

УДК 349.2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРИЯННЯ ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Дмитро Швець

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: dmytro.shvets@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-8757-9067*

Проведено правовий аналіз актуального стану правового забезпечення сприяння зайнятості в умовах воєнного стану. Проаналізовано зміни до законодавства у сфері забезпечення сприяння зайнятості, прийняття яких було зумовлено необхідністю повернення в Україну громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон, та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави. Наголошено на необхідності стабілізації сфери зайнятості, зважаючи на появу різних груп населення, які постраждали внаслідок бойових дій, зокрема, внутрішньо переміщених осіб, жінок, неповнолітніх осіб, осіб з інвалідністю та учасників бойових дій, які звільнені з військової служби за станом здоров'я. Також, враховуючи сучасний стан зайнятості в Україні та світові тенденції щодо розвитку цифрової зайнятості, у статті звернуто увагу на необхідності вдосконалення національного законодавства у сфері цифрової зайнятості. У статті зроблено висновок щодо необхідності розроблення державної політики, яка б допомагала створити передумови для подальшого розвитку правовідносин сприяння зайнятості та вдосконалення національного законодавства у період післявоєнної відбудови України.

Ключові слова: працевлаштування, прав на працю, безробіття.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2022.75.146>

Конституція України визначає, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Одночасно з цим, відповідно до положень Основного Закону України, кожен має право на працю, що охоплює можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [4]. Можливість працювати та забезпечувати достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї невід'ємно пов'язана з тими умовами, які створені державою для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості.

Пандемія COVID-19 викликала безпрецедентну кризу на ринку праці в 2020 році, за якою розпочався процес поступового його відновлення у 2021 році. Не можна не погодитися з тезою, що саме пандемія COVID-19 значно прискорила зміни, які вже відбувалися у сфері зайнятості. Результатом цих змін стало впровадження інноваційних та гнучких способів організації робочих процесів, як для працівників, так і для роботодавців. Активне впровадження багатьма країнами дистанційної зайнятості сприяло розвитку сфери надання цифрових послуг та онлайн-фрілансу. Для багатьох, хто втратив роботу, нові форми зайнятості створили додаткові можливості отримати дохід.

Однак, 24 лютого 2022 року процес відновлення ринку праці зазнав нового потрясіння, зумовленого військовою агресією російської федерації проти України. Безпрецедентні за своєю безглуздістю та жорстокістю дії держави-агресора спричинили суттєві порушення торгівлі та функціонування сировинних ринків, а

також швидке зростання цін, особливо на товари першої необхідності, продукти харчування та енергоносії. Як наслідок, проблеми в національній економіці у поєднанні зі значними внутрішніми переміщеннями населення та пошуком громадянами України тимчасового захисту за кордоном, призвели до масштабних втрат у сфері зайнятості.

Використовуючи аналітичні та статистичні дані Державної служби зайнятості України, важко зробити об'єктивні висновки щодо реальної ситуації у сфері зайнятості. Адже зменшення кількості зареєстрованих безробітних насправді пов'язане з такими обставинами, як виїзд великої кількості українців за кордон, збільшення тимчасово окупованих територій, внесення істотних змін у трудове законодавство щодо організації трудових відносин в умовах воєнного стану.

Деяке світло на ситуацію у сфері зайнятості проливає статистична інформація міжнародних інституцій. Так, Міжнародна Організація Праці нещодавно опублікувала звіт «Вплив кризи в Україні на сферу праці: початкові оцінки». За оцінками МОП, з початку російської агресії в Україні було втрачено 4,8 мільйона робочих місць. Починаючи з 24 лютого, понад 5,23 мільйона були змушені залишити свої домівки та мігрувати до сусідніх країн. Із загальної кількості біженців орієнтовно 2,75 мільйона – це особи працездатного віку. З цих осіб майже 43,5 відсотка (1,2 мільйона осіб) раніше працювали та втратили або покинули роботу [11].

Водночас не можна не звернути увагу на показники зовнішньої міграції. Рішенням Ради ЄС №2022/382 від 4 березня 2022 року встановлено наявність масового напливу переміщених осіб з України [10] та активовано дію Директиви Ради 2001/55/ЄС від 20.07.2001 року про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб, метою якої є встановлення мінімальних стандартів для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, а також сприяння у збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому та відповідальності за наслідки прийому таких осіб [9]. Цими рішеннями українським вимушеним переселенцям було надано право на проживання та роботу в усіх 27 країнах ЄС протягом 3 років.

