

УДК 349.2:331.526(477)«364»

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.16>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ: ОСТАННІ ЗМІНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пожарова О.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-0792-1561
e-mail: pogarovaov@onu.edu.ua*

Пожарова О.В. Правове регулювання зайнятості: останні зміни в умовах воєнного стану.

У статті здійснено аналіз міжнародних та національних актів у сфері зайнятості населення та соціального захисту від безробіття, але особливу увагу приділено законам, які було прийнято під час воєнного стану в Україні.

Досліджено міжнародні конвенції Організації Об'єднаних Націй та Міжнародної організація праці, які стосуються загальних питань зайнятості населення та зайнятості окремих категорій, зокрема, молоді, осіб з інвалідністю.

Охарактеризовані основні напрями правового регулювання у сфері зайнятості на міжнародному рівні. Пріоритетне значення має державна політика, спрямована на формування умов для розвитку економіки, створення нових робочих місць, посилення мотивації для легальної праці, боротьбу з безробіттям та підвищення добробуту населення, враховуючи національні особливості.

Розглянуто важливі рекомендації ООН щодо вимірювання зайнятості, які було оприлюднено у «Довіднику про форми зайнятості». Встановлено, що при аналізі якості зайнятості необхідно враховувати дохід, робоче середовище, баланс між роботою та особистим життям, розвиток умінь та навичок, соціальну захищеність, мотивацію до роботи та соціальний діалог.

Закон України «Про зайнятість населення» становить базову основу законодавства у сфері зайнятості населення. Цей Закон закріплює право на зайнятість та його основні гарантії, основні положення державної політики у сфері зайнятості, перелік соціальних послуг, нормативне визначення поняття «зайнятість», механізм застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні тощо.

З'ясовано, що під час воєнного стану задля вирішення актуальних проблем до базового Закону внесено зміни та прийнято закони України: «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників», «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» та ін. Окреслено проблемні питання у сфері зайнятості, які потребуються системного вирішення.

Ключові слова: право на зайнятість, зайнятість населення, безробіття, правове регулювання, державна політика, працевлаштування, робочі місця, соціальний захист, гарантії, національна безпека, релокація, безпека на робочому місці, служба зайнятості, законодавство України, МОП, ООН.

Pozharova O.V. Legal regulation of employment: recent changes in martial law.

The article analyses international and national acts in the field of employment and social protection from unemployment, but pays special attention to the laws that were adopted during martial law in Ukraine.

International conventions of the United Nations and the International Labour Organization concerning general issues of employment of the population and employment of certain categories, in particular, youth and persons with disabilities, are studied.

The main directions of legal regulation in the field of employment at the international level are described. Priority is given to the state policy aimed at creating conditions for economic development, creating new jobs, strengthening motivation for legal work, combating unemployment and improving the well-being of the population, taking into account national characteristics.

Important UN recommendations on measuring employment, which were published in the «Handbook on Forms of Employment», are considered. It is established that when analysing the quality of employment, it is necessary to take into account income, work environment, work-life balance, development of Skills, Social Security, motivation to work and social dialogue.

The law of Ukraine «On Employment of Population» is the basic basis of legislation in the field of employment of the population. This law establishes the right to employment and its basic guarantees, the main provisions of the state policy in the field of employment, the list of social services, the normative definition of the concept of «employment», the mechanism of employment of foreigners and stateless persons in Ukraine, etc.

It was found out that during the martial law, in order to solve current problems, the Basic Law was amended and the laws of Ukraine were adopted. For instance, the laws of Ukraine «On amendments to certain laws of Ukraine on the functioning of employment spheres and mandatory state social insurance in case of unemployment during martial law», «On amendments to certain legislative acts of Ukraine on strengthening the protection of workers 'rights». In addition, the law of Ukraine «On amendments to certain legislative acts of Ukraine on reforming the employment service, social insurance in case of unemployment, promoting productive employment of the population, including young people, and introducing new active programs in the labour market», etc. Problematic issues in the field of employment that need a systematic solution are identified.

Key words: right to employment, employment, unemployment, Legal Regulation, public policy, employment, jobs, social protection, guarantees, national security, relocation, workplace safety, employment service, legislation of Ukraine, ILO, UN.

