

ВЗАЄМОДІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ: ІННОВАЦІЙНІ ЕЛЕМЕНТИ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ

У статті сформована осучаснена модель соціального діалогу як динамічне явище з постійним розвитком відносин та зміною його діалогової суб'єктності, що передбачає, перш за все, підвищення ефективності взаємодії законодавчого органу влади з неурядовими організаціями, розвиток демократії участі.

Ключові слова: демократія участі, професійні спілки, колективні трудові спори, суб'єкти законодавчої ініціативи, діалогова суб'єктність.

Антонова Е. Р. Взаимодействие законодательного органа власти с неправительственными организациями: инновационные элементы модели социального диалога.

В статье сформирована осовремененная модель социального диалога как динамическое явление с постоянным развитием отношений и изменением его диалоговой субъектности, предусматривающий, прежде всего, повышения эффективности взаимодействия законодательного органа власти с неправительственными организациями, развитие демократии участия.

Ключевые слова: демократия участия, профессиональные союзы, коллективные трудовые споры, субъекты законодательной инициативы, диалоговая субъектность.

Antonova O. R. Cooperation between the legislative body and non-governmental organizations: innovative elements of the model of social dialogue.

In the article the modernized model of social dialogue as a dynamic phenomenon with the constant development of relations and change its dialogue subjectivity that involves, first of all, of improving synergy of cooperation between the legislative body and non-governmental organizations, the development of participatory democracy.

Keywords: participatory democracy, trade unions, collective labor disputes, subjects of legislative initiative, interactive subjectivity.

Економічна та соціальна ситуація в державі вимагає постійного наукового пошуку способів осучаснення соціального діалогу як чинника формування ефективної взаємодії неурядових організацій з Верховною Радою України. Тому нами докладені зусилля для обґрунтування необхідності адаптації соціального діалогу до соціально-економічних перетворень у державі, зокрема: залучення до примирних процедур народних обранців та представників неурядових організацій, розширення сфери впливу соціального діалогу та збільшення демократії участі у вирішенні загальнодержавних рішень, що стосуються соціально-трудова питань.

Теоретичні та практичні питання піднятої проблеми досліджуються у межах виконання планів науково-дослідної роботи кафедри парламентаризму та політичного менеджменту «Розвиток політичної та адміністративно-управлінської еліти в Україні: теоретико-методологічні засади» 2013-2014 (№ держ. реєстр. 0113U002447) у рамках комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України «Державне управління та місцеве самоврядування» (№ держ. реєстр. 0199U002827).

Різні аспекти соціального партнерства вивчало експертне співтовариство економістів, політологів, юристів, істориків і соціологів, серед них вітчизняні дослідники: А. Андрющенко, М. Баглай, С. Бакуменко, М. Балабанова, Н. Болотінова, В. Варениця, В. Геєць, Г. Гончарова, Н. Гриценко, Н. Громадська, В. Давиденко, І. Дубровський, В. Жернакова, В. Жуков, Г. Задорожний, А. Здравомислов, З. Козак, В. Комарницький, Е. Лібанова, І. Левенець, Т. Ляшенко, А. Мірошніченко, Д. Неліпа, О. Новікова, Г. Осовий, О. Петров, О. Петрос, В. Пилипенко, В. Покотило, О. Процевський, А. Рибак, В. Ротань, В. Руденко, Н. Саппа, В. Соболев, А. Соловійов, В. Смолович, О. Уманський, Н. Хуторян, Г. Чанишева та практики: М. Волинець, С. Горбунова-Рубан, С. Гербеда, Н. Зарько, А. Кінах, В. Костиця, Г. Осовий, Н. Руденко, С. Українець, В. Цвих.

Науковий пошук учених і практиків сформував ставлення до соціального діалогу як до управлінської моделі, проте, незважаючи на широкий спектр порушених ними питань, низка

проблем у зазначеній сфері вимагає вдосконалення й додаткового вирішення. Актуальним для вітчизняної науки є розгляд сутності соціального діалогу як динамічного явища з постійним розвитком відносин, яке передбачає ефективну взаємодію законодавчого органу влади з неурядовими організаціями. Саме цим й обумовлюється актуальність статті.

З огляду на зазначене метою нашої статті є розкриття теоретичних аспектів осучаснення соціального діалогу як чинника ефективної взаємодії законодавчого органу влади з неурядовими організаціями. Досягнення поставленої мети вимагає вирішення наступних дослідницьких завдань:

- розкрити необхідність зміни традиційної форми ведення переговорів за рахунок розширення класичного кола об'єктів – питань, охоплених діалогом, та суб'єктів – учасників соціального діалогу;

- окреслити роль і підняти престиж неурядових організацій як природних партнерів і союзників профспілок у захисті соціально-трудова прав працівників;

- напрацювати конкретні наукові пропозиції й практичні рекомендації, спрямовані на зміцнення інституту демократії участі та подолання інертності представницької демократії у вирішенні колективних трудових спорів.

