


<p>EU-UKRAINE CIVIL SOCIETY PLATFORM</p>		<p>ПЛАТФОРМА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА — ЄС</p>
--	---	--

*Третє засідання, Київ, 8—9 листопада 2016 року*

**ПРАВИЛА РИНКУ ПРАЦІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ Й УКРАЇНІ.  
ЗАГАЛЬНІ РИСИ ТА ВІДМІННОСТІ. ПРИВЕДЕННЯ ТРУДОВОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

*Підготував: член ЄЕСК Анджей Адамчик*

**Вступ**

Реалізація Угоди про асоціацію між Європейським союзом й Україною матиме важливі наслідки не в останню чергу з погляду адаптації політики України в галузі зайнятості й соціальної сфери до європейських стандартів. У тексті Угоди про асоціацію розглядається питання про основні стандарти праці з метою зміцнення принципів демократії, верховенства права, поваги прав людини, основних свобод і заходів з боротьби з дискримінацією. Однак воно розглядається в досить загальних рисах, у якості внеску в зміцнення процесу реформ. Спільно узгоджений порядок денний асоціації є певною мірою більш точним документом, у якому мова йде про повну повагу прав профспілок і ключових трудових стандартів, заснованих на конвенціях Міжнародної організації праці, і про заходи щодо заохочення ефективного використання колективних угод. У ньому також більш конкретно розглядається співпраця між обома сторонами в галузі соціальної політики та вказуються, *inter alia*, заходи щодо зміцнення адміністративного потенціалу з метою здійснення правил техніки безпеки та гігієни, а також трудового права з особливою увагою до виробничого контролю. У ньому також наголошується на необхідності розробки стратегічного підходу до трудової діяльності, з тим щоб забезпечити гідні умови праці та перетворити неофіційний сектор в офіційну трудову діяльність, а також заохочувати заходи по боротьбі з дискримінацією з метою забезпечення рівних можливостей. Ключове значення має увага, що приділяється в порядку денному підтримці розвитку соціального діалогу та заходів по зміцненню соціальних партнерів.

Найважливішою особливістю Угоди про асоціацію, яка може мати значний вплив на економіку України, торговельну політику, а також виробничі відносини та внаслідок

цього на ринок праці України та соціальну політику, є набрання чинності додатковими положеннями про глибоку та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ГВЗВТ). ГВЗВТ надає Україні можливість модернізувати свої торговельні відносини та розвивати свою економіку через відкриті ринки за рахунок поступового скасування тарифів і квот, а також гармонізації законів, стандартів і правил у всіх без винятку напрямках, пов'язаних з торгівлею. Вона дозволяє привести ключові сектори економіки України у відповідність до європейських стандартів.

В оптимістичних прогнозах передбачається, що тісніша економічна інтеграція за допомогою ГВЗВТ буде каталізатором економічного зростання України. Одним із факторів, що повинен створити сприятливі умови для цього, є заходи щодо узгодження стандартів, правил і законодавства України з *правовою системою Європейського союзу (acquis communautaire)*. Необхідно створити сприятливі умови для розвитку бізнесу та модернізації економіки. Результатом має бути підвищення якості товарів і більш високий рівень державних послуг, а також підвищення їх доступності. Українська економіка також повинна отримати можливість конкурувати на міжнародному ринку. Повинні створюватися нові робочі місця, особливо в експортоорієнтованих секторах економіки, й очікується, що продуктивність праці зростатиме в результаті впровадження передових технологій. Однак навіть найоптимістичніші аналітики визнають, що на початкових стадіях реалізації ГВЗВТ збитки можуть перебільшувати доходи, навіть якщо вони згодом і будуть компенсовані, але в кінцевому підсумку реалізація ГВЗВТ справить дуже позитивний вплив на економіку України. Цей процес неминуче вплине на ринок праці України та соціальну ситуацію, а також на суспільну підтримку процесу реформ. У зв'язку з цим надзвичайно важливо, щоб у правилах ринку праці враховувалися будь-які початкові явища дестабілізації, а також передбачалися заходи щодо захисту робочих місць і пом'якшення потрясінь від зіткнення з ефективною та конкурентоспроможною ринковою економікою.

