

Cite: Ustymenko, Volodymyr (2024). Sotsialnyi vymir stiikosti: natsionalni pidkhody ta polityka YES (porivnialno-pravove doslidzhennia) [The Social Dimension of Resilience: National Approaches and EU Policy (a Comparative Legal Study)]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika — Demography and Social Economy*, 4 (58), 79—94. <https://doi.org/10.15407/dse2024.04.079>



<https://doi.org/10.15407/dse2024.04.079>

УДК 346+342.7+340.5

JEL Classification: F52, I31, J38, K00

ВОЛОДИМИР УСТИМЕНКО, член-кор. НАН України, член Президії НАН України, член-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Засл. юрист України, директор ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України»
01032, Україна, м. Київ, бул. Тараса Шевченка, 60
E-mail: v.a.ustyenko@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1094-422X
Scopus ID: 57223349816

СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР СТІЙКОСТІ: НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПОЛІТИКА ЄС (порівняльно-правове дослідження)

Метою статті є виявлення правових вразливостей на різних рівнях правової системи України із оцінкою ступеня їх негативного впливу на формування та реалізацію соціальної політики держави, а також обґрунтуванням пропозицій щодо способів усунення та шляхів мінімізації їх негативних впливів із урахуванням досягнень правової системи ЄС у досліджуваній сфері відносин.

Обґрунтовано висновок про те, що формальний підхід до оцінки ступеня застосовності права ЄС до регулювання певних груп соціальних та трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наблизенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС призводить до ситуації, коли створюються умови для закладення вразливостей у систему правового регулювання соціально-трудої сфери, які у разі несвоечасного виявлення та усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть перетворюватись на загрози національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що справлятиме вплив на національну стійкість України та її соціальний компонент. Виділено три рівні правової системи держави, на

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2024. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

© Publisher PH «Akademperiodyka» of the NAS of Ukraine, 2024. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

кожному з яких унаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури прийняття акта тощо), здатні перетворюватись на гібридні загрози, що справляють негативний вплив на систему соціального забезпечення. Ідентифіковано правові вразливості на кожному з трьох рівнів правової системи держави (правотворчий, правореалізаційний, рівень конституційного контролю), а також запропоновано способи усунення та визначено можливі шляхи мінімізації їх негативних впливів із урахуванням досягнень правової системи ЄС у сфері забезпечення формування та реалізації соціальної політики та політики зайнятості на засадах стійкості.

Ключові слова: соціальний вимір, стійкість, правові вразливості, гібридні загрози, національна безпека, механізм правового регулювання, національні підходи, право ЄС.

Постановка проблеми та актуальність. Прогрес держав світу у досягненні стратегічних цілей зовнішньої та внутрішньої політики, як-то геополітичних, соціально-економічних, політико-правових, екологічних, культурних тощо, не є однаково успішним та рівномірним. Великою мірою досягнення бажаного результату потребує вжиття заходів, які б враховували додаткові фактори, що справляють вплив на ефективність формування відповідних напрямів державної політики. Світоглядна концепція сталого розвитку, визнана міжнародним співтовариством основою побудови безпечного для людства майбутнього та формалізована у Цілях сталого розвитку ООН до 2030 року, розглядається як ціннісний базис фундаментальних перетворень на міждержавному, наддержавному й внутрішньодержавному рівнях. Екзистенціальні виклики, з якими доводиться стикатися державам світу, переконують у тому, що суспільні позитивні трансформації можливі тоді, коли слідування Цілям сталого розвитку сприяє набуттю моделлю державного устрою та її елементами ознак стійкості до загроз та ризиків, що уможливорює дискурс про послідовність та невідворотність системоутворювальних змін на шляху до утвердження та практичного втілення ідеології суспільства загального добробуту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стійкості (*resilience*) держави та складових державоутворюючого механізму (економіка, право, соціум тощо) на сьогодні перебуває у центрі наукового інтересу вчених різних галузей науки із переважанням теоретико-прикладних здобутків представників суспільних наук.

Значною глибиною опрацювання понятійного апарату, системністю поглядів на шляхи розв'язання фундаментальних питань, пов'язаних із методами та засобами забезпечення стійкості як процесу, стану, основи, моделі розвитку різних сфер суспільного життя відзначено дослідження економічної галузі науки. Зокрема, слід виділити комплексне бачення природи, функцій та форм вияву стійкості, представлене у наукових працях В. М. Гейця (V. M. Heiets) зі співавторами [1], А. А. Гриценка (A. A. Hrytsenko) [2],

Е. М. Лібанової (E. M. Libanova) зі співавторами [3], С. І. Пирожкова (S. I. Purozhkov) зі співавторами [4], Т. І. Єфименко (T. I. Yefymenko) [5], О. Ф. Новікової (O. F. Novikova) зі співавторами [6], Д. Ю. Череватського (D. Yu. Cherevatskyi) [7] та ін.

