окрім того, закріплюються права жінок (п. 16), дітей та підлітків (п.п. 20-23), осіб похилого віку (п.п. 24-25) та працевлаштованих осіб (інвалідів) [5].

У свою чергу Європейська соціальна хартія є логічним продовженням розглянутої нами Хартії Співтовариства 1989 року. У ній Сторони підтримують принципи соціальної політики, серед яких ми, у контексті нашого дослідження, виділяємо наступні: право на особливий захист працюючих жінок у разі материнства; право малозабезпечених осіб на соціальну та медичну допомогу; право осіб з інвалідністю на самостійність та соціальну інтеграцію; право дітей та підлітків, а також трудящих-мігрантів на належний соціальний, правовий та економічний захист; право осіб похилого віку на соціальний захист. Також підкреслено необхідність гідного ставлення до працівників на роботі [6].

У 2017 році модель соціальної політики Європейського Союзу зазнала перезапуску після проголошення на Соціальному саміті в Гетеборзі Європейського стовпа соціальних прав [7, с. 42] (European Pillar of Social Rights). Відповідно, на сьогодні адміністративно-правове регулювання соціальної підтримки вразливих груп працівників у країнах ЄС базується на чітких принципах і механізмах, закріплених у Європейському стовпі соціальних прав. Цей документ визначає рамки формування справедливих умов праці, рівного доступу до ринку праці та забезпечення соціального захисту для всіх працівників, включаючи найбільш вразливі категорії. У Повідомленні Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів щодо створення Європейського стовпа соціальних прав [8] зазначено, що цей документ був створений для формування інклюзивного та справедливого Союзу, в якому існує справедливий і по-справжньому загальноєвропейський ринок праці.

Європейський стовп соціальних прав покликаний враховувати сучасні реалії і має на меті забезпечення Європи від криз останніх десятиліть (ризиків бідності, безробіття, у тому числі серед молоді), закріплюючи 20 принципів і прав. Ці принципи та права поділяються на три основні частини, які включають в себе: 1) рівні можливості і доступ до ринку праці; 2) справедливі умови праці; 3) соціальний захист та інклюзивність [9]. У 2021 році Європейською комісією було прийнято План дій «Європейський стовп соціальних прав» до 2030 року, який має три основні цілі: працевлаштування 78% населення; участь у навчанні не менш ніж 60% дорослих; скорочення як мінімум на 15 мільйонів людей, які знаходяться під загрозою бідності чи соціальної ізоляції [10]. Також, з метою реалізації положень Європейського стовпа соціальних прав ЄС у 2022 році було прийнято Директиву про мінімальну заробітну плату [11], а також Директиву про гендерний баланс у радах директорів [12].

23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата в ЄС. Як відомо, це вимагає від країни вико-

нання Копенгагенських критеріїв, серед яких: наявність стабільних інституцій, які є гарантом демократії, верховенства права та прав людини; конкурентоспроможна, функціонуюча ринкова економіка; ефективне виконання зобов'язань щодо членства, що включає дотримання політичних, економічних та монетарних цілей ЄС [13]. Крім того, на підставі Глави 21 Угоди про асоціацію з ЄС [14], Україна зобов'язується наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у таких сферах, як соціальна політика, зайнятість, забезпечення рівних можливостей, безпечні та здорові умови праці, гендерна рівність, недискримінація та соціальний захист (ст.ст. 419-420 Угоди).

Незважаючи на зобов'язання України в сфері соціальної політики, висновки Європейської комісії за 2023 рік вказують, що рівень розвитку соціальної політики в Україні, зокрема в частині захисту вразливих категорій населення, ще на початковому етапі. Європейський комітет соціальних прав, як моніторинговий орган у рамках Європейської соціальної хартії, здійснив оцінку соціальної ситуації в Україні за 2023 рік. Цей Комітет має завдання перевіряти відповідність ситуації в країнах-учасницях Європейської соціальної хартії закріпленим в ній нормам.