Як вбачається зі статистичної інформації Управління Верховного комісара ООН, станом на червень 2022 року в 44 європейських країнах перебувало близько 4,9 млн біженців з України, з яких 3,2 млн українців отримали тимчасовий захист або подібний статус у країнах, які приймають біженців. Вже станом на 19 липня 2022 року, за даними УВКБ ООН, з України виїхало 9 567 033 особи. Відповідно до статичної інформації ООН більшість українських біженців, перебувають у сусідній Польщі (1 млн 152 тисячі). Своєю чергою Румунія прийняла 82 тисячі українців (34 тисячі – за програмою тимчасового захисту); Словаччина – 77 тисяч; Угорщина – 24 тисячі [1].

Варто зазначити, що в переважній більшості випадків зовнішня міграція українців не тільки не зашкодила ринку праці країн-членів ЄС, а у середньостроковій перспективі відіграла позитивну роль. Дослідження, проведені SW Research виявили, що понад дві третини респондентів (68,3 %) вважають, що ситуація в Україні вплинула на польський ринок праці, а 50,5 % позитивно ставиться до працівників з-за східного кордону. Натомість, 34,6 % респондентів не вважає, що наплив працівників з України негативно впливає на ринок праці та становище польських робітників [12].

До прикладу, міграція українських жінок до Польщі збільшила зайнятість у секторах з високою часткою жінок (освіта, охорона здоров'я та соціальна

допомога, торгівля, інші послуги), послабила тиск на заробітну плату у вищезазначених секторах та сприяла потенційному зростанню кількості нових робочих місць [13].

Згідно з даними дослідження, нещодавно проведеного на базі платформи 4refugees.info, українці починають інтегруватись у суспільства чужих країн: станом на 10 липня 2022 року з 500 громадян України 285 осіб (57 %) цікавляться питаннями легального перебування в новій країні, можливістю отримання різних соціальних виплат тощо, а 215 осіб (43 %) цікавляться наявністю мовних курсів, шкіл, дитячих садків і роботи [8].

Очевидно, що такі тенденції аж ніяк не є позитивними для відновлення національної економіки у післявоєнний період. Беручи до уваги цей факт, першочерговим та критично важливим завданням держави є стабілізація сфери зайнятості, зважаючи на появу різних груп населення, які постраждали внаслідок бойових дій. Першочергово, це стосується внутрішньо переміщених осіб, жінок, неповнолітніх осіб, осіб з інвалідністю та учасників бойових дій, які звільнені з військової служби за станом здоров'я. Специфічні потреби цих груп повинні бути враховані при формуванні державної політики у сфері сприяння зайнятості та подальшого вдосконалення національного законодавства. Отже, питання забезпечення сприяння зайнятості є одним із центральних питань післявоєнної відбудови України.

Одним із перших кроків на шляху до вирішення цього питання стало розроблення Національною радою з відновлення України, відповідно до Указу Президента від 21 квітня 2022 року № 266/2022, проекту Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, переліку пропозицій щодо пріоритетних реформ та стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди [5].

Зокрема, серед напрямів цього плану є «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави», ціль якого полягає у забезпеченні зайнятості осіб, які змінюють громаду проживання, повертаються до громад, з яких виїхали з причин війни та міркувань безпеки. Однак план заходів досі перебуває на стадії проєкту, тоді як правове забезпечення сприяння зайнятості потребує невідкладного вдосконалення. Це зумовлено тим, що з початку повномасштабного військового вторгнення в Україну, національне законодавство у сфері забезпечення сприяння зайнятості майже не адаптовувалося до нових реалій.

Перші законодавчі зміни у сфері сприяння зайнятості були внесені до Закону України «Про зайнятість населення» в частині, що стосується розширення сфери сприяння самозайнятості населення та організації підприємницької діяльності. Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, через свої територіальні органи сприяє безробітним у реалізації права на організацію підприємницької діяльності шляхом:

– надання одноразової фінансової допомоги для організації підприємницької діяльності;

– супроводження та консультування протягом двох років від дня державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи-підприємця осіб, які отримали одноразову фінансову допомогу для організації підприємницької діяльності [7].

Створення належних умов для самозайнятості безробітних та допомога у реалізації права на організацію підприємницької діяльності є в цілому ефектив-

ними формами сприяння зайнятості. Однак вони покликані боротися вже з наслідками безробіття, носять разовий характер та стосуються обмеженого кола осіб – лише тих, хто виявив бажання займатися підприємницькою діяльністю [7].

Зрозуміло, що держава повинна врахувати усі зміни в структурі зайнятості, а не виокремлювати тільки підприємницьку діяльність як універсальний механізм боротьби з безробіттям. Як наслідок, національне законодавство у сфері забезпечення сприяння зайнятості не могло продовжувати існувати, ігноруючи такі чинники, як підвищена смертність людей працездатного віку, збільшення чисельності мігрантів за кордон, збільшення кількості працівників з обмеженими можливостями, збільшення чисельності жінок на ринку праці, в т. ч. через мобілізацію чоловіків.

