

УДК 340.134:349.2

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.12>

БІЛІ І ЗЕЛЕНІ КНИГИ ЯК АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАЦІ

Костюченко Олена Євгенівна,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Стаття присвячена аналізу правового потенціалу зелених та білих книг прогнозовано впливати на вдосконалення і розвиток законодавства України, зокрема й у сфері праці. Проаналізовано їх здатність забезпечити методологічну єдність удосконалення законодавства відповідно до цілей публічної політики держави, що відображена у відповідних аналітичних документах. Окремо зроблено акцент на тому, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» оновлює підходи до планування правотворчої діяльності. Акцентовано, що зарубіжний досвід показує практичну результативність впливу білих та зелених книг на: (а) якість підготовки нормативно-правових актів; (б) науково-експертну обґрунтованість обраної стратегії вирішення правових проблем; (в) формування у громадськості ідеологічної підготовленості до змін правового регулювання певних правовідносин; (г) взаємодію громадянського суспільства з державою в процесі розбудови і зміцнення демократичних і правових засад держави. Зроблено висновок, що ключовою перевагою білих та зелених книг як аналітичних документів публічної політики у сфері праці є можливість визначення цілей державної політики, відповідно до яких у подальшому мають готуватися проекти законів, і вже на їх основі підзаконні акти у сфері праці. Стверджується, що формування ідеологічної основи для вдосконалення трудового законодавства відповідно до визначених цілей надасть можливість більш оперативно досягати мети правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Обстоюється думка, що зелені книги здатні розкрити різні методологічні підходи до вирішуваної правової проблеми, а подальше вдосконалення трудового законодавства на основі білої книги робить можливим збереження концептуальної єдності нормативно-правових актів відповідно до визначеної у білій книзі мети правового регулювання.

Ключові слова: правотворча діяльність, біла книга, зелена книга, аналітичні документи публічної політики, трудове законодавство, трудове право, трудові та тісно пов'язані з ними відносини.

Kostyuchenko Olena. White and green papers as analytical documents of public policy in the field of labor

The article is devoted to the analysis of the legal potential of the green and white papers and it is predicted to influence the improvement and development of the legislation of Ukraine, in particular in the field of labor. Its is analyzed their ability to ensure the methodological unity of improving the legislation in accordance with the goals of the public policy of state, which is reflected in the relevant analytical documents. It is separate emphasized on the fact that the adoption of the Law of Ukraine "On Law-Making Activities" updates the current approaches to planning law-making activities. The work emphasizes that foreign experience shows the practical effectiveness of the influence of white and green papers on: (a) the quality of preparation of normative legal acts; (b) the scientific and expert validity of the chosen strategy for solving legal problems; (c) formation of the public's ideological readiness for changes in the legal regulation of certain legal relations; (d) interaction of civil society with the state in the process of building and strengthening the democratic and legal foundations of state. It was concluded that the key advantage of white and green papers as analytical documents of public policy in the field of labor is the determination of the goals of state policy, according to which draft laws should be prepared in the future, and already on their basis by-laws in the field of labor. It is claimed

that the formation of an ideological basis for the improvement of labor legislation in accordance with the defined goals will provide an opportunity to more effectively achieve the goal of legal regulation of labor and closely related relations. It is argued that green papers are able to reveal different methodological approaches to the solved legal problem, and the further improvement of labor legislation on the basis of the white papers makes it possible to preserve the conceptual unity of legal acts in accordance with the goal of legal regulation defined in the white paper.

Key words: law-making activity, white papers, green papers, analytical documents of public policy, labor legislation, labor law, labor and closely related relations.

Постановка проблеми. Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність», попри те, що його норми буде введено в дію через рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, знаменує новий етап розвитку вітчизняного законодавства та зміцнення його взаємозв'язку з правовою наукою. Норми про правотворчість створюють нові інструменти, що дозволяють укріпити силу права та його здатність надавати правовідносинам прогнозованого характеру. Такий підхід загалом не є новим у демократичних державах світу, водночас для України унормування правотворчої діяльності є кроком до цивілізаційних надбань і їх впровадження на шляху вступу до Європейського Союзу. Новелою вітчизняного законодавства є встановлення норм щодо планування правотворчої діяльності на основі документів публічної політики. Відповідно до п.п. 1, 3 ч. 2 ст. 21 Закону України «Про правотворчу діяльність» білі та зелені книги визначені як аналітичні документи публічної політики [1].

Отже, вже сьогодні можна стверджувати, що подальший розвиток українського законодавства загалом та трудового зокрема, з часу введення в дію норм про правотворчість, набуде планового характеру й базуватиметься на документах, розроблених «з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин» (абз. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Це свідчить, що актуальності набуває науковий дискурс щодо впливу білих та зелених книг на розвиток й удосконалення законодавства України.