Неодмінно потрібно підкреслити, що науковий пошук сформував ставлення до соціального діалогу як до управлінської моделі. Подібна модифікація соціального діалогу – це не штучний процес, який виник з певних наукових міркувань. Вона назріла в результаті еволюційного процесу вирішення колективних трудових спорів. Це означає, що позитивні суспільні переми в Україні відбудуться лише тоді, коли самі сторони колективних трудових відносин визнають за потрібне інтегрувати соціальний діалог, збільшуючи його сферу впливу та залучаючи до нього якомога ширше коло суб'єктів, які в змозі вдало вирішувати питання, що є предметом не тільки консультацій, колективних переговорів, обміну інформацією чи узгоджувальних процедур (ст. 8 Закону України «Про соціальний діалог в Україні»), але й завдяки невизначеній у законі формі здійснення соціального діалогу: контролю за виконанням прийнятих рішень.

Реалізація стратегічних завдань у визначеному напрямку надасть можливість Україні в умовах світової глобалізації забезпечити:

- продуктивність виробництва, як у Німеччині;

- соціальну рівність, як у Швеції;

- рівень зайнятості населення, як у Данії;

- темпи економічного зростання, як в Ірландії;

- рівень валового національного продукту на душу населення, як у Люксембурзі;

- рівень забезпеченості інформаційними та комунікаційними технологіями, як у Фінляндії;

- рівень охорони здоров'я, як у Франції;

- рівень освіти, як у Норвегії (яка проте не є членом ЄС);

- дух космополітизму, як у Великобританії [1, с. 53].

Утім, усвідомлюючи всю важливість використання позитивного досвіду інших країн, до прямого їх запозичення слід ставитися досить обережно. Однак за умови вибіркової імплементації європейського досвіду інтегрований соціальний діалог в Україні охоплюватиме всі підсистеми соціальної системи: економічну, політико-правову, культурно-етнічну, які, в свою чергу, виконуватимуть наступні функції: економічна – забезпечить адаптацію суб'єктів трудових відносин до ринкової економіки; політико-правова – не допустить дезорганізації, напруги та забезпечить легітимізацію нормативного порядку; культурно-етнічна – забезпечить збереження єдності нації Незважаючи на неоднорідність цих засобів соціальної консолідації, вони інтегровані в єдине ціле і складають стійку систему сукупності правових, соціально-економічних, культурних і політичних гарантій. У разі їх відсутності чи нестабільності виникає дестабілізація, а інколи і колективні трудові спори (конфлікти) між сторонами соціально-трудова відносин.

Тобто, обмеження дієвості соціального діалогу, надмірне звуження предмета діалогу, який не виходить за рамки соціально-трудова відносин, призводить до негативних соціально-економічних явищ. Підтвердженням цього є неприйнятні як з етичної, так і економічної точок зору факти [2]:

- дефіцит державних фінансів;

- невиконання державних програм, у т. ч. тих, що стосуються дотримання соціально-економічних прав громадян;

- стрімке поглиблення розриву між вартістю праці і вартістю життя;

- поширена «бідність працюючих», причому серед кваліфікованих працівників з вищою освітою;
- повернення до практики вимушених відпусток працівників «за власний рахунок»;
- подальша «тінізація» ринку праці, пов'язана з ухваленням Податкового кодексу;
- 48 % українських родин відчують себе на рівні виживання;
- молода українська сім'я, де батько працює та отримує середню зарплату, може жити та утримувати на рівні прожиткового мінімуму лише одну дитину;
- індекс свободи преси, що обраховується міжнародною неурядовою організацією Freedom House, знижений до 131 позиції (з 90 у 2009 р.)

За таких показників необхідно модернізувати соціальний діалог не тільки як багаторівневий процес у різноспрямованих сферах впливу, а здебільшого у напрямку розширення кола суб'єктів – учасників соціального діалогу. На наш погляд, він повинен мати таку діалогову суб'єктність:

1. *«справедлива держава»:*

- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- профільні міністерства та відомства;
- місцеві органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування;

2. *«справедливий роботодавець»:*

- власники, керівники, повноважні представники вітчизняних підприємств, установ, організацій;
- галузеві асоціації та об'єднання;
- загальнонаціональні та регіональні об'єднання підприємців;

3. *«заможні працівники»:*

- професійні спілки;
- неурядові організації.

