

УДК 316.66:342.52:342.58

О. Антонова

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Зосереджено увагу на соціальному діалозі як на принципово новій моделі взаємодії законодавчого органу з неурядовими організаціями. Зазначено, що він є ключовим елементом політики держави у сфері трудових відносин, основою сучасного демократичного суспільства. Зауважено, що ефективність соціального діалогу залежить від його представництва, яке, на нашу думку, необхідно розширити шляхом залучення до нього, окрім профспілок, роботодавців та органів виконавчої влади, ще й неурядових організацій, діяльність яких спрямована на відстоювання соціально-економічних прав працівників.

Ключові слова: колективні інтереси, соціально-трудова відносина, соціальне партнерство, представники робітників, вітчизняна модель соціального діалогу, медіація, інститути демократичного суспільства.

Реалії сьогодення такі, що ні держава, ні громадськість, не можуть поодиночі подолати соціальну несправедливість, вирішити конфлікти та забезпечити громадянам рівні можливості. Для досягнення цілей і реалізації прав громадян необхідне їх об'єднання у різного роду неурядові організації, які здатні виражати колективні інтереси, брати участь у житті суспільства та взаємодіяти з державою. На сучасному етапі ця взаємодія конче необхідна, вона повинна будуватися на засадах соціального партнерства як способу мирного, неконфронтаційного врегулювання соціально-трудова відносин, основою якого є соціальний діалог.

Актуальність взаємодії громадянських інституцій з державою підтверджується дослідженнями мислителів різних часів, зокрема Дж. Локком, Т. Пейном, Г. Гегелем, К. Марксом тощо. До означеної проблематики звертаються й сучасні вітчизняні вчені, серед яких можна виділити В. Гошовську, О. Ващук, В. Копейчикова, В. Нерцесянца, О. Петришина, В. Погорілка, П. Рабіновича, Ю. Тодику, Л. Чернявську, В. Чиркіна, Ю. Шемшученка, Т. Акімова, В. Гасць, А. Колодій, Е. Смірнова та інших.

Незважаючи на зростання кількості досліджень, присвячених взаємодії неурядових організацій з державою, ця проблема залишається актуальною і потребує подальшого розгляду в розрізі побудови між ними соціального діалогу, спрямованого на відстоювання соціально-економічних прав працівників та захист добробуту громадян.

З погляду вітчизняних вчених П. Пилипенка, В. Жернакова, Г. Стоян, Ф. Цесарського, П. Ізуїта, інтереси найманих працівників у трудових правовідносинах повинні представляти і захищати їх законні представники – профспілки. Поза увагою науковців залишилися неурядові організації, які у співпраці з законодавчим органом мають також можливість впливати на соціальний діалог та є одним із найважливіших показників існування у державі демократії.

У зв'язку з цим основним завданням статті є вдосконалення національної моделі соціального діалогу, яка передбачає партнерські взаємовідносини представників органів державної влади, роботодавців та представників найманих працівників: об'єднань

профспілок і неурядових організацій, що мають довіру найманих працівників та для яких відстоювання соціальних та економічно-трудова інтересів громадян є одним із напрямків їх діяльності.

Соціальним діалогом потрібно називати процес, що включає всі типи переговорів, консультацій та обміну інформацією між роботодавцями, працівниками та державою, спрямований на успішне вирішення питань соціально-економічної політики [1]. Діюча українська національна модель соціального партнерства має класичну форму трипартизму, сформульовану Міжнародною організацією праці, тобто регулювання трудових стосунків здійснюється на основі рівноправної взаємодії держави, профспілок, роботодавців або власників [2]. Звичайно, універсальної моделі соціального діалогу не існує, бо усе інституційне середовище і форми ведення такого діалогу мають бути пристосовані до національних умов і до конкретної ситуації.

Підтвердженням сказанного є успішний в цьому плані досвід Естонії. Крім офіційних сторін (уряд – профспілки – роботодавці), в цій державі до категорії учасників соціального діалогу включені добровільні професійні спілки та представники неурядових організацій, які забезпечують спільне вивчення питань та прийняття погоджених рішень у вирішенні нагальних проблем працівників.