Важливою науковою та емпіричною основою досліджень цих учених та наукових колективів є значна увага до комплексних проблем забезпечення стійкості економіки, соціальної сфери тощо, характерним для України у контексті викликів, що були зумовлені спочатку частковою окупацією частини території України і вже згодом набули ознак загроз та ризиків через повномасштабну воєнну агресію. В цьому проявляється значна відмінність вітчизняних досліджень порівняно із розробками іноземних фахівців, хоча слід визнати, що останнім часом у зарубіжних дослідженнях приділено увагу мілітарним факторам, що справляють вплив на стійкість держави, як-от у працях М. Constantinescu [8], С. Challowmis [9], L. Cooper [10], A. Paździor зі співавторами [11] та ін.

Водночас варто наголосити на тому, що недостатньо висвітленими крізь призму адаптації національного законодавства України до права ЄС залишаються питання якості правотворчої роботи, правореалізації та здійснення конституційного контролю як рівнів правової системи держави, на кожному з яких формуються правові вразливості, що згодом уможливають негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового забезпечення соціальної політики держави загалом та гарантій дотримання соціальних прав громадян зокрема.

Новизна роботи полягає у тому, що виділено три рівні правової системи держави, на кожному з яких унаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури прийняття акта тощо), здатні перетворюватись на гібридні загрози, що справляють негативний вплив на систему соціального забезпечення. Ідентифіковано правові вразливості на кожному з трьох рівнів правової системи держави (правотворчий, правореалізаційний, рівень конституційного контролю), а також запропоновано способи усунення та визначено можливі шляхи мінімізації їх негативних впливів із урахуванням досягнень правової системи ЄС у сфері забезпечення формування та реалізації соціальної політики та політики зайнятості на засадах стійкості.

Метою статті є виявлення правових вразливостей на різних рівнях правової системи України із оцінкою ступеня їх негативного впливу на формування та реалізацію соціальної політики держави, а також обґрунтуванням пропозицій щодо способів усунення та шляхів мінімізації їх негативних впливів з урахуванням досягнень правової системи ЄС у досліджуваній сфері відносин.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема: діалектичний, правової герменевтики, порівняльно-правовий, аналітико-синтетичний, формально-логічного та системно-структурного аналізу, прогностичний тощо. Емпіричну основу дослідження склали Конституція України та інші акти національного законодавства, окремі міжнародні правові акти, акти права ЄС, практика Європейського суду з прав людини, законопроекти, аналітичні матеріали, підготовлені Європейським комітетом з соціальних прав, Європейською Комісією та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Звіті про стратегічне передбачення за 2020 р. «Стратегічне передбачення — визначення курсу на більш стійку Європу», підготовленому Європейською Комісією (далі — Звіт 2020) [12], напевно чи не вперше було чітко артикульовано на ролі та значущості стійкості (*resilience*) як нового «компасу» для політик Європейського Союзу. Зокрема, спираючись на досвід минулих років, які відзначилися впливом низки загроз фінансово-економічного характеру (фінансова криза 2008 р.), у сфері охорони здоров'я (пандемія *Covid-19*) тощо, Європейська Комісія у Звіті 2020 наголосила на тому, що більш стійка Європа швидше відновлюватиметься, виходитиме сильнішою з нинішніх і майбутніх криз і краще реалізовуватиме Цілі сталого розвитку ООН.

Додатково у Звіті 2020, із посиланням на публікацію «Побудова наукового нарративу на шляху до більш стійкого суспільства ЄС» [13], підготовлену Спільним дослідницьким центром (*Joint Research Centre*), Службою науки та знань Європейської Комісії, стійкість інтерпретовано як здатність не лише протистояти викликам і справлятися з ними, а й трансформуватися сталим, справедливим і демократичним способом. Саме спираючись на наведене визначення, Європейською Комісією здійснено аналіз вразливостей та можливостей, що рельєфно проявилися внаслідок впливу загроз на ЄС та його держави-члени, особливо у світлі можливого прискорення або уповільнення чотирнадцяти глобальних мегатрендів, визначених Центром мегатрендів (*The Megatrends Hub*) Європейської Комісії: 1) прискорення технологічних змін і гіперзв'язок; 2) посилення дефіциту ресурсів; 3) зміна характеру праці; 4) зміна парадигми безпеки; 5) зміна клімату та деградація довкілля; 6) триваюча урбанізація; 7) диверсифікація освіти та навчання; 8) поглиблення нерівності; 9) розширення впливу Сходу і Півдня; 10) зростаюче споживання; 11) посилення демографічних диспропорцій; 12) посилення впливу нових систем управління; 13) зростаюче значення міграції; 14) змінювані виклики в сфері охорони здоров'я [14].