Зупиняючись на маловивченому суб'єкті соціального діалогу «Верховна Рада України», зазначимо, що участь народних депутатів у роботі примирної комісії як незалежних посередників, членів трудового арбітражу, експертів примирних процедур уже легалізована у Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (статті 8–10, 13), наказі НСПП від 05.05.2003 № 178 «Про затвердження Положення про порядок залучення до участі у примирних процедурах по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) народних депутатів України, представників державної влади та органів місцевого самоврядування». Однак з моменту формалізації цих можливостей народні депутати жодного разу не виявили бажання взяти участь у виробленні взаємоприйнятних рішень між сторонами соціального діалогу (за даними Національної служби посередництва і примирення (НСПП) станом на 01.04.2013). Оцінюючи ситуацію, можна стверджувати, що державно-управлінський рівень чинного соціального діалогу потребує вдосконалення. Тому для досягнення бажаного соціально-економічного ефекту та якості прийнятих рішень необхідно модернізувати, перш за все, національну модель соціального діалогу, активно залучаючи до вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) народних обранців, причому не на добровільній, а на обов'язковій основі, доповнивши цією нормою Закони України «Про статус народного депутата України», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Введення більш жорстких вимог відіграє, з нашої точки зору, вирішальну роль у розв'язанні колективних спорів: покращить якість примирних процедур та результативність виконання ними рішень, прискорить процес вирішення колективних спорів, зменшить конфронтаційну тональність у трудових, соціальних, економічних відносинах суспільства та, як результат, підвищить ефективність взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями.

Для покращення діалогу між суб'єктами соціального діалогу необхідно створити простір для демократії участі. Слід зазначити, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоб замінити собою представницьку демократію, а для її доповнення та функціоналізації. Для забезпечення переходу від ідеології протистояння до партнерських стосунків необхідно всіляко залучати до соціального діалогу неурядові організації, діяльність яких спрямована на захист соціально-трудова та соціально-економічних прав і свобод працівників. Така діалогова інновація створить платформу для безпосереднього захисту громадянами своїх соціально-трудова прав, розвитку динамічного демократичного суспільства, підвищення якості державної політики та її безперешкодній реалізації, тому що «...жодна реформа в державі, навіть найефективніша та

найпотрібніша, не буде сприйматися суспільством, якщо суспільство на рівні фахового та експертного середовища не буде задіяне до розробки, прийняття і контролю за виконанням тих чи інших реформ, рішень управлінського характеру на всіх рівнях»[3].

Однак вітчизняне законодавство, порушуючи принципи міжнародного права, не тільки звужує суб'єктність соціального діалогу, але й обмежує сферу впливу профспілок, створює «соціальне перевантаження» у соціально-трудовах та економічних відносинах. Підтвердженням цього є наступне:

– у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» категорично зазначено, що єдиною інституцією громадянського суспільства в соціальному діалозі є профспілки, хоча ця норма закону суперечить національному законодавству України: Конвенціям МОП, які ратифіковані Україною: № 87, № 98, № 135; статті 36 Конституції України [4], в якій зазначено, що «усі об'єднання громадян рівні перед законом», та одночасно Законом України «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», в яких даються формулювання, що дозволяють досить гнучко сприймати правову ситуацію: «інші уповноважені найманими працівниками органи»; «інші представницькі організації»; «інші уповноважені трудовими колективами органи»; «інша уповноважена найманими працівниками організація». Отже, союзниками профспілок та повноправними учасниками соціального діалогу на рівноправній і партнерській основі повинні стати неурядові організації, діяльність яких спрямована на відстоювання соціально-трудовах та економічних прав і свобод працівників;

– у проєкті Трудового кодексу України не передбачається спеціальних норм про трудові колективи (ст. 252 КЗпП), а тим паче про неурядові організації (ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»), йдеться лише про працівників, про збори працівників, про представників працівників. Такий підхід виключає можливість трудових колективів та його неурядових організацій стати суб'єктами соціального діалогу, а значить, це місце монополює відводиться профспілкам;

– новий Закон України «Про громадські об'єднання», на відміну від попереднього Закону України «Про об'єднання громадян», вже не регулює діяльність профспілок. Його застосовують до профспілок лише у випадках, що не передбачені Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»;

У результаті звуження суб'єктності соціального діалогу та обмеження сфери впливу профспілок у соціальному діалозі призводить до ряду відкритих проблем:

– незважаючи на те, що статтею 9 Закону України «Про колективні договори і угоди» положення колективного договору поширюються на всіх працівників підприємств незалежно від того, чи є вони членами профспілки, а положення генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угод є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду, професійні спілки, як представницькі органи сторін, реально не зацікавлені у захисті трудових і соціально-економічних прав та інтересів найманих працівників, які не є їх членами. В результаті фактично «за бортом» залишаються не члени профспілок. (За розрахунками Держкомстату у 2012 році в економіці України працює 44 % громадян; у державних установах серед працюючих в середньому 88,3 % охоплено профспілковим членством. Це на 0,4 % менше, ніж у 2010 році) [5];

– практика засвідчує, що в Україні ще не відбулося повного роздержавлення «традиційних профспілок», які б створили опозицію владним структурам, роботодавцям і політичним партіям. У той же час «альтернативні профспілки», хоч і незалежні від керівників, надмірно політизовані та конфронтаційні, їм бракує переговорних здібностей. Така інцидентна позиція «альтернативних профспілок» відштовхує від них тих, хто не схильний до радикалізму. Таким чином, як «альтернативні», так і «традиційні» профспілки непродуктивно застосовують колективно-переговорну практику;

– відповідно до статті 6 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» право захищати інтереси найманих працівників мають лише профспілкові організації, які відповідають критеріям репрезентативності. Запропонованим критеріям не змогли б відповідати навіть діючі профспілки ЄС та США, оскільки більшість з них за таких умов були б визнані «не репрезентативними». Тому поділ профспілок на «репрезентативні» та «нерепрезентативні» призведе до того, що наймані працівники залишаться наодинці зі своїми проблемами;

– профспілки не вписуються в жодну із загальноприйнятих моделей представлення групових інтересів («плюралістичну» та «корпоративістську» моделі) [6, с. 21]. Їх діяльність схожа з патронажно-клієнтельною моделлю захисту групових інтересів, яка безпосередньо гальмує

механізм утвердження плюралістичної моделі та корпоративістські стосунки між працею, капіталом і державою. Але з розвитком громадянського суспільства в Україні відбуватиметься плавний перехід або до плюралістичної, або до неокорпоративістської моделі.

– закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» і проект Трудового кодексу по різному вбачають роль профспілок у вирішенні колективних трудових спорів. Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» надає профспілкам широкі повноваження з представництва і захисту колективних прав найманих працівників. Зокрема, вони є суб'єктами формування та затвердження вимог найманих працівників на галузевому, територіальному та національному рівнях, а також входять до складу примирної комісії. Однак автори проекту Трудового кодексу дещо звузили вищезгадані повноваження профспілок, позбавляючи профспілкові органи права вимагати від роботодавця розірвання трудового договору з керівником підприємства, якщо він порушує трудове законодавство, погоджувати встановлення шестимісячного строку випробування при прийнятті на роботу та ін. Такий підхід не зміцнює профспілковий рух в Україні, навпаки, він може призвести до його занепаду.

За таких обставин необхідно розширити коло класичних партнерів соціального діалогу, надаючи неурядовим організаціям повноважень основної сторони системи соціального діалогу у сфері соціально-трудова та соціально-економічних відносин.

Разом з тим, надати право захищати інтереси найманих працівників усім неурядовим організаціям, до яких входять працівники недоцільно, оскільки це може призвести до виникнення негативної практики створення неурядових організацій виключно для участі у колективних трудових спорах, в організації і проведенні страйків та лобювання громадських інтересів.

Тому нами запропонована осучаснена модель соціального діалогу, особливістю якої є участь неурядових організацій, наділених правом ведення переговорів у колективних спорах з боку найманих працівників. Правила її формування та право на ведення переговорів визначатимуться НСПП, на яку покладатимуться функції надання дозволу для ведення переговорів. Підставою для цього має бути колективна заява від найманих працівників, підписана не менше як 30 % працівників. Визначений порядок сформований на основі американської моделі ведення колективних переговорів, в якій до початку переговорів утворюється так звана колективно-договірна одиниця. Підставою для організації виборів цієї одиниці має бути подання заяви від працівників, підписаної не менше як 30 % працівників, а правила її формування визначаються Національним управлінням з трудових відносин (НУТВ), на нього ж покладена функція видачі відповідного сертифікату від НУТВ, що засвідчує її виключне право на ведення переговорів [7].

Аналогічні можливості частково передбачені і в національному законодавстві, зокрема у статті 4 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Вони передбачають надання права найманим працівникам на виробничому рівні формувати і затверджувати свої вимоги не лише загальними зборами (конференцією) найманих працівників, але й шляхом збору не менше половини підписів членів трудового колективу підприємства, установи, організації чи їх структурного підрозділу. У випадках, коли інтереси найманих працівників на галузевому, територіальному чи національному рівнях представляють інші уповноважені ними органи, то вимоги найманих працівників формуються і затверджуються конференцією.