Постановка проблеми. У травні 2022 року Міжнародна організація праці зробила аналіз ринку праці в Україні та звернула увагу на необхідність вирішення проблем зайнятості населення, які пов'язані з масовими внутрішніми переміщеннями населення та потоками біженців до сусідніх країн, додатковим навантаженням на систему соціального захисту, пошкодженням інфраструктури та зменшенням кількості підприємств, демографічним неблагополуччям тощо. За прогнозами МОП на Україні внаслідок тривалої військової ескалації може бути втрачено приблизно сім мільйонів робочих місць. Відсутність достатньої кількості робочих місць в Україні порушує рівновагу з боку попиту і пропозиції, що впливає на поширення соціальної нестабільності та бідності у суспільстві. Задля відновлення економіки та повоєнної розбудови нашої країни на законодавчому рівні повинні бути врегульовані питання щодо запровадження нових механізмів створення робочих місць, забезпечення використання сучасних технологій на виробництвах, залучення працівників дефіцитних професій тощо. Тому зростає потреба наукових досліджень щодо аналізу проблем правового регулювання у сфері зайнятості та пошуку шляхів їх вирішення.

Мета дослідження: окреслити проблеми зайнятості населення в сучасних умовах; здійснити аналіз правового регулювання зайнятості населення в Україні та охарактеризувати останні зміни, які було внесено до національного законодавства під час воєнного стану.

Стан опрацювання даної проблематики. Вагомий внесок щодо дослідження проблемних питань правового регулювання у сфері зайнятості населення та соціального захисту від безробіття зробили відомі вітчизняні вчені: Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, І.М. Сирота, С.П. Прилипка, Г.І. Чанишева, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін. Проте додаткового вивчення потребують питання зайнятості населення, при реалізації громадянами права на працю в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Організацією Об'єднаних Націй були прийняті найважливіші міжнародні конвенції, які закріплюють право на зайнятість. Деякі з них - стосуються загальних питань зайнятості населення, інші - регулюють питання зайнятості окремих категорій населення, наприклад: Конвенція про права осіб з інвалідністю. Міжнародна організація праці займається детальною регламентацією права на зайнятість (Конвенція МОП про безробіття,

Конвенція про організацію служби зайнятості, Конвенція про політику в галузі зайнятості, Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів, Конвенція МОП про адміністрацію праці: роль, функції та організація, Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів, Конвенція про статистику праці, Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття). На міжнародному рівні основні напрямки правового регулювання стосуються наступних питань: державної політики, яка спрямована на сприяння повній, продуктивній та вільно обраній зайнятості; формування системи органів, які здійснюють сприяння зайнятості населення; безкоштовного працевлаштування за посередництвом органів служби зайнятості; професійного навчання безробітних громадян, включаючи підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації; використання соціального діалогу при реалізації державної політики у сфері сприяння зайнятості; створення системи соціального захисту від безробіття тощо.

На національному рівні у 1991 році Законом України «Про зайнятість населення» вперше було введено категорію «зайнятість населення», яка визначалась, «як діяльність громадян, яка пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі» [1].

Слід підтримати точку зору А.Р. Шабанова, який вважає, що із правової точки зору зайнятість населення являє собою «складний комплексний феномен, який віддзеркалюється у суспільних відносинах, пов'язаних з реалізацією економічно активним населенням своєї здатності до праці, володіє ознаками продуктивності, ефективності (раціональності), вільності обрання та гідності, розкривається у різноманітних видах діяльності людини» [2, с. 22]. Крім цього, у його дисертаційному дослідженні було доведено, що зайнятість населення як правова категорія характеризується наступними якісними показниками: повна, ефективна, продуктивна, вільно обрана та гідна робота.

На сьогодні основні правові засади щодо реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, гарантії стосовно захисту прав громадян на працю, соціальний захист від безробіття закріплено у Законі України «Про зайнятість населення» від 2012 року [3]. Даний Закон встановив розгалужену систему важелів впливу на роботодавців задля стимулювання їх діяльності в частині сприяння та забезпечення зайнятості населення через створення безпечних умов праці на виробництві, організацію додаткових робочих місць, встановлення чітких обов'язків та відповідальності за невиконання або порушення встановлених законом правил. Основною метою Закону є вдосконалення механізмів забезпечення зайнятості населення враховуючи особливості окремих категорій, зокрема молоді. Регулювання зайнятості повинно здійснюватися шляхом раціонального розміщення продуктивних сил, створення нових технологій, підвищення мобільності працівників тощо.

У 2022 році підготовлено рекомендації ООН щодо вимірювання зайнятості та було оприлюднено «Довідник про форми зайнятості» (Handbook on Forms of Employment) [4]. У цьому документі розглядаються форми зайнятості та надана класифікація нових форм. Особливу увагу приділено – якості зайнятості, як одного із найважливіших елементів добробуту. Високоякісна зайнятість, з боку роботодавця, може відповідати наявності кваліфікованої та ефективної робочої сили. На відміну від цього, працівники можуть високо оцінити якість своєї зайнятості, якщо безпека на робочому місці задовольняють їхні потреби і якщо винагорода є сприятливою для них. Дохід, робоче середовище, баланс між роботою та особистим життям, розвиток умінь та навичок, соціальну захищеність, мотивацію до роботи та соціальний діалог необхідно враховувати при аналізі якості зайнятості. Високоякісна зайнятість зумовлює високі показники продуктивності праці. Однак в умовах воєнного стану головним показником стає безпека на робочому місці та соціальна підтримка працівників.

