

ДЕРЖАВА І ПРОФСПІЛКИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Ю.В. Кормільцева

(аспірантка, Горлівський інститут іноземних мов ДВНЗ «Донбаський державний педагогічний університет»)

На основе анализа нормативных источников автор делает попытку проследить изменения сути и объема полномочий профсоюзов в контексте развития государственного строительства в независимой Украине, сравнивая с положением профсоюзов в странах Западной Европы. Автор приходит к выводу о постепенном сужении полномочий и необходимости выработки взвешенной концепции сотрудничества государства и профсоюзов.

The author makes an attempt to trace the changes of the nature and scope of the powers of trade unions in the context of state-building in independent Ukraine on the base of the analysis of regulatory, comparing the situation to the situation of trade unions in Western Europe. The researcher concludes about the gradual narrowing of these powers and the need to develop the concept of a balanced cooperation between the government and trade unions.

Проголошення незалежності України потребувало вироблення нових підходів не тільки до становлення державного апарату в нових демократичних умовах, але й до розроблення нової концепції взаємовідносин держави з громадськими інститутами, що були сформовані ще за часів тоталітарної держави. В цьому контексті особливої ваги набувають взаємини держави та профспілок.

У радянський період профспілки були фактично включені до системи органів державної влади, котра забезпечила їх широким колом повноважень, серед яких провідне місце належало Конституційним правам профспілок, зокрема, відповідно до ст. 268 Конституції УРСР 1978 р. – участь в управлінні державними і громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань, здійсненні постійного громадського контролю, стимулюванні матеріальної зацікавленості, розгляді подань адміністрації, наявності законодавчої ініціативи [1].

В умовах тоталітарної держави наявність законодавчої ініціативи у профспілок не могла призвести до будь-яких серйозних змін у політичній системі, а тим більше до зміни політичного ладу. Ситуація кардинально змінюється в умовах утвердження демократичних засад державного будівництва, які, принаймні, теоретично викладені після 1991 року. За певних обставин з цим колом повноважень профспілки складають певну загрозу державі, адже наявна правосуб'єктність надасть можливість насамперед у правовому полі впливати на законодавчу, виконавчу гілки влади, наприклад, лобіювання певних нормативно-правових актів тощо. За умов ускладнення та реального погіршення соціально-економічної ситуації в країні, характерної для 90-х років, перспектива державних органів виглядала не надто оптимістично. Отже, з цього погляду точки дотику у діяльності держави та профспілок набувають особливої значущості.

Метою статті є визначення тенденцій розвитку взаємовідносин державних органів та профспілок незалежної України.

Доцільність проведення такого дослідження зумовлена відсутністю у вітчизняній історіографії праць, присвячених вивченню взаємин держави та профспілок у контексті формування законодавчої системи в країні доби незалежності.

Огляд наявної історіографії починається з узагальнюючих робіт, серед яких важливе місце належить ґрунтовній праці, підготовленій авторським колективом під керівництвом О. П. Реєнта «Нариси історії професійних спілок України» [2]. Особливої актуальності в контексті порушеної проблеми набуває дисертаційна робота В. Ф. Цвиха «Профспілки і громадянське суспільство: особливості парадигми відносин», в якій зазначено, що особливу роль у функціонуванні громадянського суспільства відведено самоорганізованим групам

інтересів/тиску, зокрема профспілкам, котрі, виконуючи роль посередника між найманими працівниками, економічною системою та державою, виступають одночасно як цехова корпоративна організація та суспільний громадсько-політичний рух [3].

На значну увагу заслуговують дисертаційні дослідження Г. О. Добровольської [4] та Н. В. Євсюкової [5], що висвітлюють трансформаційні процеси у профспілковому русі за часів утвердження незалежності.

Важливою з огляду на застосування порівняльного аналізу є дисертаційна робота С. Г. Головка «Політика «нових торі» щодо тред-юніонів (1980-1990 рр.)». Дослідження присвячене вивченню суспільно-політичних процесів, що відбувалися у Великій Британії у 80–90-ті рр. ХХ ст. у контексті політики неоконсерваторів щодо тред-юніонів. Автором виявлено основні чинники, які зумовили напрямки політики «нових торі» стосовно профспілок і перешкодили активній протидії з боку профспілок; досліджено співвідношення соціально-економічних реформ М. Тетчер і профспілкового фактора, особливості законодавства, що регулювало діяльність тред-юніонів, визначено стратегію і тактику лейбористської партії у сфері її співпраці з профспілками [6, 102; 6, 112].