Зважаючи на виклики, які постають перед людством загалом та населенням Європи зокрема, у Звіті 2020 представлено чотиривимірний аналіз стійкості, а саме соціальний та економічний, геополітичний, зелений та цифровий. Європейська Комісія виходить з того, що соціальний та еконо-

мічний вимір стійкості означає здатність долати економічні потрясіння та досягати довгострокових структурних змін справедливим та інклюзивним способом. На думку Європейської Комісії, це означає створення соціально-економічних умов для відновлення, спрямованих на переходи, сприяння соціальній та регіональній згуртованості, підтримку найбільш вразливих верств суспільства з урахуванням демографічних тенденцій та відповідно до Європейського стовпа соціальних прав (пар. 3.1) [12].

Попри те, що Європейський стовп соціальних прав відноситься до джерел «м'якого права», принципи та права, що знайшли в ньому закріплення, отримали подальший розвиток у низці актів права ЄС, як-то Директиві 2022/2041 Європейського Парламенту та Ради від 19.10.2022 р. про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі, Директиві 2022/2381 Європейського Парламенту та Ради від 23.11.2022 р. про покращення гендерного балансу серед директорів компаній, зареєстрованих на біржі, та відповідні заходи тощо [17, с. 7].

Ретельний аналіз соціального та трудового законодавства ЄС має слугувати меті адаптації національного законодавства до права ЄС. Формальний підхід до оцінки ступеня застосовності права ЄС до регулювання певних груп соціальних та трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наблизенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС призводить до невтішної ситуації, представленої у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 р. у частині виконання зобов'язань за розділом 19 «Соціальна політика та зайнятість». Зокрема, констатовано, що Україна перебуває на ранній стадії підготовки до вступу до ЄС у сфері соціальної політики та зайнятості [18, с. 109]. Відповідно, тим самим створюються умови для закладення вразливостей до системи правового регулювання соціально-трудової сфери, які у разі несвоєчасного виявлення та усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть перетворюватись на загрози національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що справлятиме вплив на національну стійкість України та її соціальний компонент.

Загрози гібридного типу, що справляють негативний вплив на систему соціального забезпечення, набувають особливих правових форм свого виразу залежно від рівня правової системи держави, у межах якого відбувається ідентифікація таких загроз. Можливо виділити три рівні правової системи держави, на кожному з яких унаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури прийняття акта тощо), що згодом уможливають негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового регулювання, а саме:

I. Правотворчий рівень, що відзначається правовими вразливостями, характерними саме для цього рівня правової системи країни. Зокрема, помилкові, контрверсійні, із недотриманням доктринальних розробок у правовій та інших галузях науки, всупереч результатам оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на визначену сферу суспільних відносин, ігноруванням підсумків аналізу регуляторного впливу на сферу господарських відносин, із закладенням колізій із принципами права ЄС, правовою традицією ЄС, правовими актами ЄС тощо підходи до формування концепції майбутньої моделі правового регулювання можуть бути ідентифіковані як вразливості у значенні, наведеному у Концепції забезпечення національної системи стійкості. Зокрема, «уразливість» визначено в акті як наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності та/або піддатливості негативним впливам загроз.

Зазначені вище та інші правові вразливості, у разі їх відтворення у тексті чинного нормативно-правового акта, можуть створювати загрози. Наприклад, вразливість, яка полягає у відступі від підходів до визначення соціальних стандартів, закладених у праві ЄС, може набувати загрози недотримання міжнародних зобов'язань Україною як країною-кандидатом на вступ до ЄС, які насамперед отримали вираз в Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого (далі — Угода про асоціацію між Україною та ЄС). Зокрема, як проголошено у ст. 424 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна забезпечує поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, що зазначено у Додатку XI до цієї Угоди.