Також досить цікавим є досвід Румунії щодо дії Ради з економічних та соціальних питань. До її структури належать, окрім загальноприйнятих соціальних партнерів, представники неурядових організацій. Рада з економічних та соціальних питань надає допомогу парламенту у законодавчо визначених сферах, виконує дорадчі функції при визначенні стратегій, економічної та соціальної політики, відіграє роль посередника при виникненні суперечок між соціальними партнерами, сприяє досягненню та розвитку соціального діалогу і соціальної солідарності.

Життя вимагає оновлення вітчизняної моделі соціального діалогу, яка передбачає:

1. Створення необхідних основ правової бази, що сприятиме реалізації ефективної державної політики щодо регулювання трудових, соціальних та економічних відносин:

- законодавче визнання неурядових організацій стороною соціального діалогу;
- наділення неурядових організацій правом законодавчої ініціативи.

2. Здійснення неурядового контролю за дотриманням роботодавцями трудового законодавства.

3. Вироблення нових форматів взаємодії неурядових організацій з:

– Національною тристоронньою соціально-економічною радою задля узгодження позицій і спільних дій сторін соціального діалогу та розроблення рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України;

– Національною службою посередництва і примирення для організації соціального діалогу з метою запобігання конфліктним ситуаціям у сфері соціально-трудова відносин, колективним трудовим спорам та ініціювання проведення консультацій сторін для вироблення узгоджених дій задля оперативного вирішення проблемних ситуацій;

– Кабінетом Міністрів України, урядовими комітетами, профільними комітетами Верховної Ради України з метою модернізації трудового законодавства, підвищення ролі колективно-договірного регулювання трудових відносин;

– Сприйняття неурядових організацій своєрідним об'єднуючим чинником, який пропагує ідею партнерства і солідарності, спонукає населення до активних дій, збирає підписи, розробляє законопроекти, лобіює їх проходження у Парламенті.

5. Впровадження науково-дослідницького підходу до вивчення питання участі неурядових організацій у соціальному процесі.

6. Такі зміни пов'язані з тим, що:

– новий Закон України “Про громадські об'єднання”, на відміну від попереднього Закону України “Про об'єднання громадян”, вже не регулює діяльність українських профспілок. Його застосовують до профспілок лише у випадках, що не передбачені Законом України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” [3, 4];

– професійні спілки не здійснюють представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів найманих працівників, які не є їх членами;

– професійні спілки – об'єктивно слабкі організації, які практично підзвітні і контролюються органами державної влади, роботодавцями і політичними партіями.

Тож союзниками профспілок на рівноправній і партнерській основі повинні стати неурядові організації, діяльність яких спрямована на відстоювання соціально-економічних прав працівників. Такий підхід об'єктивно необхідний: поодиночі трудовим колективам із проблемами трудових відносин впоратися досить складно. Тому наша держава повинна вбачати в таких неурядових організаціях повноцінного учасника соціального діалогу та всіляко залучати їх до реалізації державної політики, зокрема:

1. У законодавчому процесі. Згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України [5]. Оскільки чимало суспільних відносин ще потребують законодавчої регламентації, а існуюча система законодавства далека від досконалості, вважаємо за доцільне доповнити конституційний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи неурядовими організаціями, що спільно реалізуватимуть право безпосереднього звернення до парламенту із вимогою розглянути законопроект. Розширення існуючого нині переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи є обґрунтованим, оскільки нагальною вимогою сьогодення є регламентація нових для держави і суспільства відносин в економічній, політичній, соціально-трудовій та інших сферах, які у найбільш розвинутих демократичних країнах отримали правове регулювання вже давно.

Враховуючи міжнародний досвід, вітчизняні неурядові організації на національному рівні повинні взяти на себе зобов'язання що стосуються:

– підготовки пропозицій та надання висновків на розгляд Верховною Радою України щодо законопроектів, проектів програм та стратегій;

– надання інформації Уряду та Парламенту про економічні та соціальні явища, які вимагають нових регуляторних заходів;

– вивчення причин виникнення конфліктів на галузевому та національному рівні, підготовка пропозицій стосовно їх врегулювання в національних інтересах;

– підготовки аналітичних матеріалів та досліджень з економічних та соціальних питань на вимогу Уряду або Парламенту чи з власної ініціативи;

– розробки та підтримки стратегій, програм, методологій та стандартів у сфері соціального діалогу;

– моніторингу виконання зобов'язань та дотримання міжнародних стандартів щодо проведення консультацій у галузі праці.