Джерельну основу роботи складають архівні матеріали Центрального державного архіву вищих органів влади й управління України та Поточного архіву Федерації профспілок України (листи, звіти, інформації, звернення тощо), більшість з яких уперше вводяться до наукового обігу.

Керуючись принципом історизму, простежимо процес становлення взаємин держави та профспілок у процесі законотворення. Для аналізу визначимо питання, на наш погляд, найбільш показові в цьому процесі:

- реалізація законодавчої ініціативи;
- визначення функцій профспілок на прикладі питань охорони праці робітників.

Аналіз законодавчих документів почнемо з Основного Закону держави. Доволі відчутними стали зміни, внесені до Конституції України, прийнятої у 1996 році. Зокрема, у ст. 75 визначено єдиним органом законодавчої влади в Україні парламент, чим остаточно «вказала» на обраний вектор співпраці з профспілками, адже за умов складних соціально-економічних перетворень представники трудящих фактично позбавлялися можливості безпосередньо впливати на формування законодавчої системи в країні [7]. Ще під час розробки конституційних проектів Верховна Рада фактично визначила коло суб'єктів із законодавчою ініціативою. Так, у Постанові Президії Верховної Ради України від 14.09.1992 р. «Про внесення доповнень до статті 103 Конституції /Основного Закону/ України» висловлюється згода з пропозицією Комісії Верховної Ради України з питань економічної реформи і управління про надання права законодавчої ініціативи Фонду державного майна, Національному банку України, Антимонопольному комітету України [8]. Рішення приймається в період, коли економіка стрімко втрачає темпи на тлі значного погіршення рівня життя більшості населення України. Небайдужість профспілок до такого стану речей підтверджуються достатньою кількістю опрацьованих нами архівних документів Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України: протест Олександрійського (Кіровоградська область) райкому профспілки агропромислового комплексу, звернений до Президента України проти «підвищення цін та неефективного соціального захисту населення», з якого почалося чергове реформування економіки (1994 р.); звернення учасників Х пленуму Стаханівської територіальної ради профспілки робітників вугільної промисловості до Президента, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра про порушення норм тарифної угоди, в якому йшлося про «права профспілок щодо їх участі в рішенні соціально-економічних питань, що створює додаткове соціальне напруження в суспільстві» (1995 р.); звернення до Президента, Голови Верховної Ради та Голови Федерації профспілок України від профспілок робітників суднобудівної промисловості щодо нових тарифів на комунальні послуги (1995 р.); резолюція протесту обласних профспілкових зборів Черкаської області з вимогою до виконкому обласної ради «переглянути за участю профспілок нормативно-правові документи щодо врегулювання цін і надання комунально-побутових послуг» (1995 р.) тощо [9]. На основі аналізу окремих вимог діячі профспілок роблять узагальнення про фактичне усунення професійних організацій від законодавчої ініціативи

(відкритий лист Голові Верховної Ради України від делегатів Третьої Новоазовської (Донецька область) районної звітно-виборчої конференції профспілок), і як вихід з цієї ситуації висувається пропозиція поновити профспілкам право законодавчої ініціативи (лист Голови Федерації незалежних профспілок Луганської області В. Е. Мельникова Президенту України) [10].

Позиція профспілок не залишається непоміченою. Кабінет Міністрів у листі до Верховної Ради (1994 р.), відмовляючи профспілкам в ініціативі щодо створення «надзвичайної економічної ради», визнає факт постійного тиску на урядові структури з боку керівництва ФПУ з використанням різних форм впливу – від засобів масової інформації до численних письмових звернень [11].

Однак практика обмеження прав профспілок притаманна не тільки пострадянським країнам. Наступальна позиція держави щодо профспілок притаманна і європейським державам. Так, наприклад, законодавством Великої Британії у законі 1982 р. закріплювалось обмеження права профспілок на страйк. Підприємцям дозволялося звільняти учасників страйку вибірково. Раніше «Актом про захист законності» 1978 р. дозволялося звільняти тільки всіх страйкуючих разом. За положеннями закону 1982 р. підприємець міг починати вибіркоче звільнення страйкуючих уже через три місяці після початку страйку (6).

У 1988 році був прийнятий черговий «Закон про зайнятість». У цьому законі передбачалося право члена профспілки звертатися до суду з наміром обмежити можливості його профорганізації проводити «промислові дії» у тих випадках, коли в результаті таємного (а також поштового) голосування з'ясувалося, що більшість членів профспілки висловилися проти. Останній із законодавчих актів кабінету М. Тетчер – «Закон про зайнятість» 1990 р. – став логічним продовженням десятилітнього тиску уряду на тред-юніонів. Акт поставив поза законом вторинні дії та акції солідарності, винятком стало тільки мирне пікетування. Підприємці отримали право звільняти учасників неофіційних «промислових дій» на свій розсуд. З цього часу голосування потрібно було проводити серед усіх учасників майбутнього страйку. Проголошувалася незаконною будь-яка відмова у працевлаштуванні тих, хто не був членом профспілки. Винятком був той випадок, коли на роботу приймала профспілка.