II. Правореалізаційний рівень відзначається вразливостями щонайменше трьох форм:

1) вразливості, що набувають похідного характеру, тобто вразливості, які не вдалося усунути на правотворчому етапі та які перетворюють потенційні загрози на реальні на етапі реалізації правових норм;

2) вразливості, створювані неправомірними рішеннями, дією та/або бездіяльністю уповноважених органів державної влади, що можна кваліфікувати як недотримання ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 р., згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) вразливості, створювані через недоліки судової практики, переважно зумовлені неправильним застосуванням норм матеріального права, якими кодифікованими актами процесуального законодавства традиційно вважаються неправильне тлумачення закону або застосування закону,

який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Перша форма правової вразливості може бути представлена на прикладі проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» № 5371 від 13.04.2021 р., який згодом було прийнято як однойменний Закон України від 19.07.2022 р. № 2434-IX (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2434-20#Text>).

У висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу Верховної Ради України до законопроєкту № 5371 наголошено на тому, що предмет правового регулювання законопроєкту охоплюється положеннями глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XL Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Важливо і те, що дотичними до предмета регулювання законопроєкту № 5371 визнано конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці, а також Європейську соціальну хартію (переглянуту).

Варто зауважити, що значну частину конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці імплементовано як у правову систему ЄС, так і України, що додатково створює підґрунтя для посилення зближення національного законодавства із правом ЄС у сфері регулювання вказаних актів Міжнародної організації праці. Так, зазначене знаходить вияв у п. 3 ст. 291 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з яким Сторони підтверджують своє зобов'язання щодо ефективного виконання основоположних та пріоритетних конвенцій МОП, які вони ратифікували, та Декларації МОП стосовно основних принципів та прав у світі праці 1998 р. Сторони також розглядають питання про ратифікацію та імплементацію інших конвенцій МОП, класифіковані МОП як такі, що відповідають сучасним вимогам. Додатково слід привернути увагу до того факту, що Суд ЄС враховує та використовує норми актів Міжнародної організації праці під час розгляду відповідних справ, підтверджуючи тим самим повагу з боку співтовариства зобов'язань держав-членів за міжнародними договорами.

Друга форма правової вразливості може бути репрезентована практикою реалізації законодавства у сфері прожиткового мінімуму як державного стандарту забезпечення соціальних прав громадян, загальна оцінка якої була представлена в авторській праці [20]. Водночас варто навести окремі міркування і у цьому дослідженні із посиленням їх додатковими аргументами у взаємозв'язку з проблематикою застосування мінімальної заробітної плати як державної соціальної гарантії.

Зокрема, у низці судових справ було визнано порушення з боку Кабінету Міністрів України порядку встановлення розміру прожиткового мі-

німуму, процедури формування відповідних мінімальних наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів, послуг. У судових рішеннях встановлено, що визначення розміру прожиткового мінімуму в Україні здійснювалось без проведення і врахування результатів науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму [21—23]. Попри визнання Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 11.10.2016 р. № 780 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF#Text>) протиправною та нечинною, дотепер розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму продовжує здійснюватися на підставі наборів, затверджених зазначеною Постановою.

Можна дійти висновку, що станом на сьогодні триває практика встановлення прожиткового мінімуму у спосіб, який суперечить встановленому Законом України «Про прожитковий мінімум» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>), що свідчить про порушення з боку уповноважених органів влади, насамперед Кабінету Міністрів України, ч. 2 ст. 19 Конституції України та, як наслідок, принципу верховенства права, що містить такі вимоги як правова визначеність, легітимні очікування, «якість закону» тощо.

Відповідно, висловлена у цьому дослідженні думка щодо закріплення обов'язковості кореляції нормативно визначеного із фактичним розміром прожиткового мінімуму, окрім сприяння меті адаптації національного законодавства до права ЄС у цій сфері суспільних відносин, додатково сприятиме підвищенню значущості процедури моніторингу прожиткового мінімуму — від статистичного до визнання складовою правотворчої діяльності.

Третя форма вразливості є прямим результатом низької якості правосуддя, що виявляється у неправильному застосуванні норм матеріального права, призводячи до поглиблення соціальної несправедливості в суспільстві. Адже у разі ухвалення вищою судовою ланкою рішення з категорії справ, пов'язаних, зокрема, із захистом соціальних прав, єдиною можливістю досягти мети утвердження верховенства права та забезпечення реалізації права на справедливий суд залишається звернення до міжнародного юрисдикційного органу, яким виступає Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ).

Вказане знайшло вияв в одному з рішень ЄСПЛ, а саме у справі «Проніна проти України» (Заява № 63566/00). Справа була порушена за заявою, поданою до ЄСПЛ проти України громадянкою України С. В. Проніною (далі — заявниця) 25.10.2000 р. відповідно до ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Заявниця стверджувала, зокрема, що національні суди не надали достатнього обґрунтування своїх рішень у її цивільній справі.