Тож чимало суспільних відносин ще потребують державно-управлінського упорядкування та законодавчої регламентації. Вважаємо, що задля удосконалення законотворчого процесу, необхідно внести зміни до ст. 93 Конституції України, доповнюючи конституційний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, до якого входять Президент України, народні депутати, Кабінет Міністрів України і Національний банк України, неурядовими організаціями, які реалізуватимуть право безпосереднього звернення до парламенту, зокрема для вирішення важливих економічних і соціальних завдань, здійснення ефективного управління та підвищення економічного прогресу. Сутність її полягає у тому, що певна кількість громадян має право порушити перед парламентом питання про прийняття конкретного закону, а представницький орган зобов'язаний розглянути це питання.

Для впровадження зазначеної пропозиції потрібно визначити умови участі таких громадян у законотворчому процесі. З цією метою необхідно надати право законодавчої ініціативи виключно неурядовим організаціям як представникам від громадськості, які зібрали не менше 78 тис. підписів на підтримку запропонованого ними законопроекту (кількість підписів визначена за

аналогією участі партій у парламентських виборах до Державної Думи РФ: у 2010 році населення РФ складало 142,9 млн. чоловік; населення України – 45 млн.) [8].

Можливі більш м'які умови участі неурядових організацій у законотворчому процесі (у разі внесення змін чи доповнень). Наприклад, в конституції Австрії визначено, що громадянська законодавча ініціатива може бути направлена до парламенту безкоштовно у письмовій формі групою з 500 австрійських громадян. Враховуючи чисельність населення України (біля 45 млн. осіб) і Австрії (біля 8 млн. 400 тис.), ця кількість повинна збільшитися у 5,35 раза, що складає 2700 громадян України [9].

На наш погляд, у нашій державі таку форму участі громадян у законотворчості можна розглядати як цілком доцільну з огляду на наявність розриву між якістю законодавчої діяльності та суспільними очікуваннями. Ця конституційна норма дозволить запобігти внесенню до парламенту необґрунтованих проєктів.

Отже, підсумовуючи сказане вище, можна констатувати, що осучаснення традиційної форми ведення переговорів, широкий різномірний діалог влади і суспільства, урахування думок організованого громадянського суспільства при вирішенні значущих економічних, соціальних і державних проблем є найважливішим очікуванням сьогодення. Повне втілення в життя запропонованих у статті пропозицій приведе до:

- 1) підвищення ефективності державного управління, яке забезпечить перехід від політичної конфронтації до співробітництва і консолідації суспільства;
- 2) зміцнення інституту демократії участі та подолання інертності представницької демократії, у вирішенні колективних трудових спорів;
- 3) паритетності взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями у вирішенні соціально-трудова та економічних питань;
- 4) розвитку економічної демократії, яка надасть можливість найманим працівникам брати участь у вирішенні соціально-трудова та економічних проблем;
- 5) розширення сфери впливу соціального діалогу та його діалогової суб'єктності;
- 6) забезпечення гідного рівня добробуту українських громадян, як і їх місця в сім'ї європейських народів.

Список використаних джерел:

1. Гідденс Ентоні. Майбутнє європейської соціальної моделі / Ентоні Гідденс Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі. – К. : Заповіт, 2006. – 56 с.
2. Суспільно-політична ситуація у країні напередодні парламентських виборів [Електронний ресурс] // Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2012. – № 7–8. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua/ukr/files>. – Назва з екрана.
3. Перспективи демократії участі в Україні Матеріали конференції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/recent/14485/>.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Організаційна робота профспілки. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ppdu-ua.org/?type=126>. – Назва з екрана.
6. Pleines H. In Brüssel angekommen? Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene / H. Pleines // Projektbericht für die Otto-Brenner-Stiftung, 2008. – Berlin. – S. 21–30.
7. Матеріали семінару для сторін соціального діалогу. Чернігівський обласний Ресурсний центр соціального партнерства «Моделі соціального партнерства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://partners.cn.ua/>.
8. Вибори в РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ref.co.ua/59071-Vybury_v_RF.html. – Назва з екрана.
9. Санченко Алевтина. Участь громадськості у законотворенні як засіб зробити виборця відповідальним за свій політичний вибір / Алевтина Санченко // Віче. – 2007. – № 5.

** Антонова Олена Ростиславівна – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.*