Для впровадження зазначеної пропозиції, необхідно визначити механізм участі таких неурядових організацій у законотворчому процесі. Для цього потрібно надати

право законодавчої ініціативи лише тим неурядовим організаціям, які зібрали не менше 250 тис. підписів на підтримку запропонованого ними законопроекту. Така конституційна норма дозволить запобігти внесенню до парламенту необґрунтованих проектів та забезпечить реалізацію однієї з форм безпосередньої демократії. Вдалим прикладом законотворчої ініціативи громадян-підприємців та неурядових організацій, які їх представляли, був процес внесення змін до Податкового кодексу України. Нормативний акт, розроблений Кабінетом Міністрів, не враховував інтереси підприємців, що викликало їх нарікання та акції протесту. Це, своєю чергою, слугувало поштовхом до ініціювання змін і доповнень до Кодексу, спрямованих на узгодження позицій уряду і малого бізнесу. Після опрацювання парламентом законодавчі пропозиції були ухвалені. Тож надання громадянам можливості безпосереднього народовладдя через реалізацію права законодавчої ініціативи суттєво збагатить інститути демократичного суспільства в Україні та виключить причини для невдоволень з боку суспільства.

Така конституційна норма цілком відображатиме структуру і баланс соціально-політичної системи суспільства і свідчитиме про подальшу демократизацію України, оскільки у законотворчій діяльності братимуть участь інститути держави і громадянського суспільства.

2. Проведення консультацій органів влади з неурядовими організаціями. Звичайно, теми консультацій можуть бути різними. В нашій статті ми зосереджуємо увагу на темі бідності серед працюючих в Україні, бо вона є основною причиною трудових конфліктів, постійним джерелом соціальної напруженості, нестабільності у суспільстві, перешкодою для успішної інтеграції України до європейської та світової економічної спільноти. Якщо у світі малі доходи мають переважно люди без роботи чи з низькою кваліфікацією, то в Україні навіть вища освіта і стабільна робота не гарантують того рівня доходів, який дозволив би достойно утримувати родину, особливо якщо у ній є діти. За результатами дослідження Інституту демографії Національної академії наук України, в Україні за межею бідності перебуває 13 млн громадян, кожна третя родина вважається бідною. Якщо межею бідності вважати визнану у світі – 17 дол. США для однієї особи на день, то відносна бідність в Україні складає 78% населення. Відповідно до світових граничних значень, частка населення країни, яке живе за межею бідності, не повинна перевищувати 10%, стільки ж має бути і багатих [6].

Саме з цих причин необхідно проводити системні консультації з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. Тож зрозуміло, що проекти законів ще до офіційного схвалення парламентом необхідно обов'язково обговорювати в якомога ширших колах: від традиційних представників – до таких, як кооперативні рухи, організації структурованих груп населення (пенсіонери, інваліди, а також релігійні, фермерські об'єднання, товариства взаємодопомоги, неурядові організації тощо).

Яскравим прикладом таких консультацій стали консультації з громадськістю у процесі прийняття загальнодержавної програми подолання та запобігання бідності в Україні на 2010 – 2015 рр., законопроекту “Про медіацію” та під час реалізації Закону України “Про соціальний діалог” [7].

Як бачимо, тільки союз держави й неурядових організацій, працівників і роботодавців, здатний принести бажаний результат. Бо вміння забезпеченої людини поставити себе на місце того, хто потребує допомоги, є принципом діяльності неурядових організацій.

3. *Участь неурядових організацій у проведенні колективних переговорів та страйків.* Закон України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” надає профспілкам широкі повноваження з представництва і захисту колективних прав найманих працівників [8]. Зокрема, вони є суб’єктами формування та затвердження вимог найманих працівників на галузевому, територіальному та національному рівнях, а також входять до складу примирної комісії. Поряд з цим автори проекту Трудового кодексу дещо звузили вищезгадані повноваження профспілок. Зокрема, проект позбавляє 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 тощо. Така ситуація може призвести до занепаду профспілкового руху в Україні. З цих причин треба якнайшвидше активізувати роботу неурядових організацій та надати їм повноваження сторони колективного трудового спору. Лише такий шлях вирішення загальнодержавної проблеми не допустить зменшення обсягу існуючих прав і свобод громадян (ч. 3 ст. 22 Конституції України).