Розглянувши справу, ЄСПЛ визнав, що відбулося порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Адже, як зазначив ЄСПЛ, заявниця посилалася, зокрема, на положення ст. 46 Конституції України, заявляючи, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум. Однак національні суди не вчинили жодної спроби проаналізувати позов заявниці з цієї точки зору, попри пряме посилання у кожній судовій інстанції. Проігнорувавши цей момент, який був специфічним, доречним та важливим, національні суди не виконали свої зобов'язання щодо п. 1 ст. 6 Конвенції.

III. Рівень конституційного контролю має виявляти та усувати вразливості, характерні для відповідного кола питань, що вирішуються Конституційним Судом України. Так, до повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АР Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою АР Крим Конституції України або законів України;

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною

скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р.).

Можна очікувати, що рішення Конституційного Суду України у разі встановлення невідповідності Конституції України (неконституційності) згаданих вище положень нормативно-правових актів може додатково посилити захисну функцію мінімальної заробітної плати як визнаної Законом України «Про оплату праці» державної соціальної гарантії.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави дійти висновку про те, що формальний підхід до оцінки ступеня застосовності права ЄС до регулювання певних груп соціальних та трудових відносин на національному рівні та, як наслідок, формулювання помилкових висновків про відсутність потреби у наближенні відповідних складових елементів законодавства України до права ЄС призводить до ситуації, коли створюються умови для закладення вразливостей до системи правового регулювання соціально-трудої сфери, які у разі несвоечасного виявлення та усунення на відповідному етапі дії механізму правового регулювання можуть перетворюватись на загрози національній безпеці, складовою якої визнається соціально-економічна сфера, що справлятиме вплив на національну стійкість України та її соціальний компонент.

Встановлено, що загрози гібридного типу, які справляють негативний вплив на систему соціального забезпечення, набувають особливих правових форм свого виразу залежно від рівня правової системи держави, у межах якого відбувається ідентифікація таких загроз. Виділено три рівні правової системи держави, на кожному з яких унаслідок узгоджених дій та/або бездіяльності, а також ухвалюваних рішень з боку уповноважених органів державної влади формуються правові вразливості (колізії, прогалини, помилкова концепція акта, недотримання процедури прийняття акта тощо), які згодом уможливають негативний вплив загроз, значно знижуючи ефективність правового регулювання сфери соціальних відносин.

Аргументовано положення про те, що правотворчий рівень відзначається правовими вразливостями, характерними саме для цього рівня правової системи країни, а саме помилкові, контроверсійні, із недотриманням доктринальних розробок у правовій та інших галузях науки, всупереч результатам оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на визначену сферу суспільних відносин, ігноруванням підсумків аналізу регуляторного впливу на сферу господарських відносин, із закладенням колізій із принципами права ЄС, правовою традицією ЄС, правовими актами ЄС тощо підходи до формування концепції майбутньої моделі правового регулювання можуть бути ідентифіковані як вразливості у значенні, наведеному у Концепції забезпечення національної системи стійкості.

Наголошено на тому, що практика правотворчої роботи відзначається законодавчими ініціативами, що передбачають створення правових передумов для упорядкування сфери соціальних та трудових відносин, які часом є досить інтегрованими, у спосіб, що закладає вразливості у норми-дефініції, норми-принципи, правові конструкції, інші структурно-змістовні елементи проекту нормативно-правового акта, віддаляючи досягнення мети правового впливу, проголошену на рівні документів програмного характеру ЄС або чітко визначену в актах права ЄС (регламент, директива тощо).

Стверджується, що правореалізаційний рівень відзначається вразливостями щонайменше трьох форм:

1) вразливості, які набувають похідного характеру, тобто вразливості, які не вдалося усунути на правотворчому етапі та які перетворюють потенційні загрози у реальні на етапі реалізації правових норм;

2) вразливості, які створюються неправомірними рішеннями, дією та/або бездіяльністю уповноважених органів державної влади, що можна кваліфікувати як недотримання ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) вразливості, які створюються внаслідок недоліків судової практики, переважно зумовлених неправильним застосуванням норм матеріального права, якими кодифікованими актами процесуального законодавства традиційно вважаються неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягає застосуванню.