Метою цієї статті є визначення впливу білих і зелених книг на вдосконалення трудового законодавства та розвиток трудового права України.

Вітчизняні науковці вже тривалий час працюють у площині теоретико-правового аналізу змісту та дії білих та зелених книг як регуляторів суспільних відносин. Проте закріплення норм про правотворчу діяльність додає цій тематиці нового бачення у вітчизняній правовій науці. А отже, наступні наукові дослідження нормативного впливу документів публічної політики на вдосконалення законодавства, зокрема й у сфері праці, мають стати більш системними і плідними.

Виклад основного матеріалу. Планування правотворчої діяльності розпочинається з підготовки документів публічної політики, якими відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про правотворчу діяльність» є: «1) аналітичні документи публічної політики; 2) прогнозні документи публічної політики; 3) програмні документи публічної політики» [1]. Як уже зазначалося, білі та зелені книги належать до аналітичних документів публічної політики, а сам закон дає цим поняттям такі визначення: «зелена книга – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми», «біла книга – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення» [1].

Отже, щонайменше можна стверджувати, що визначення і характеристика проблем у суспільних відносинах, а також шляхи їх вирішення через внесення змін у законодавство відбуватимуться не хаотично, а відповідно до обраної стратегії на основі оптимального варіанта її вирішення

з урахуванням вивчення прогресивного досвіду інших держав та можливостей його впровадження у вітчизняне законодавство. У питаннях вирішення проблем, що виникли в нових сферах суспільних відносин, або у разі суттєвих змін суспільних відносин, регульованих законодавством, білі та зелені книги надають правову можливість нормативно врегулювати такі суспільні відносини після ретельного вивчення правової проблеми з урахуванням досягнень сучасної правової науки, яка, зазвичай, однією з перших реагує на виниклі правові проблеми та визначає, доводить і обґрунтовує шляхи вирішення проблем.

Водночас варто зазначити, що зелена книга, виокремлюючи правову проблему, містить конкретні пропозиції щодо варіативності способів її вирішення. Біла книга, своєю чергою, визначає конкретну стратегію вирішення проблеми на основі оптимального варіанта з підготовкою законопроекту, що робить її документом, побудованим на конкретно визначеній методологічній основі. Такі правові властивості зелених та білих книг значною мірою долають методологічну неузгодженість законодавства, яке змінюється фрагментарно, що подекуди призводить до методологічної неузгодженості правових норм, які не можуть взаємодіяти між собою в силу різної методологічної основи.

Як наголошує Н.М. Оніщенко, «чітко вибрана методологія є своєрідним компасом, за яким прямує науковець, щодо досягнення як самої мети, поставленої для даного дослідницького напрямку, так і щодо вибраного інструментарію у дослідженні тієї чи іншої проблематики» [2, с. 5-6]. Розуміння суті несумісності методології, закладеної в різних нормативно-правових актах, що спричиняє недовіру окремих норм права, дозволяє усвідомити відмінності праворозуміння та оцінювання правової реальності. «Школи праворозуміння (природна, позитивізм, нормативізм тощо) є складовими частинами відповідної методології дослідження, тобто відповідними точками методологічної субстанції» [2, с. 29].

Як бачимо, сучасна правова наука нерозривно пов'язує вирішення правових проблем із методологією, а от законо-

давство подекуди приймається на основі обраного варіанта правового регулювання без урахування того, що різні норми окремих нормативно-правових актів, а іноді й норми одного акта, методологічно між собою не узгоджуються.

У зв'язку із цим виникає питання про те, чи потрібно законодавцю та іншим правотворцям розумітися на особливостях методологічних підходів до вирішення проблеми, що існує у певних суспільних відносинах? Наша відповідь – ні. Це пояснюється тим, що методологія є науковим інструментарієм, за допомогою якого вибудовується шлях вирішення проблеми, а інструментарієм регулювання суспільних відносин є право в системі його норм, закріплення, зміна й удосконалення яких мають базуватися, зокрема, й на принципах правотворчої діяльності: пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; необхідності та обґрунтованості; системності; наукового забезпечення (п.п. 2, 5, 6, 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність») [1].

За жодних умов не заперечуючи вагомості інших принципів правотворчої діяльності, наголошуємо, що дотримання наведених вище принципів неможливе за межами аналізу результатів наукових досліджень у галузі права. І от саме з урахуванням досягнень правової науки і мають готуватися зелені книги, у яких визначаються, описуються й характеризуються способи вирішення проблеми, спираючись на певні методології. Уже в змісті білої книги вибудовується конкретний обраний варіант вирішення проблеми, який з високою вірогідністю буде мати єдину методологічну основу, що істотно підвищить якість підготовлених законопроектів на основі закладеної у білій книзі стратегії вирішення проблеми.