Держава намагалася постійно збільшити свій контроль за діяльністю профспілкових організацій шляхом реформування їх внутрішньої структури, втручаючись у процедуру виборів керівних органів тред-юніоністських організацій [6].

Законодавство Франції також містить норми, що створюють умови для реалізації профспілками використання певних гарантій їх діяльності. Так, незважаючи на те, що право на страйк гарантується французькою Конституцією, Трудовий кодекс засвідчує багато обмежень щодо реалізації цього права, оскільки страйкові дії розглядаються як крайня міра вирішення трудових конфліктів. Одним із основних обмежень є обов'язкова наявність проміжних форм вирішення спорів: примирення сторін, посередництво та арбітраж [12]. Надаючи ці порівняння, обов'язково, з нашого погляду, необхідно враховувати, що зазначені країни Західної Європи мають значний досвід соціального партнерства, значно вищий рівень соціально-економічного життя населення, й уже затвердилися як демократичні держави з розвиненим громадянським суспільством.

Показовим для підтвердження недооцінки, навіть ігнорування профспілок державою, а саме Кабінетом Міністрів України може стати прийняття Закону України «Про охорону праці» [13]. Упродовж усього часу обговорення проекту закону профспілками було подано до Уряду значну кількість зауважень, перш за все, це збереження на перехідний період за технічною інспекцією праці профспілок прав і повноважень згідно з чинним законодавством. Адже технічна інспекція праці профспілок здійснює державний нагляд за охороною праці протягом майже шістдесяти років і накопичила значний досвід роботи, який доцільно використати при передачі функцій нагляду державі.

Державний Комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і з гірничого нагляду (далі – Держгіртехнагляд) України, незважаючи на погоджені в робочому порядку з Радою ФНП України положення проекту Закону про охорону праці, вилучив із останнього його варіанту практично всі конкретні позиції про повноваження профспілок у сфері охорони праці [14]. Проте жодна з пропозицій профспілок не була прийнята Урядом навіть при формуванні

структур державного управління і охорони праці [15]. На підтвердження цього можна навести ще й вилучені з Закону статті, що фактично унеможливили чітке формування повноважень органів управління охороною праці. Зокрема, із ст. 38 вилучено положення про утворення Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення, відповідно до ст. 39 здійснення організаційно-управлінської функції знято з Мінпраці України і доручено Держгіртехнагляду України, а ст. 44 знову закріплює існування розрізнено діючих численних державних інспекцій замість створення єдиного органу державного нагляду за охороною праці [16].

Беручи до уваги вищезазначене, слід відзначити, що пошук форм співпраці держави та профспілок достатньо складний та довготривалий процес для будь-якої держави, котрий супроводжується низкою економічних, соціальних та політичних перетворень. Беззаперечним є факт, що звуження прав профспілок не минає без наслідків для останніх. На нашу думку, позбавлення профспілок законодавчої ініціативи призвело і до інших негативних змін у профспілковому русі, провідне місце серед яких посідає суттєве зменшення чисельності членів профспілкових організацій, що стало результатом розколу профспілок. Хоча доцільно визначити ще й такі причини зменшення чисельності профспілок, як: скорочення виробництва та ліквідація підприємств, що зумовлює безробіття, перехід працівників до індивідуальної зайнятості, вплив працівників до тіньового сектора економіки, трудова міграція за кордон. Так, за 1990–2000 рр. кількість осіб, зайнятих у галузях економіки України, скоротилася з 25,4 до 18,4 млн. осіб. За різними оцінками, 6–7 млн. громадян України працюють за кордоном; зміна форм власності та спротив нових власників створенню на приватних підприємствах профспілок найманих працівників; поширення найму на роботу за індивідуальними договорами (контрактами); втрата працюючими мотивації у членстві в профспілках зумовлена насамперед розчаруванням у здатності профспілок захистити їх права як на конкретному підприємстві, так і на національному рівні.

Водночас попри загальне скорочення чисельності профспілок рівень охоплення профспілковим членством в Україні залишається досить високим і складає 94% працівників, зайнятих у всіх галузях економіки.