МОП зробила звіт щодо впливу української кризи на ринок праці (початкові оцінки) у травні 2022 року [5]. Акцент було зроблено на масштабні втрати робочих місць та доходів населення, виїзд великої кількості українців за кордон, зменшення кількості вакансій на ринку праці, скорочення можливостей з фінансової підтримки свого штату у малому бізнесі, додаткове навантаження на систему соціального захисту, що загострило проблеми зайнятості населення.

І.О. Штундер серед основних викликів у сфері забезпечення продуктивної зайнятості виокремлює: «уповільнення темпів економічного зростання, погіршення умов зайнятості та підвищення безробіття, значного впливу людського капіталу закордон, інших потрясінь у сферах суспільного життя; корупцію, яка поширилася і вкоренилася в усій системі державного управління, спричи-

нюючи її неефективність, зокрема у сфері зайнятості; здійснення державними органами діяльності в корпоративних і особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності, які стосуються права на працю та сфери зайнятості» [6].

Н.О. Серьогіна, аналізуючи державну політику зайнятості в Україні, наголошує, що зайнятість виступає найголовнішим індикатором суспільного добробуту, має важливе значення у роботі системи національної економіки та виступає невід'ємним елементом забезпечення національної безпеки [7, с. 182].

О. Пищуліна та К. Маркевич розглядаючи основні напрями стабілізації ринку праці в умовах війни запропонували наступні інструменти підвищення зайнятості населення: «перерозподіл робочої сили між секторами економіки, що дозволить підвищити рівень її продуктивності; розробка короткострокових планів щодо релокації чи переорієнтації деяких підприємств, відновлення інфраструктури; допомога бізнесу, який через бойові дії не може сплачувати заробітну плату працівникам та податки» [8].

Міністерством економіки України спільно з обласними держадміністраціями, а також Укрзалізницею та Укрпоштою реалізує урядову програму релокації підприємств. У рамках цієї програми підприємства, які виявили бажання ролакуватися з небезпечних регіонів, отримують пакет державної підтримки, що включає: підбір місця безпечного розташування; перевезення на нове місце; сприяння в розселенні працівників; за необхідністю - пошук нових співробітників; підтримка у відновленні логістики тощо. Реалізація програми допомагає зберегти важливі підприємства та робочі місця.

Інвестиції є основним джерелом створення робочих місць у зарубіжних країнах. Іноземні інвестиції є визначальною передумовою розвитку національної економіки спрямованою на підтримку підприємницької діяльності, то, у свою чергу, дають можливість на збільшення робочих місць, а отже, зменшення рівня безробіття в Україні.

Протягом дії воєнного стану було прийнято цілу низьку нормативно-правових актів, які стосуються сфери зайнятості населення та соціального захисту від безробіття.

Так, 21 квітня 2022 року - Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» та 21 червня новий «Порядок надання допомоги по безробіттю» було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України. Закон спрямований на забезпечення соціального захисту безробітних, визначає особливості надання цього статусу та призначення допомоги по безробіттю, закріплює механізми стимулювання підприємств стосовно збереження робочих місць, працевлаштування безробітних осіб та внутрішньо переміщених осіб, тобто направлений на активацію зайнятості.

22 травня 2022 року – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників», який через адаптування механізмів взаємодії сторін соціального діалогу направлений на створення сприятливого виробничого середовища, стимулювання підвищення спроможності територіальних громад, повинен позитивно вплинути на ринок праці та рівень зайнятості населення через досягнення сторонами колективних угод і договорів домовленостей стосовно визначення умов для створення нових робочих місць, забезпечення продуктивної зайнятості, запобігання росту безробіття й масовим вивільненням працівників, зростання їхньої заробітної плати та соціального захисту.

21 вересня 2022 року з метою реформування служби зайнятості населення, соціального страхування на випадок безробіття та сприяння продуктивній зайнятості населення був прийнятий Закон 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». Хоча даний Закон це безумовно позитивний крок на шляху реформування законодавства у цій сфері, але водночас окремі положення цього закону є суперечливими, оскільки звужують зміст та обсяг існуючих прав застрахованих осіб на соціальний захист у разі безробіття [9, с. 42]. Також у цей час було спрощено процедуру застосування роботодавцями праці іноземців та осіб без громадянства, тобто детінізація трудових відносин в Україні («Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном»)

20 березня 2023 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав трудових мігрантів та боротьби з шахрайством у працевлаштуванні за кордоном» спрямований на захист громадян, які виявили бажання працювати за межами нашої країни. Закон повинен підвищити якість надання послуг для населення компаніями – посередниками через встановлення відповідальності для цих компаній та зменшення можливостей для шахрайства у цій сфері.