Отже, ми підійшли до питання результативності та практичного застосування впливу білих і зелених книг на процес удосконалення правового регулювання суспільних відносин. «Білі книги використовуються у США, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Австралії, Польщі, Норвегії, Італії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Південно-Африканській Республіці,

Бразилії... Білі книги можуть стосуватись як окремої країни, так і їх об'єднання. Наприклад, вони використовуються у Раді Європи та Європейському Союзі» [3, с. 5]. Зелені книги використовуються у Європейському Союзі та Великій Британії [3, с. 8-9].

У контексті сказаного варто погодитися з тим, що «найбільш поширеною є практика підготовки Зеленої книги урядом (уповноваженим державним органом), оприлюднення такого документа для громадського обговорення із доволі тривалим терміном для коментарів. За результатом обговорення готується Біла книга із конкретними пропозиціями щодо вирішення проблемних питань. Отже, попри тривалий час розроблення та обговорення таких аналітичних документів, як білі та зелені книги, потенційний позитивний ефект від них є значним, адже дозволяє, по-перше, залучити широке коло експертів до вирішення проблеми, а по-друге, розкрити всю об'єктивну та неупереджену інформацію широкому колу зацікавлених осіб. Це може допомогти у підтримці непопулярних рішень та реформ (або тих, що поляризують суспільство). Тобто білі та зелені книги не лише є інструментами законотворчого процесу, але, у ширшому розумінні, також виконують просвітницьку функцію, збільшуючи довіру до державних інституцій у тому випадку, якщо документ належним чином представлений суспільству та сприяє відкритості і прозорості процесу формування політики в державі» [3, с. 10].

Можна стверджувати, що запровадження в Україні планування правотворчої діяльності, зокрема із використанням білих та зелених книг, наближає нашу державу до сучасних демократичних, цивілізованих підходів до удосконалення законодавства, що має позитивно вплинути на процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Водночас залучення громадськості й широкого кола експертів до обговорення шляхів вирішення проблем, які існують у певних суспільних відносинах, створює правові механізми прямої взаємодії державних органів з науковцями в процесі підготовки проєктів нормативно-правових актів для досягнення поставлених цілей

правового регулювання. На наше переконання, це ще раз доводить зростання ролі вітчизняної правової науки як у формуванні стратегій розвитку галузевого законодавства, так і в обґрунтуванні шляхів упровадження прогресивного зарубіжного досвіду регулювання суспільних відносин.

Також можна стверджувати, що зарубіжний досвід демонструє практичну результативність впливу білих та зелених книг на:

а) якість підготовки нормативно-правових актів;

б) науково-експертну обґрунтованість обраної стратегії вирішення правових проблем;

в) формування у громадськості ідеологічної підготовленості до змін правового регулювання певних правовідносин;

г) взаємодію громадянського суспільства з державою в процесі розбудови і зміцнення демократичних і правових засад держави.

Маючи вихідною думку про позитивний вектор розвитку українського права через удосконалення законодавства на базі білих та зелених книг, розглянемо перспективи розвитку трудового права України та оновлення правових підходів до регулювання відносин у сфері праці. Уже тривалий час існує розуміння того, що суспільні відносини у сфері праці істотно змінилися за своїм змістом, при тому що правова природа трудових та тісно пов'язаних з ними відносин залишається незмінною. Це призвело до певного «застою» у розвитку вітчизняного трудового права через його законодавче цементування на ідеологічно застарілому Кодексі законів про працю України, що прийнятий ще 10 грудня 1971 року й ідеологічна основа якого укорінилась у чинному трудовому законодавстві, не даючи відносинам у сфері праці розвиватися відповідно до реалій сучасності.

Фактично можна констатувати, що зволікання з прийняттям Трудового кодексу, як ідеологічно нового кодифікованого акта у сфері праці, перешкоджає ефективній реалізації соціального призначення трудового права. У результаті трудове право як право охорони і захисту прав працівника перетворилось на декларації всього найкращого без реальної можливості охоро-

няти і захищати права найбільш численної соціальної групи людей – працівників, працею яких створюються усі товари, роботи і послуги, які формують економічну основу соціально-економічного розвитку держави.

Отже, реформа трудового законодавства України і розвиток трудового права, зокрема з урахуванням нового підходу до правотворчої діяльності, перестають бути процесом внесення змін у законодавство за ініціативою уповноваженого суб'єкта, натомість стають предметом публічної дискусії щодо тих правових підходів, які повинні скласти нову правову основу для регулювання відносин у сфері праці. Фактично з часу введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» унеможлиблюється процес прийняття законів у сфері праці виключно у сесійній залі без громадського обговорення.