Аргументовано положення про те, що рівень конституційного контролю має виявляти та усувати вразливості, характерні для відповідного кола питань, що вирішуються Конституційним Судом України. Доведено, що практика діяльності Конституційного Суду України часом стає джерелом створення вразливостей та їх подальшого перетворення на загрози (зокрема, соціальному добробуту громадян України) через суперечливе вирішення справ, предметом яких є питання про відповідність актів чинного законодавства України приписам конституційно-правових норм щодо змісту та обсягу прав і свобод, зокрема у соціально-економічній сфері.

Отримані за підсумками проведеного дослідження висновки можуть слугувати підґрунтям для здійснення подальших наукових розвідок щодо перспектив наближення національного законодавства до права ЄС у сфері здійснення соціальної політики на засадах стійкості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Геєць В. М., Бурлай Т. В., Близнюк В. В. Соціальна резильєнтність національної економіки крізь призму досвіду Європейського Союзу та України. *Економічна теорія*. 2023. № 3. С. 5—43. <https://doi.org/10.15407/etet2023.03>
2. Гриценко А. А. Стратегії економічної стійкості у нестабільному середовищі. *Економіка і прогнозування*. 2022. № 3. С. 33—43. <https://doi.org/10.15407/eip2022.03.033>
3. Цимбал О. І. (кер. авт. кол.), Лібанова Е. М., Макарова О. В., Сариогло В. Г., Остафійчук Я. В., Ткаченко Л.Г. та ін. Людський розвиток в Україні. Пріоритети національної політики мінімізації асиметрії українського ринку праці. Київ: Академперіодика, 2021. 210 с. URL: https://idss.org.ua/arhiv/Block_Libanova_Ludskij_rozvytok_web.pdf
4. Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: націон. доповідь / Ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій та ін. / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. 552 с.
5. Єфименко Т. І. Гармонізація інформаційного середовища стресостійкості корпоративного сектору економіки. *Економіка України*. 2023. № 6. С. 3—22. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.06.003>
6. Новікова О., Цимбал О., Остафійчук Я. Становлення резильєнтності соціально-трудої сфери в контексті повоєнної розбудови економіки України. *Економіка України*. 2024. № 7 (752). С. 94—112. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.07.094>
7. Череватський Д. Ю. Резильєнтність економіки та економіка резильєнтності. *Економіка промисловості*. 2023. № 1 (101). С. 31—39. <https://doi.org/10.15407/econindustry2023.01.031>
8. Constantinescu M. Measuring economic resilience for the CEE and Black Sea countries in the framework of comprehensive defense. *Security and Defence Quarterly*. 2023. 44 (4). P. 55—83. <https://doi.org/10.35467/sdq/175379>
9. Challoumis Constantinos, Evaluation of Economic Resilience Post-War (August 04, 2024). Available at SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=4915784> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4915784>
10. Cooper L. Economic resilience, social dialogue and democracy in wartime: critical reflections on the challenges facing Ukraine's economy. Conflict and Civiness Research Group, LSE IDEAS, The London School of Economics and Political Science. London, UK, 2023. 9 p. URL: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Brief-LC-Interview-with-LRT-LSE.pdf>
11. Paździor A., Caputa W., Krawczyk-Sokołowska I. Economic Resilience in the Face of COVID and the War in Ukraine: Key Lessons From the Situation of the Polish Economy. // E. Bukalska, T. Kijek, B. S. Sergi (Eds.) *Modeling Economic Growth in Contemporary Poland (Entrepreneurship and Global Economic Growth)*. Emerald Publishing Limited, Leeds, 2023. P. 75—87. <https://doi.org/10.1108/978-1-83753-654-220231005>
12. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2020. Strategic foresight report strategic foresight — charting the course towards a more resilient Europe. COM/2020/493 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0493&qid=1706954760521#footnote25>
13. Manca A., Benczur P., Giovannini E. Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework. EUR 28548 EN. Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union; 2017, JRC106265. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/635528>