Таким чином, в умовах воєнного стану задля вирішення актуальних проблем сьогодення були внесені численні зміни до національного законодавства у сфері зайнятості населення та відбулося реформування служби зайнятості. У сучасному періоді враховуючи цифровізацію спостерігається тенденція щодо створення нових механізмів отримання державних послуг, застосування нетипових форм зайнятості й взагалі змінюються ключові поняття, принципи, настанови та з'являються нові форми зайнятості. Проте реальні результати підвищення рівня зайнятості в Україні можливі тільки при застосуванні комплексного підходу та оновлення трудового законодавства (прийняття нового Трудового кодексу).

Наприкінці, слід звернути увагу, що відповідно статистичної інформації станом на 1 січня 2025 року 94190 осіб, які шукають роботу, було офіційно зареєстровано у Державній службі зайнятості України. Серед них: 75830 – жінок, 20444 – молодь, 7747 – особи з інвалідністю, 21348 – внутрішньо переміщені особи та 3013 – учасники бойових дій [10]. Безробітних у 2024 році зареєстровано менше, ніж торік, але у 2023 році Україна ввійшла до десятки країн з найвищими показниками безробіття – за даними Нацбанку.

Тому вже зараз під час війни заради зниження рівня безробіття слід системно підходити до регулювання трудових відносин та адаптації трудового законодавства до сучасних викликів, а одним із пріоритетних напрямків державної політики повинне бути вжиття невідкладних заходів щодо легалізації тіньової зайнятості, підвищення рівня конкурентоспроможності незайнятого населення, адаптованості його до структурних змін, скорочення періоду вимушеної незайнятості завдяки здійсненню професійної перепідготовки, формування сприятливого клімату для працевлаштування людей (безпека), збереження існуючих та створення нових робочих місць (заснування технологічних та індустріальних парків), розвитку підприємств оборонного комплексу, залучення до трудової діяльності внутрішньо переміщених осіб, запровадження стимулюючих заходів для роботодавців та фінансової підтримки підприємств, які працевлаштовують осіб з інвалідністю, сприяння розвитку самозайнятості та запобігання маргіналізації.

Висновки. Підводячи підсумки проведеного дослідження, маємо констатувати, що унаслідок ракетних обстрілів, руйнацій державних та приватних підприємств, проблем з постачанням електроенергії, пошкодження критичної інфраструктури ризику щодо трудової діяльності в Україні зберігаються, тому динаміка рівня зайнятості населення має негативну тенденцію.

Базову основу законодавства у сфері зайнятості становить Закон України «Про зайнятість населення», до якого під час воєнного стану були внесені зміни, які спрямовані на активацію зайнятості та стосуються питань взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців та професійних спілок з метою забезпечення зайнятості населення; регулювання праці іноземних працівників; реформування соціального страхування на випадок безробіття тощо. Однак повоєнне відновлення нашої держави не можливе без оновлення трудового законодавства та прийняття нового Трудового кодексу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про зайнятість населення: Закон України від 1 березня 1991 року № 803-XII. *Відомості Верховної УРСР (ВВР)*. 1991. № 14. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-12#Text> (дата звернення: 06.02.2025).
2. Шабанов Р.І. Доктрина зайнятості як складова соціального захисту населення від безробіття. Автореферат дис. ... док. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2015. 40 с. URL: https://scc.knu.ua/upload/iblock/893/aref_Shabanov%20R.I..pdf (дата звернення: 06.02.2025).
3. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 24. Ст. 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text> (дата звернення: 06.02.2025).
4. Handbook on Forms of Employment. URL: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210018883> (дата звернення: 06.02.2025).

5. The impact of the Ukraine crisis on the world of work: Initial assessments. URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/documents/briefingnote/wcms_844295.pdf (дата звернення: 06.02.2025).
6. Штундер І.О. Ринок праці України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1453/1398> (дата звернення: 06.02.2025).
7. Серьогіна Н.О. Зайнятість населення в умовах воєнного стану як невід’ємна складова забезпечення національної безпеки. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 181–186. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2023/26.pdf (дата звернення: 06.02.2025).
8. Пищуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації: Аналітична записка. Київ. 2022. 22 с. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf> (дата звернення: 06.02.2025).
9. Пожарова О.В., Пожаров Ю.В. Страхування на випадок безробіття: останні зміни. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. Науковий збірник. Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2022. № 58. С. 40–43. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc58/9.pdf> (дата звернення: 06.02.2025).
10. Надання послуг Державною службою зайнятості у 2024 році. URL: <https://dcz.gov.ua/stat/statfile> (дата звернення: 06.02.2025).