Потрібно зазначити про важливість участі представників працівників у страйках. Відповідно до ст. 17 Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” страйком вважається тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов’язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Однак для ефективного захисту трудових прав найманих працівників їх представники повинні мати змогу застосовувати загальноновизнані закордонною практикою види страйків (часткові страйки, що, у свою чергу, поділяються на переривчаті та кругові) [9], при чому за участю не тільки профспілок, а й неурядових організацій. У 2012 р. за участю НСПП вирішувались трудові конфліктні ситуації більш як на 1050 підприємствах та надавалось сприяння сторонам у врегулюванні 108 акцій протесту та 12 страйків [10].

Проте надати право захищати права найманих працівників усім неурядовим організаціям, до яких належать працівники, є недоцільним, оскільки це може призвести до виникнення негативної практики створення неурядової організації для реалізації єдиного завдання – участі у колективних трудових спорах, в організації і проведенні страйків та лобіювання громадських інтересів.

Тому нами запропонована власна модель ведення колективних переговорів, яка відрізняється від діючої української моделі соціального партнерства з рисами класичного трипартизму. Особливістю запропонованої моделі є те, що для її повноцінного функціонування має бути сформована колективно-договірна одиниця, повноваження якої полягатимуть у веденні переговорів з боку найманих працівників від неурядової (неурядових) організації. Правила її формування визначатимуться Національною службою посередництва і примирення (НСПП) та її регіональними відділеннями, на які буде покладена функція видачі сертифікату від НСПП, що засвідчуватиме її виключне право на ведення переговорів. Підставою для цього має бути заява від найманих працівників, підписана не менше як 30% працівників.

З огляду на визначені проблеми та перспективи, внесення відповідних змін до Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” є виправданим. Їх втілення можливе за умови реалізації інтересів окремих неурядових організацій шляхом легітимного цілеспрямованого впливу на законодавчий орган.

4. Здійснення неурядового контролю за дотриманням трудового законодавства.

Інтереси найманих працівників у трудових правовідносинах повинні представляти їх законні представники, наділені повноваженнями захисту трудових прав найманих працівників. Такими суб'єктами, згідно з Конституцією України та чинним законодавством, є профспілки [11]. Однак, за Законом України “Про внесення змін та доповнень до Кодексу законів про працю УРСР” від 15.12.1993 р., профспілки були позбавлені права здійснювати державний нагляд і контроль за охороною праці та трудовим законодавством. Тож ні діючий КЗпП України, ні проект Трудового кодексу України такого принципу не містять. Внаслідок цього аспект діяльності перебудований у громадський контроль.

Навіть якщо б діюче законодавство і мало такі норми, у сучасних умовах ринкової економіки однієї участі профспілок недостатньо. Конструктивною опозицією владним структурам і роботодавцям, мають стати неурядові організації, які на озброєння повинні взяти функції захисту, при чому на будь-якому організаційному рівні: під час попередження порушення трудових і соціально-економічних прав трудящих, у разі їх захисту і відновлення.

Тим не менше, вже існує міжнародна та вітчизняна практика застосування контролю з боку громадськості за дотриманням законодавства про працю, зокрема, щодо стану виплати заробітної плати, її компенсації та індексації, оплати простою, а також щодо дотримання прав працівників під час скорочення чисельності працюючих.

Показовою є “німецька” модель, що базується на залученні найманих працівників в управління виробництвом через спеціально створені незалежні органи на тарифній автономії [12].