Варто зазначити, що використання білих та зелених книг у правовому регулюванні відносин у сфері праці не є в Україні новим явищем, але їх застосування з метою підготовки проектів законів виступає реалізацією ініціативи зацікавлених суб'єктів. Запровадження нового підходу до правотворчої діяльності робить процес нормотворення більш прогнозованим, а зелені та білі книги набувають нового значення як аналітичні документи публічної політики у процесі роботи над удосконаленням законодавства.

До прикладу, вже сьогодні на базі Національної служби посередництва і примирення працює робоча група з підготовки проекту Закону України «Про соціальний діалог в Україні» (нова редакція) [4], яка напрацьовує відповідні положення, зокрема й на основі Зеленої книги «Модернізація соціального діалогу в Україні для відповідності сучасним викликам соціально-економічної політики» [5]. Також у рамках Проекту МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» підготовлено Білу книгу «Директиви ЄС та реформування законодавства України з безпеки та гігієни праці і трудових відносин». Її розробники наголошують, що «ця «біла книга» задумана як інструмент для підтримки процесу наближення до міжнародних і європейських трудових норм та передової практики» [6, с. 7].

Наведені приклади, безперечно, не ілюструють повною мірою процесу правотворчості, який передбачений Законом України «Про правотворчу діяльність». Вони демонструють, що досвід роботи з білими і зеленими книгами задля підготовки проектів законів у сфері праці в Україні є і може бути використаний для подальшого напрацювання національних традицій і практики застосування таких аналітичних документів публічної політики, як білі та зелені книги.

Загалом, оцінюючи потенціал зелених та білих книг та їх вплив на формування державної політики у сфері праці, можна стверджувати, що ключовою перевагою цих аналітичних документів публічної політики у сфері праці є визначення цілей державної політики, відповідно до яких у подальшому мають готуватися проекти законів, і вже на їх основі – підзаконні акти у сфері праці. Формування ідеологічної основи для вдосконалення трудового законодавства відповідно до визначених цілей дозволить більш оперативно досягати мети правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Перевагою побудови державної політики у сфері праці на основі білих і зелених книг також є обґрунтованість шляху подолання правових проблем на підставі аналізу різних варіантів їх вирішення. Водночас зелені книги здатні розкрити різні методологічні підходи до вирішуваної правової проблеми, а подальше удосконалення трудового законодавства на основі білої книги робить можливим збереження концептуальної єдності нормативно-правових актів відповідно до визначеної у білій книзі мети правового регулювання.

Той факт, що підготовка проектів законів на основі зелених та білих книг є процесом тривалим, на наш погляд, не повинен розглядатися як недолік. Адже реформування трудового законодавства України завдяки використанню аналізованих аналітичних документів публічної політики не може здійснюватися всупереч їх змісту та обраного вектору розвитку відносин у сфері праці. За своєю сутністю аналітичні документи публічної політики у сфері праці створюють прозорий механізм прогнозованого розвитку трудового законодавства України.

Пропонований у цій статті погляд щодо впливу білих та зелених книг на вдосконалення трудового законодавства і розвиток трудового права України не претендує на вичерпність аналізу окресленої проблеми, яка потребує подальшого дослідження. Водночас наукова дискусія навколо правового потенці-

алу зелених та білих книг у сфері праці дозволить згодом не лише осмислити оновлені підходи до правотворчої діяльності, а й частково вирішити проблеми методологічної єдності удосконалених норм трудового законодавства, що сприятиме досягненню цілей правового регулювання відносин у сфері праці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n268>
2. Оніщенко Н. М. Методологія наукового знання: монізм, плюралізм, інтеграційний підхід (на прикладі теорії держави і права). *Методологія проведення галузевих юридичних досліджень* : колективна монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, М. М. Хоменка. Одеса : вид. дім «Гельветика», 2022. С. 5-30.
3. Білі та зелені книги: іноземний досвід. Інформаційна довідка. URL: https://internews.ua/storage/app/media/rang/2023%20event%20news/December/051223_Інформаційна%20довідка_Білі%20та%20Зелені%20книги.pdf
4. Відбулося 16-те засідання робочої групи з напрацювання нової редакції Закону України «Про соціальний діалог в Україні». URL: <https://www.nspp.gov.ua/novini/18091-vidbulosya-16te-zasidannya-robochoji-grupi-z-napratsyuvannya-novoji-redaktsiji-zakonu-ukrajini-pro-sotsialnij-dialog-v-ukrajini>
5. Зелена книга «Модернізація соціального діалогу в Україні для відповідності сучасним викликам соціально-економічної політики» : Проект технічного співробітництва «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні». К. : МОП, 2019. 23 с.
6. Біла книга «Директиви ЄС та реформування законодавства України з безпеки та гігієни праці і трудових відносин». URL: <https://www.ilo.org/uk/publications/bila-knyha-dyrektyvy-yes-ta-reformuvannya-zakonodavstva-ukrayiny-z-bhp-i>