У своєму висновку Комітет оцінював такі права, як право дітей та підлітків на захист (ст. 7), право працюючих жінок на охорону материнства (ст. 8), право сімей на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16), право матерів і дітей на соціальний та економічний захист (ст. 17), право трудових мігрантів і членів їхніх сімей на захист та допомогу (ст. 19), право працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення (ст. 27), а також право на житло (ст. 31) [15]. За результатами оцінки було проаналізовано 23 ситуації в Україні. З них 5 відповідали вимогам Хартії, в той час як у 18 випадках були виявлені невідповідності. Особливо це стосувалося порушень соціальних прав у трудовій сфері, що є одним з найбільш розповсюджених порушень в Україні. Наприклад, у висновку зазначено, що ситуація в Україні не відповідає вимогам статті 7 Хартії через нечітке визначення легких робіт і відсутність належних гарантій заборони працевлаштування дітей до 15 років. Як наслідок, протягом 2018-2021 років роботодавці порушували права 397 неповнолітніх [16, с. 3]. Це свідчить про недостатній моніторинг та низький рівень відповідальності з боку роботодавців, що вимагає посилення державного контролю та адаптації до стандартів ЄС.

Висновки. Отже, проаналізувавши окремі елементи адміністративно-правового регулювання політики ЄС у сфері соціальної політики та зайнятості, можна прийти до висновку, що вона передбачає широкий арсенал заходів, спрямованих на захист прав та підтримання вразливих категорій працівників. Це не говорить про те, що вона не має проблем, які потрібно долати, однак встановлює мінімальні стандарти, які сприяють їх подоланню у соціальній сфері та сфері зайнятості. Україна, маючи статус кандидата в ЄС, стикається з суттєвими викликами у сфері соціально-трудових прав, зокрема щодо дотримання Європейської соціальної хартії. Виявлені невідповідності, особливо у захисті прав дітей, жінок та інших вразливих категорій працівників, вказують на необхідність суттєвого посилення моніторингу, відповідальності роботодавців та реформування законодавства. Виконання цих завдань є ключовим кроком до інтеграції України у європейську спільноту та гарантування соціальної справедливості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кабанець Ю. Соціальна політика і зайнятість: наскільки Україна готова до вступу в ЄС. Аналітична записка. Київ, 2023. 20 с. URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/soczpolityka-i-zajnyatist-v-yes-2.pdf> (дата звернення 04.11.2024).
2. Навчальний курс МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці». Модуль 9: Робота з уразливими групами працівників. Київ, 2023. URL: <https://www.ilo.org/uk/media/107701/download> (дата звернення 04.11.2024).
3. Maxim F. Hard Law versus Soft Law in International Law. *ConfederalInternationala de Drept, Studii Europene si Relatii Internationale*, 2020. 113-126.

4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення 06.11.2024).
5. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text
6. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення 05.11.2024)
7. Орловська І.Г. Європейський стовп соціальних прав як орієнтир соціальної політики України в умовах європейського вектора розвитку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 2. С. 40-46.
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Establishing a European Pillar of Social Rights. 9 September 2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52017DC0250> (дата звернення 04.11.2024).
9. European Pillar of Social Rights. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html> (дата звернення 05.11.2024).
10. The European Pillar of Social Rights Action Plan: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty. Brussels, 4.3.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021DC0102> (дата звернення 05.11.2024)
11. Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022L2041> (дата звернення 05.11.2024)
12. Directive (EU) 2022/2381 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022L2381> (дата звернення 05.11.2024).
13. Conditions for membership. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en (дата звернення 07.11.2024).
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 07.11.2024).
15. Висновки Європейського комітету з соціальних прав щодо України за 2023 рік доступні українською мовою. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-conclusions-of-the-european-committee-of-social-rights-regarding-ukraine-for-2023-available-in-ukrainian> (дата звернення 07.11.2024)
16. Європейська соціальна хартія (ПЕРЕГЛЯНУТА) Європейський комітет із соціальних прав Висновки за 2023 рік. URL: <https://rm.coe.int/european-committee-of-social-rights-conclusions-ukr/1680b11a8d> (дата звернення 01.11.2024)