У довгостроковій перспективі лібералізація економіки України та відкриття ринків, пов'язані з процесом реформ, можуть спричинити собою підвищення реальної заробітної плати. Цей прогноз, однак, значною мірою залежить від успіху реформ і, зокрема, від зростання продуктивності праці. Існує небезпека того, що реформи, навіть у разі успіху, можуть спочатку супроводжуватися скороченням зайнятості в окремих секторах у результаті змін в організаційній структурі виробництва й трудової діяльності та, як наслідок, приватизації. Тому важливо затвердити активну промислову політику й інноваційні правила ринку праці, з тим щоб не допустити втрати потенціалу кваліфікованої робочої сили внаслідок скорочення зайнятості або спроб пошуку роботи за кордоном.

Існують побоювання, що, у супереч очікуванням, падіння зайнятості може особливо гостро відчуватися на малих і середніх підприємствах, оскільки прогнози, що ГВЗВТ призведе до вражаючого зростання цих підприємств, можуть не матеріалізуватися в

короткостроковій перспективі. Для того щоб впоратися зі зростанням конкуренції з боку великих європейських виробників або постачальників послуг, українському бізнесу необхідні будуть інвестиційні позики. Навіть якщо обіцянку про скорочення адміністративних витрат бізнесу буде виконано, адаптація до правил і положень єдиного ринку буде достатньо коштовною і тривалою. Малі та середні підприємства не мають достатнього доступу до кредитів, з тим щоб мати можливість відповісти на ці виклики. Це може привести до збільшення витрат виробництва, що компенсується за рахунок перекладання частини цих витрат на споживачів, що у свою чергу призведе до скорочення попиту та зниження економічного зростання або стане причиною зниження витрат на оплату праці, а отже, більш низьку заробітну плату або просто скорочення штатів. Кожен із цих сценаріїв є негативним, й оптимальним рішенням буде запобігання їм шляхом надання відповідної допомоги малим і середнім підприємствам. Однак не можна виключати можливість тимчасового виникнення таких проблем протягом перехідного процесу.

Здійснення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС водночас із ГВЗВТ, а також пов'язаний з ними перехідний процес супроводжують й інші програми підтримки, у тому числі програми Міжнародного валютного фонду. Згідно з програмою МВФ потрібні скорочення бюджету, і вона розроблена так, що виділення наступних частин кредиту залежить від досягнення достатнього прогресу в рамках послідовних етапів здійснення програми реформ, які здебільшого важкі з соціального погляду. Поєднання цих факторів призводить до виникнення широкого негативного ставлення громадськості до перехідної програми, а бюджет, заснований на програмі жорсткої економії МВФ, спочатку був відхилений парламентом і був затверджений тільки під загрозою припинення реалізації фінансової програми. Здійснення Угоди про асоціацію та ГВЗВТ за одночасної реалізації програми жорсткої економії МВФ може виявитися важким для визнання громадськістю, і необхідно передбачити механізми для пом'якшення напруженості й програми соціального захисту як у соціальній політиці, так і в політиці на ринку праці.

Виклики, що стоять перед українською економікою й українським суспільством, величезні, і теперішні труднощі, разом із збройним конфліктом і відсіканням частини країни, викликані недбалим ставленням, дефіцитом демократії та відступом від європейських стандартів у багатьох сферах, ускладнюють здійснення Угоди про асоціацію та ГВЗВТ, а також несуть негативні наслідки для ринку праці. Проте комплексна інтеграція в єдиний ринок ЄС, навіть з усіма труднощами, які вона тягне за собою, є перспективною для України. Однак для того щоб досягти такої інтеграції, закони України повинні бути гармонізовані з законодавством ЄС у більшості напрямків. Ідеться про забезпечення добросовісної конкуренції для бізнесу, надання споживачам по обидва боки гарантій їх прав і якості імпортованих товарів і послуг, а також про розробку правових положень про трудову діяльність для працівників, які захищають їх від соціального демпінгу; це означає, що конкурентоспроможність не

може досягатися за рахунок скорочення витрат на робочу силу, тобто заробітної плати. Слід також у зв'язку з цим прийняти європейські стандарти трудового законодавства та соціальної політики.