Значним кроком на шляху адаптації правового забезпечення сприяння зайнятості до існуючої ситуації в Україні стало ухвалення 21 вересня 2022 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування служби зайнятості, соціального страхування на випадок безробіття, сприяння продуктивній зайнятості населення, у тому числі молоді, та впровадження нових активних програм на ринку праці» № 2622-IX, який у певній частині набрав чинності 29 жовтня 2022 року [6]. Ним суттєво оновлюється зміст положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та Закону України «Про зайнятість населення».

З метою розширення обсягу програм сприяння зайнятості, законодавцями було передбачено у статті 14 Закону України «Про зайнятість населення» нову категорію осіб, що мають додаткові гарантії в сприянні працевлаштуванню, а саме «інші категорії громадян, визначені Кабінетом Міністрів України, з урахуванням ситуації на ринку праці, а також встановлення карантину, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного або воєнного стану в країні» [1].

Також законодавці відмовилися від квот на працевлаштування окремих категорій осіб, вилучивши ст. 196 Кодексу законів про працю України та закріпивши право роботодавця користуватися матеріальними стимулами у разі прийому на роботу певних категорій осіб, що є вразливими на ринку праці [3].

Зокрема, роботодавцю, який за скеруванням центру зайнятості працевлаштовує строком не менше ніж на один рік осіб, яким до настання права на пенсію за віком залишилося не більше 5 років, осіб з інвалідністю до настання пенсійного віку, учасників бойових дій та осіб, які перебувають у статусі зареєстрованого безробітного понад один місяць, компенсуються 50 % витрат на оплату праці, але не більше розміру мінімальної зарплати. Як захід сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб, Законом про зайнятість передбачено компенсацію витрат роботодавця на оплату праці (але не вище двох розмірів мінімальної заробітної плати, установлені законом) за працевлаштування зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше шести календарних місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази [7].

Також, не можна не відзначити, що законодавцями внесено зміни до ст. 30 Закону України «Про зайнятість населення» щодо розширення можливостей для підвищення конкурентоспроможності деяких категорій громадян. Так, збільшено доступність програми з надання ваучерів на навчання з метою підвищення конкурентоздатності на ринку праці. Зокрема, право на отримання ваучера отримують нові категорії громадян:

– особи, звільнені з військової служби після участі у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України;

– особи з інвалідністю за відсутності підходящої роботи, а також особи, які у період дії воєнного стану в Україні або окремих її територіях під час служби, трудової та іншої діяльності, проживання на відповідній території отримали поранення, контузію, каліцтво або захворювання внаслідок військової агресії, перебуваючи безпосередньо в районах проведення воєнних (бойових) дій та у період здійснення воєнних (бойових) дій або в районах, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам та іншим збройним нападам [7].

Зміни торкнулися й таких питань, як розширення кола осіб, які можуть отримувати послуги як безробітні, запровадження додаткових заходів щодо подолання тривалого безробіття, надання підтримки безробітних залежно від тривалості трудової діяльності тощо.

Попри позитивні нововведення, не можна забувати про те, що за останні роки значно змінилися погляди на сферу зайнятості та здобула значного розвитку цифрова зайнятість. Як наслідок, з метою досягнення балансу між інтересами роботодавців і працівників, Європейським Союзом було прийнято Директиви (ЄС) № 2019/1152 від 20.06.2020 року «Про прозорі та передбачувані умови праці» [2]. Директива передусім спрямована на те, щоб передбачені в ній права охоплювали всіх працівників у всіх формах праці, включаючи тих, що мають найбільш гнучкі нестандартні та нові форми праці, такі як робота на підставі договорів без встановлення обов'язкових робочих годин, тимчасова робота, домашня праця, робота на спеціалізованих платформах. Відповідно, існуючий світовий досвід у сфері цифрової зайнятості повинен бути врахований органами законодавчої та виконавчої влади в процесі формування збалансованої державної політики у сфері забезпечення сприяння зайнятості.

В цілому, запроваджені зміни щодо правового забезпечення сприяння зайнятості є позитивними та допомагають створити передумови для подальшого розвитку правовідносин сприяння зайнятості та вдосконалення національного законодавства, основним завданням якого було б повернення до України тимчасово переміщених громадян та їх інтеграція в суспільно-економічне життя держави.

Список використаних джерел

1. В яких країнах українці шукають притулок від війни? Розбираємо детально. URL : <https://ukrainian.voanews.com/a/de-ukrainci-shukaiut-prytulok-vid-viiny-za-kodonom/6615534.html>.
2. Директива (ЄС) 2019/1152. URL : https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/declared-work-ukraine/WCMS_748901/lang--uk/index.htm.
3. Кодекс законів про працю України. Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71. ВВР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. План заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України Національної ради з відновлення України від наслідків війни, затверджений згідно Указу Президента від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин Документ 2352-IX, поточна редакція – Прийняття від 01.07.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-20#Text>.
7. Про зайнятість населення : Закон України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2013. № 24. Ст. 243. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/ed20221029#Text>.
8. Стародубов О. Міграційна криза – масштаб, економічні наслідки і шляхи подолання. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/2/7361562>.

9. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.
10. 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. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG.
11. ILO response to the Ukraine crisis. URL : <https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/-ukraine-crisis/lang--en/index.htm>.
12. Jak wojna w Ukrainie wpłynęła na rynek pracy. URL : <https://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/jak-wojna-w-ukrainie-wplynela-na-rynek-pracy,214090.html>.
13. W tych trzech branżach jest zatrudnionych 30 proc. pracujących obywateli Ukrainy w Polsce. URL : <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rynek-pracy-a-wojna-w-ukrainie-prognozowane-skutki/8756eqp>.

References

1. *V yakyykh krainakh ukrainsi shukaiut prytulok vid viiny? Rozbyraemo detalno*. Retrieved from <https://ukrainian.voanews.com/a/de-ukrainci-shukaiut-prytulok-vid-viiny-za-kodonom/-6615534.html>.
2. *Dyrektyva (IeS) 2019/1152*. Retrieved from https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/declared-work-ukraine/WCMS_748901/lang--uk/index.htm.
3. *Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. Zatverdzhuietsia Zakonom № 322-VIII vid 10.12.71. (1971). VVR. Dodatok do № 50, st. 375*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
4. *Konstytutsiia Ukrainy. (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 30, St. 141*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. *Plan zakhodiv z pislivoiennoho vidnovlennia ta rozvytku Ukrainy Natsionalnoi rady z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny, zatverdzhenyi zghidno Ukazu Prezidenta vid 21 kvitnia 2022 roku № 266/2022*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/-nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>.
6. *Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii trudovykh vidnosyn Dokument 2352-IX, potochna redaktsiia – Pryiniattia vid 01.07.2022*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-20#Text>.
7. *Pro zainiatist naselennia : Zakon Ukrainy. (2013). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 24, st. 243*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/ed20221029#Text>.
8. *Starodubov, O. Mihratsiina kryza – masshtab, ekonomichni naslidky i shliakhy podolannia*. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/2/7361562>.
9. *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.
10. *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*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG.
11. *ILO response to the Ukraine crisis*. Retrieved from <https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/ukraine-crisis/lang--en/index.htm>.

12. *Jak wojna w Ukrainie wpłynęła na rynek pracy*. Retrieved from <https://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/jak-wojna-w-ukrainie-wplynela-na-rynek-pracy,214090.html>.
13. *W tych trzech branżach jest zatrudnionych 30 proc. pracujących obywateli Ukrainy w Polsce*. Retrieved from <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rynek-pracy-a-wojna-w-ukrainie-prognozowane-skutki/8756eqp>.

LEGAL PROVISION OF EMPLOYMENT PROMOTION UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Dmytro Shvets

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: dmytro.shvets@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0001-8757-9067*

The article provides a legal analysis of the current state of legal support for employment promotion in Ukraine during martial law.

Amendments to the legislation in the field of employment promotion are analyzed, the adoption of which was conditioned by the necessity to return to Ukraine the citizens who had been temporarily displaced, abroad, as well as their integration into the social and economic life of the state.

The need to stabilize the employment sphere is emphasized, considering the emergence of various population groups suffered as a result of hostilities, in particular, internally displaced persons, women, minors, persons with disabilities, as well as participants in hostilities exempted from military service due to their health.

Also, considering the current state of employment in Ukraine and global trends in the development of digital employment, the article draws attention to the need to improve national legislation in the field of digital employment.

The article notes that despite the positive innovations, one should not forget that in recent years, views on the field of employment had changed significantly and digital employment had developed significantly. As a result, in order to achieve a balance between the interests of employers and employees, the European Union adopted Directive (EU) No. 2019/1152 of June 20, 2020 «On transparent and predictable working conditions». The Directive primarily aims to ensure that the rights provided for in it cover all employees in all forms of work, including those with the most flexible non-standard and new forms of work, such as work on the basis of contracts without fixed working hours, temporary work, home work, work on the specialized platforms.

Consequently, the existing global experience in the field of digital employment should be taken into account by the legislative and executive authorities in the process of forming a balanced state policy in the field of ensuring employment promotion. In general, the introduced amendments regarding the legal provision of employment promotion are positive and allow creating prerequisites for the further development of employment promotion in legal relations and improvement of national legislation, the main aim of which would be the return to Ukraine of the temporarily displaced citizens and their integration into the socio-economic life of the state.

Keywords: employment, right to work, unemployment.

*Стаття: надійшла до редакції 16.09.2022
прийнята до друку 10.11.2022*