14. Megatrends cards. *European Commission website*. URL: <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/Megatrends%20cards.pdf> (дата звернення: 05.10.2024).
15. Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29> (дата звернення: 05.10.2024).
16. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення українського законодавства до права ЄС. Київ, 2018. 104 с. *Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 04.10.2024).
17. Кабанець Ю. Соціальна політика і зайнятість: наскільки Україна готова до вступу в ЄС: Аналітична записка. 2023. *Cedos*. URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/soczpolityka-i-zajnyatist-v-yes-2.pdf> (дата звернення: 06.10.2024).
18. Commission staff working document Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 8.11.2023. SWD(2023) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 05.10.2024).
19. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення: 3515 від 20.05.2020. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2438> (дата звернення: 05.10.2024).
20. Устименко В., Джабраїлов Р., Гудіма Т. Формування прожиткового мінімуму в контексті гарантій соціальних прав: проблеми та рішення. *Економіка та право*. 2024. № 2. С. 3—12. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.003>
21. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.09.2015 у справі № 826/6362/15 за позовом ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України, треті особи: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України про визнання протиправними дій, зобов'язати вчинити дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/50645357> (дата звернення: 03.10.2024).
22. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20.12.2018 у справі № 826/3639/17 за позовом ОСОБА_4 до Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України про визнання нечинним і скасування підзаконного нормативно-правового акта, визнання протиправними дій. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771044> (дата звернення: 03.10.2024).
23. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 20.11.2019 у справі № 640/14839/19 за позовом ОСОБА_1 до Кабінету Міністрів України про визнання протиправними дій та бездіяльності, зобов'язання вчинити дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86030458> (дата звернення: 03.10.2024).

REFERENCES

1. Heiets, V. M., Burlai, T. V., & Blyzniuk, V. V. (2023). Social resilience of the national economy through the prism of the experience of the European Union and Ukraine. *Економічна теорія*, № 3, 5—43. <https://doi.org/10.15407/etet2023.03> [in Ukrainian].

2. Hrytsenko, A. A. (2022). Strategies of economic stability in unstable environment. *Ekonomika i prohnozuvannia*, № 3, 33—43. <https://doi.org/10.15407/eip2022.03.033> [in Ukrainian].
3. Tsymbal, O. I., Libanova, E. M., Makarova, O. V., Sariohlo, V. H., Ostafiichuk, Ya. V., & Tkachenko, L. H. et al. (2021). Human Development in Ukraine: Priorities of National Policy for Minimizing Asymmetry in the Ukrainian Labor Market. Kyiv: Akademperiodyka. https://idss.org.ua/arhiv/Block_Libanova_Ludskij_rozvytok_web.pdf [in Ukrainian].
4. PyrozHKov, S.I., Maiboroda, O.M., Khamitov, N.V., Holovakha, Ye.I., Dembitskyi, S.S., & Smolii, V.A. et al. (Eds.) (2022). Ukraine's National Resilience: A Strategy for Responding to Challenges and Anticipating Hybrid Threats. Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].
5. Yefymenko, T. I. (2023). Harmonization of the information environment for stress resistance of the corporate sector of economy. *Ekonomika Ukrainy*, 6, 3—22. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.06.003> [in Ukrainian].
6. Novikova, O., Tsymbal, O., & Ostafiichuk, Ya. (2024) Building the resilience of the social and labor sphere in the context of postwar development of Ukrainian economy. *Ekonomika Ukrainy*, 7 (752), 94—12. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.07.094> [in Ukrainian].
7. Cherevatskyi, D. Iu. (2023). The resilience of economics and the economics of resilience. *Ekonomika promyslovosti*, 1 (101), 31—39. <https://doi.org/10.15407/econindustry2023.01.031> [in Ukrainian].
8. Constantinescu, M. (2023). Measuring economic resilience for the CEE and Black Sea countries in the framework of comprehensive defense. *Security and Defence Quarterly*, 44 (4), 55—83. <https://doi.org/10.35467/sdq/175379>
9. Challoumis, Constantinos, Evaluation of Economic Resilience Post-War (August 04, 2024). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4915784>
10. Cooper, L. (2023) Economic resilience, social dialogue and democracy in wartime: critical reflections on the challenges facing Ukraine's economy. Conflict and Civiness Research Group, LSE IDEAS, The London School of Economics and Political Science. London, UK. <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Brief-LC-Interview-with-LRT-LSE.pdf>
11. Paździor, A., Caputa, W. & Krawczyk-Sokołowska, I. (2023). Economic Resilience in the Face of COVID and the War in Ukraine: Key Lessons From the Situation of the Polish Economy. Bukalska, E., Kijek, T., & Sergi, B.S. (Eds.) *Modeling Economic Growth in Contemporary Poland (Entrepreneurship and Global Economic Growth)*. Emerald Publishing Limited, Leeds, 75—87. <https://doi.org/10.1108/978-1-83753-654-220231005>
12. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2020. Strategic foresight report strategic foresight — charting the course towards a more resilient Europe. COM/2020/493 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0493&qid=1706954760521#footnote25>
13. Manca, A., Benczur, P., & Giovannini, E. (2017). Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework. EUR 28548 EN. Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union; JRC106265. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/635528>
14. Megatrends cards. (2024). European Commission website <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/Megatrends%20cards.pdf>
15. Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights (2017). *Eur-lex. Access to European Union Law*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29>