### **Європейська соціальна модель (ЄСМ)**

Повноваження Європейського союзу у сфері соціальної політики та ринку праці обмежені угодами та містять тільки ті, що викладені в них. Також застосовується загальний принцип пропорційності. Це означає, що зміст й об'єм заходів ЄС не повинні перевищувати того, що необхідно для досягнення цілей цих угод, що рівною мірою стосується й принципу субсидіарності, який свідчить про те, що в районах, які не входять у виняткове коло ведення ЄС, він може діяти тільки в тому випадку, якщо пропонувані дії не можуть бути достатнім чином здійснені окремими державами-членами та якщо вони можуть бути більш належним чином здійснені на рівні ЄС. Це означає, що розробка та здійснення соціальної політики, як і раніше, є перш за все обов'язком держав-членів. Цей же принцип буде застосовуватись і до України, якій, однак, необхідно буде дотримуватися норм, що впливають з європейського права, незалежно від того, засновані вони чи ні на угодах, директивах, правилах або рішеннях іншого роду.

Сукупність принципів соціальної політики, ринку праці, соціального діалогу та трудового кодексу часто називають Європейською соціальною моделлю (ЄСМ). Однак оскільки велика кількість повноважень у цих сферах, як і раніше, перебувають на рівні держав-членів, часто ведеться абстрактна дискусія про те, чи існує одна ЄСМ або можливо це сукупність 28 соціальних моделей. Ця дискусія пов'язана з полемікою про те, чи володіє ЄС достатніми повноваженнями в соціальній сфері, або про те, чи буде передача подальших повноважень на рівень Співтовариства сприятиме зміцненню соціальної складової ЄС і послідовності його політики. На сьогодні ця дискусія має другорядне значення для України. Важливо, однак, ясно дати зрозуміти, що правила в соціальному *напрацьованому законодавстві*, тобто інструменти ЄСМ, складають основу того, що очікується від України, оскільки в них реалізується соціальний аспект Угоди про асоціацію.

Соціальний вимір ЄС ґрунтується головним чином на угодах. В Угоді про Європейський союз йдеться про те, що єдиний ринок ґрунтується на соціальній ринковій економіці, спрямованій на досягнення повної зайнятості й соціального прогресу. Крім того, Союз бореться із соціальною ізоляцією та дискримінацією та заохочує соціальну справедливість і захист. В угоді про функціонування Європейського союзу також прописано, що під час розробки та реалізації своєї політики метою ЄС є боротьба з усіма формами дискримінації та врахування вимог, пов'язаних із заохоченням високого рівня зайнятості, забезпеченням соціального захисту та боротьбою із соціальною ізоляцією. Беручи до уваги відмінності між національними

системами, Союз визнає та підтримує роль соціальних партнерів, зберігаючи їх автономію. Крім того, Лісабонською угодою визнається юридичне значення Хартії Європейського союзу з прав людини, що є документом, який має обов'язкову силу та на який можна посилається в суді. Серед іншого вона гарантує:

- право трудівників на інформацію та консультації в рамках зобов'язань;
- право на ведення колективних переговорів і право на страйк;
- право доступу до служби зайнятості;
- захист у разі необґрунтованого звільнення;
- право на чесні та справедливі умови праці;
- заборона дитячої праці та захист трудової діяльності молоді;
- баланс між трудовою діяльністю й особистим життям;
- соціальне забезпечення.