Однак для більшості працівників профспілкове членство є значною мірою формальним. Так, за даними всеукраїнського опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова (21–27 червня 2001 р. було опитано 2014 респондентів віком від 18 років у всіх 27 регіонах України), лише 66,5% респондентів з числа тих, хто працює в колективі, задекларували своє членство в профспілці, а майже кожен другий член профспілки (43,2%) не зміг назвати її назву [17].

Переважно формальними для більшості громадян є і причини, з яких вони стають членами профспілки. З числа респондентів, які задекларували своє членство у профспілках, майже половина (43,7%) є їх членами «за інерцією» – з радянських часів, кожен п'ятий (20,2%) послався на те, що на підприємстві «прийнято» бути членом профспілки, а 12,2% опитаних повідомили, що профспілки на їх підприємстві були створені централізовано, і їх згоди на участь у них ніхто не питав. І лише 18,7% опитаних вважають своє членство в профспілці необхідним для боротьби за свої права [17].

Безумовно, що ставлення до профспілок обумовлює їх безпосередня діяльність, адже саме це може слугувати критерієм довіри до них, проте значну роль відіграють умови, встановлені державою, і за яких діятимуть профспілки.

Сьогодні профспілки все більше переходять від радикальних до поміркованих форм обстоювання своїх інтересів. Однак такі форми є ефективними лише в умовах правової держави та розвинутого громадянського суспільства. Законодавець чітко передбачив форми діяльності профспілок, а саме: підписання угод і колективних трьохсторонніх угод з роботодавцями та державою щодо дотримання зобов'язань щодо умов праці, її оплати та ін. Держава в цьому випадку є гарантом дотримання зобов'язань, узятих на себе профспілками та роботодавцями. Головною з цих угод є Генеральна тарифна угода, яка щорічно підписується найбільш впливовими профоб'єднаннями та профспілками, Конфедерацією роботодавців України та Кабінетом Міністрів України. Водночас змістовне наповнення Генеральних угод та

ступінь їх дотримання Урядом є далекими від таких, що дійсно покращують стан соціально-трудова відносин у країні, становище найманих працівників. Можна констатувати: Генеральні угоди не визначають належним чином соціально-трудова відносини і практично не впливають на реальне становище найманих працівників [18].

Узагальнюючи вищевикладене, слід зауважити, що питання побудови цивілізованих і демократичних взаємин між державою та профспілками залишається актуальним, на що звернули увагу й представники Міжнародного Незалежного Фонду «Українські реформи», запропонували розробити концепцію соціального партнерства уряду, підприємців та профспілок [17]. Оптимальна модель побудови взаємовідносин лишається не виробленою, що безперечно позначиться на подальшому формуванні соціальних, економічних, політичних і правових інститутів суспільства.

1. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Верховна Рада УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
2. Нариси історії професійних спілок України / Федерація профспілок України / [Головний редактор О. М. Стоян; керівник авторського колективу О. П. Реєнт]. – К., 2002.
3. Цвих В. Ф. Профспілки і громадське суспільство: особливості парадигми відносин : автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02. – К., 2004.
4. Добровольська Г. О. Професійні спілки України (1997–2002 рр.): дис... доктора іст. наук: 07.00.01. – Донецьк, 2008.
5. Євсюкова Н. В. Політична діяльність профспілок України в період її незалежності (1991–2000 рр.): дис... кандидата іст. наук: 07.01.01. – Донецьк, 2006.
6. Головка С. Г. Політика «нових торі» щодо тред-юніонів (1980–1990 рр.): дис... кандидата іст. наук: 07.00.02. – К., 1999.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Постанова Президії Верховної Ради України від 14.09.1992 р. «Про внесення доповнень до статті 103 Конституції /Основного Закону/ України».
9. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВОУ). – Ф. Р-2, оп. 15, спр. 4530, арк. 14; 21; 36; 40.
10. ЦДАВОУ. – Ф. Р-2, оп. 15, спр. 4530, арк. 33; 73.
11. ЦДАВОУ. – Ф. Р-2, оп. 15, спр. 4232, арк. 6.
12. Рочко А. В. Регулирование забастовочной деятельности во Франции // Труд за рубежом. – Москва. – 1993.
13. Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 № 2694-ХП // Відомості Верховної Ради України. – № 49. – Ст. 668.
14. Поточний архів Федерації профспілок України. – Спр. 831, арк. 119.
15. Поточний архів Федерації профспілок України. – Спр. 1818, арк. 217.
16. Поточний архів Федерації профспілок України. – Спр. 831, арк. 120.
17. Соціологічне опитування: Чи довіряєте ви профспілкам? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: razumkov.org.ua/poll.php?poll_154
18. ЦДАВОУ. – Ф. Р-2, оп. 15, спр. 4235, арк. 2.