16. Recommendations for Ukrainian public authorities on approximation of Ukrainian legislation to EU law (2018). Kyiv. *Government Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration*. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf [in Ukrainian].
17. Kabanets, Yu. (2023). Social Policy and Employment: How Ready is Ukraine for EU Accession? Analytical Note. *Cedos*. <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/soczpolityka-i-zajnyatist-v-yes-2.pdf> [in Ukrainian].
18. Commission staff working document Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 8.11.2023. SWD(2023) 699 final. *European Commission website*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
19. Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Regulation of Issues Related to the Formation of the Minimum Subsistence and the Creation of Preconditions for Its Increase. 3515 from 20.05.2020. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2438> [in Ukrainian].
20. Ustymenko, V., Dzhabrailov, R., & Hudima, T. (2024) Determining the living wage in the context of social rights guarantees: problems and solutions. *Ekonomika ta pravo*. 2, 3—12. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.003> [in Ukrainian].
21. Resolution of the District Administrative Court of Kyiv dated September 17, 2015, in case No. 826/6362/15 upon the claim of [PERSON_1] against the Cabinet of Ministers of Ukraine, third parties: the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine regarding the recognition of unlawful actions and the obligation to take actions. Unified State Register of Court Decisions. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/50645357> [in Ukrainian].
22. Resolution of the Supreme Court composed of a panel of judges of the Cassation Administrative Court dated December 20, 2018, in case No. 826/3639/17, on the claim of [PERSON_4] against the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, and the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine regarding the recognition of a subordinate normative legal act as invalid and its annulment, as well as the recognition of actions as unlawful. Unified State Register of Court Decisions. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771044> [in Ukrainian].
23. Decision of the Kyiv District Administrative Court dated November 20, 2019, in case No. 640/14839/19 on the claim of [PERSON_1] against the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding the recognition of actions and omissions as unlawful and the obligation to take action. Unified State Register of Court Decisions. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86030458> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 14.10.2024

Volodymyr Ustymenko, Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
Director of the State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of NAS of Ukraine»
01032, Ukraine, Kyiv, 60 Tarasa Shevchenka Blvd.
E-mail: v.a.ustymenko@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1094-422X
Scopus ID: 57223349816

THE SOCIAL DIMENSION OF RESILIENCE:
NATIONAL APPROACHES AND EU POLICY
(A COMPARATIVE LEGAL STUDY)

The aim of the article is to identify legal vulnerabilities at various levels of Ukraine's legal system, assess the degree of their negative impact on the formation and implementation of the state's social policy, and propose methods for their elimination and ways to minimize their negative effects, taking into account the achievements of the EU legal system in the studied area of relations. To achieve this research objective, general scientific and special methods of scientific inquiry were employed, including dialectical, legal hermeneutics, comparative legal, analytical-synthetic, formal-logical, system-structural analysis, and prognostic methods. The empirical basis of the research comprised the Constitution of Ukraine and other national legislative acts, selected international legal acts, EU law acts, case law of the European Court of Human Rights, specific draft laws, and analytical materials prepared by the European Committee of Social Rights, the European Commission, and others. The conclusion is substantiated that a formal approach to assessing the applicability of EU law to the regulation of specific groups of social and labor relations at the national level, and the consequent formulation of erroneous conclusions regarding the lack of need for approximation of the relevant elements of Ukraine's legislation to EU law, creates conditions for embedding vulnerabilities in the system of legal regulation of the socio-labor sphere. If not timely identified and addressed at the appropriate stage of the legal regulation mechanism, these vulnerabilities can transform into threats to national security, a recognized component of which is the socio-economic sphere, and they will ultimately impact Ukraine's national resilience and its social component.

Three levels of the state's legal system have been identified, at each of which legal vulnerabilities (conflicts, gaps, flawed legal concepts, non-compliance with legislative procedures, etc.) are formed due to coordinated actions and/or inactions, as well as decisions made by authorized government bodies. These vulnerabilities can transform into hybrid threats, negatively affecting the social security system. Legal vulnerabilities have been identified at each of the three levels of the state's legal system (legislative, implementation, and constitutional review levels), and methods for their elimination and ways to minimize their negative impacts have been proposed, taking into account the achievements of the EU legal system in the field of ensuring the formation and implementation of social and employment policies on the basis of resilience.

Keywords: social dimension, resilience, legal vulnerabilities, hybrid threats, national security, legal regulation mechanism, national approaches, EU law.