Крім того, існує ціла законодавча мережа, що складається з директив, які часто служать для реалізації двосторонніх угод між соціальними партнерами, й інших рішень горизонтального або секторального рівня. Вони складають соціальний вимір ЄС й охоплюють, *inter alia*, такі питання:

- захист працівників у разі неплатоспроможності роботодавця;
- різноманітні правила безпеки й охорони праці;
- заборона примусової праці;
- правила призначення працівників на посади;
- захист права на працевлаштування в разі зміни власника підприємства;
- особливі права працівників у разі колективних звільнень;
- організація робочого часу;
- дистанційна робота;
- відпустка у зв'язку з вагітністю та догляду за дитиною;
- працевлаштування агентствами з тимчасового працевлаштування;
- строкові трудові договори;
- неповна зайнятість;
- правила, що стосуються представництва співробітників.

Очевидно, що прийняття такої великої кількості законів буде коштовним і вимагатиме часу. Однак важливо вже зараз, коли Україна вносить зміни до законів країни та впроваджує нове законодавство, урахувати їх відповідність основному духу ЄСМ і, таким чином, брати до уваги норми, такі як основоположне право на об'єднання, ведення колективних переговорів і здійснення колективних дій, а також право трудівників на інформацію та консультації. Це вимагає зміцнення соціальних партнерів, заходів з надання їм належної платформи для діалогу, поваги їх незалежності й, таким чином, можливості досягнення більш широкої громадської

правомірності дій. У той же час слід посилювати систему тристоронніх консультацій за участі соціальних партнерів й уряду.

## **Реформа й адаптація трудового законодавства України**

Незалежно від нового стану справ, що склався внаслідок вступу в силу Угоди про асоціацію та ГВЗВТ (і необхідності переходу до європейських стандартів), в Україні протягом уже декількох років ідуть дебати про реформування трудового законодавства країни. Перші спроби прийняти нове трудове законодавство робили 2007 року. З того часу дебати не вщухають; новий законопроект був урешті-решт прийнятий у першому читанні парламентом у листопаді 2015 року. Однак законодавчі процедури тривають, і проект піддається критиці з боку роботодавців й особливо профспілок. Поточний Трудовий кодекс бере свій початок з 1972 року (Брежневської епохи), і хоча до нього неодноразово вносилися поправки та доповнення з нового відповідного законодавства, очевидно, що він не відображає сучасних поглядів. У текстах як нового Трудового кодексу України, так і супроводжуючого законодавства, необхідно враховувати європейські стандарти, як це передбачено в Угоді про асоціацію. Однак профспілки побоюються, що ці стандарти, які є досить загальними та залишають значний простір для прийняття більш конкретних національних нормативних документів, будуть використовуватися як привід для зниження українських стандартів, існуючих сьогодні або запланованих у новому законодавстві. У зв'язку з цим необхідно однозначно заявити про те, що відповідно до принципу недопущення регресії, європейські стандарти є мінімальними вимогами для правил України, які можуть бути більш жорсткими, а також більш точними та сприятливими. Тим часом деякі роботодавці кажуть, що в заплановане нове законодавство вносяться тільки поверхневі зміни в "соціалістичне" законодавство 1972 року й накладаються обмеження на бізнесменів.

Однією з найбільш серйозних проблем ринку праці України є те, що чинний Трудовий кодекс певною мірою не відповідає новим і розвиваним формам зайнятості, таким як телеработа, онлайн-робота, нестандартні години роботи, непостійна робота й неповний робочий день або робота, що вимагає певної гнучкості з боку працівника або роботодавця за рахунок використання нових технологій або необхідності забезпечення балансу між особистим і професійним життям. У цих питаннях європейські стандарти можуть бути джерелом передового досвіду.

Однак саме лише прийняття нового законодавства або нормативних актів не гарантує відсутності їх масштабних порушень. Обсяги неофіційного сектору в рамках економіки та ринку праці України завдають серйозної шкоди бюджетним надходженням країни. Неофіційна трудова діяльність і незаявлені доходи особливо поширені в таких секторах, як будівництво, торгівля, готельний і ресторанний бізнес, а також сільське господарство. Заробітна плата часто таємно виплачується готівкою або на банківській рахунок з позначкою "переказ коштів, не пов'язаний з економічною діяльністю".

Найбільш поширена комбінація полягає в офіційній виплаті працівникові мінімальної заробітної плати, у той час як решта зарплати виплачується підпільно. За даними деяких досліджень цей метод оплати ймовірно використовується задля більш ніж половини працівників у певних категоріях. Іншими поширеними порушеннями правил є недотримання режиму робочого часу, несвоєчасна виплата заробітної плати, працевлаштування без письмового трудового договору, порушення правил охорони здоров'я і техніки безпеки, несплата внесків на обов'язкове соціальне забезпечення. Більшість із цих проблем породжені слабкістю державної інспекції умов праці.

Цілком можливо, що прийняття нового трудового законодавства буде сприяти пом'якшенню деяких проблем ринку праці України. Однак слід зазначити, що цей проект став об'єктом критики з усіх боків, заснованої іноді на суперечливих аргументах. У число критиків входить кілька організацій роботодавців і в першу чергу — профспілки, і навіть Міжнародна конфедерація профспілок, Міжнародна організація праці, а також Форум громадянського суспільства Східного партнерства. Список критичних зауважень довгий; до основних з них належать такі:

- непрозора процедура прийняття проекту;
- виключення деяких партнерів з роботи парламентського комітету з реформи трудового законодавства;
- невідповідність міжнародним трудовим нормам;
- унесення положень, які суперечать свободі об'єднання в профспілки;
- надання роботодавцям можливості неоднакового поводження з профспілками;
- заборона працівникам інформувати профспілки про свою заробітну плату;
- неналежні правила щодо умов соціального діалогу;
- надання роботодавцям можливості вести електронне спостереження за співробітниками;
- необмежені можливості переведення працівника на інший вид діяльності;
- розширення переліку причин для звільнення;
- погіршення становища матерів-одиначок;
- утрата прав працівників малих підприємств;
- жорсткий, соціалістичний підхід, що надає працівникам повний захист від звільнення;
- позбавлення роботодавців можливості стимулювання продуктивності співробітників;
- адміністративні проблеми, що впливають на прийом на роботу та звільнення;
- бюрократична інспекція умов праці;
- стандарти в Україні можуть бути вище (але не нижче), ніж у ЄС, що несправедливо;
- положення цього проекту є дуже жорсткими та роблять Україну менш привабливою для інвесторів.

Аби заздалегідь не оцінювати правомірність цих скарг або те, чи відповідає пропонований трудовий кодекс європейським стандартам й основним конвенціям МОП, слід зазначити, що цей пункт не є предметом широкого обговорення в Україні, незважаючи на гаряче обговорення нового трудового кодексу. Це може бути пов'язано з тим, що європейські стандарти є досить широкими та гнучкими, для того щоб без зусиль привести проект України у відповідність до їх вимог; це також може свідчити про відсутність загальної довіри до ефективного використання Угоди про асоціацію в якості основи для розробки нормативних актів України. Слід також відзначити слабкість автономного соціального діалогу. Хоча профспілки й організації роботодавців проявляють активність у дискусіях з директивними органами, а також з урядом і політиками з парламенту, вони набагато рідше проводять обговорення питань між собою. Тим часом потенційно ефективною процедурою могло б бути обговорення спільного проекту між соціальними партнерами та пересилання його результатів уряду для включення в законодавство. Оскільки успішна реформа трудового законодавства може виявитися важливим фактором, що сприяє здійсненню Угоди про асоціацію, у тому числі й в інших напрямках, необхідно створити консультативний механізм, який виходить за рамки соціальних партнерів і охоплює все організоване громадянське суспільство. Платформа громадянського суспільства ЄС — Україна могла б бути прикладом такого органу.

## **Висновки**

Настав вирішальний момент для України з погляду успішної реалізації угоди про асоціацію та зону вільної торгівлі з Європейським економічним простором. Необхідна успішна реалізація цих проектів (у тому числі і їх соціальної складової, що передбачає перехід до європейських стандартів праці та соціальної політики) для продовження підтримки європейських перспектив України. З урахуванням сучасної геополітичної ситуації, у якій опинилася Україна, цілком очевидно, що проведення успішних соціально-економічних перетворень і повної реконструкції її правової системи, виходячи з необхідності приведення значної частини законодавства України у відповідність до *правової системи Європейського союзу* в той час, коли ведеться оборонна війна з Росією, є надзвичайно складним завданням. Також очевидно, що мета гібридної війни, яку Росія веде проти України, полягає не в тому, щоб окупувати частини території України (які не уявляють військової цінності для Росії, а є економічним тягарем), а скоріше в тому, щоб зруйнувати європейські перспективи України та включити всю її територію та всі її державні структури до сфери впливу Росії. Буде дуже важко протистояти агресивним намірам Росії без громадської підтримки європейських перспектив України, а громадська підтримка багато в чому залежить від успішної та ефективною реалізації європейських стандартів у соціальній політиці та на ринку праці.



У теперішній ситуації здається, що незважаючи на життєво важливе значення приведення трудового законодавства України у відповідність до європейських стандартів, ще більш важливо, щоб ці зміни були не лише на папері, а насправді здійснювалися на практиці. Нехтування законом, корупція та моральний розклад, успадковані від радянської системи та режиму президента Януковича, побудованого на беззаконні та шахрайстві, — усе це нині поширено в Україні та має бути знищено. У цьому не обійтися без співпраці, заснованій на солідарності всього суспільства, зокрема організованого громадянського суспільства. З погляду ринку праці та бізнесу це передбачає необхідність кардинального посилення державної інспекції умов праці, яка повинна зруйнувати альянс між промисловою олігархією та правлячим класом — альянс, побудований на корупції, яка завдає шкоди фінансовій діяльності країни та позбавляє працівників прав і належної заробітної плати.

Необхідна ефективна співпраця між соціальними партнерами (особливо на поточному етапі), для того щоб перехід був успішним. Навіть якщо зі зрозумілих причин досягти цього дуже важко, вони можуть досягти набагато більше в ім'я загальних інтересів й інтересів України в цілому шляхом прямого діалогу та подання спільних пропозицій до законодавчих і регулятивних органів, ніж шляхом звернення до посередництва політиків й урядовців. Зміцнення ефективного соціального діалогу також сприятиме підвищенню легітимності роботодавців і профспілок у суспільстві. У минулому їх авторитет в українському суспільстві знизився внаслідок сумнівних зв'язків деяких організацій з правлячим класом й організованою злочинністю. Сумніви з приводу ролі соціальних партнерів означають, що певна частина громадськості не вважає їх частиною громадянського суспільства. Проте очевидно, що організоване громадянське суспільство не здатне виконувати свою місію без сильних соціальних партнерів.

Його участь у Євромайдані показала, яке майбутнє організоване громадянське суспільство хоче для України й те, що воно буде підтримувати європейський курс. Однак саме держава несе основну відповідальність за забезпечення успіху складних і коштовних реформ. Зовнішня допомога, звичайно, важлива, але ключовим фактором є справедливий розподіл цього тягаря в межах України. Реформи повинні бути оплачені тими, хто може собі це дозволити (за допомогою, зокрема, модернізації трудового кодексу та переходу до європейських стандартів). Перекладання витрат на плечі найнезаможніших було б непоправною помилкою, яка б штовхнула Україну до безодні хаотичних громадських протестів і розбила б вразки її європейські сподівання. Відповідальністю держави є не допустити цього й організувати належний захист і підтримку найнезаможніших, які ризикують більше за всіх, і підтримка яких має життєво важливе значення для перехідного періоду в Україні.