Не менш широка вітчизняна практика неурядового контролю. Закон України “Про захист прав споживачів” надає право об'єднанням споживачів здійснювати контроль за дотриманням прав громадян як споживачів проводити незалежну експертизу та випробування продукції тощо. Представники окремих неурядових організацій наділені правами як самостійно, так і з державними інспекторами складати протоколи про адміністративні правопорушення: це народні дружинники, громадські лісові, мисливські, рибоохоронні інспектори та інші, які наділені повноваженнями здійснювати перевірку додержання чинного законодавства у відповідних сферах діяльності. Важливого значення за цього набуває додержання Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного контролю”. У сучасних умовах з'явилися й інші форми реалізації контролю з боку громадських організацій. Наприклад, при Державній податковій адміністрації України створено громадську колегію. До неї увійшли представники п'ятнадцяти громадських організацій, що об'єднують підприємців, юристів, платників податків. Окрім того, Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” передбачено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами як через громадські організації, членами яких вони є, так і шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України “Про звернення громадян”.

Отже, розширення можливостей громадського контролю у сфері державного управління – оцінка рівня дотримання законодавства, що забезпечує соціальний діалог,

громадські експертизи та моніторинги результатів виконання генеральних угод, колективних договорів, меморандумів про співпрацю, має тенденції розвитку демократичного суспільства, що сприяє забезпеченню законності у цій сфері. Такий контроль за виконанням ухвалених рішень і досягнутих домовленостей необхідно покладати виключно на представників працівників як учасників соціального діалогу: незалежні профспілки, неурядові організації.

Внаслідок цього у вітчизняне законодавство необхідно ввести термін “неурядовий контроль”, який потрібно трактувати як діяльність недержавних організацій зі здійснення аналізу стану справ щодо додержання роботодавцем норм трудового законодавства, спрямовану на забезпечення належної реалізації трудових прав працівників. На нашу думку, таке понятійне визначення є найбільш правильним, бо воно відповідає сутності процесу, а його реалізація є показником демократії у суспільстві.

Однак для реалізації неурядовими організаціями контрольної функції їм необхідно опанувати нові знання та уміння, що стосуються:

- впровадження сучасних технологій соціального партнерства, ведення колективних переговорів задля вирішення трудових спорів;
- укладання колективних договорів і угод;
- організації страйків та проведення інших масових заходів;
- отримання інформації з питань праці та соціально-економічного розвитку;
- притягнення до відповідальності посадових осіб у разі порушення ними трудових і соціально-економічних прав та інтересів працюючих.

Висновки

Аналіз взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями в аспекті впливу на соціальний діалог дозволив сформулювати повноцінну національну модель соціального діалогу, яка передбачає партнерські взаємовідносини представників органів державної влади, роботодавців та представників найманих працівників: об’єднань профспілок і неурядових організацій, що мають довіру найманих працівників і для яких відстоювання соціальних та економічно-трудова інтересів громадян є одним із напрямків їх діяльності, зробити низку теоретичних висновків і практичні рекомендації із зазначеної проблеми. Така модель є основою соціально-економічного та політичного життя країни. Її вкорінення сприятиме подоланню конфронтаційної тональності трудових, соціальних, економічних відносин.

Оскільки процес формування соціальної моделі держави тісно пов’язаний з її політичною та економічною моделями, необхідно проаналізувати соціальний діалог у комплексі з темпами розвитку політичної системи та економіки України.

Література

1. Глосарій із трудового права та соціально-трудова відносин [Текст]. — К. : ВД “Стилос”, 2006. — С. 382.
2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 34. — Ст. 227.
3. Про громадські об’єднання : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 45. — Ст. 397.

5. Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту : аналіт. доп. // Національна безпека і оборона [Електронний ресурс]. — 2010. — № 7. — Режим доступу : <http://www.gazumkov.org.ua>.

6. Про соціальний діалог в Україні : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 3. — С. 62.

7. Інформація про результати діяльності Національної служби посередництва і примирення за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nspp.gov.ua/index>.

8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

9. Лютов Н. Л. Забастовки и другие промышленные акции работников (международный и сравнительно-правовой анализ) / Н. Л. Лютов // Труд за рубежом [Текст]. — 2001. — № 4. — С. 94—115.

10. Роль і місце держави в розбудові трипартизму й соціального діалогу: світовий досвід та Україна [Текст] : навч.-метод. матер. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; за заг. ред. В. А. Гошовської. — К. : НАДУ, 2010. — 112 с.

11. Силян А. А. Германская модель трудовых отношений в эпоху глобализации: (заметки о сути социального партнёрства) / А. А. Силян // Трудовое право [Текст]. — 2002. — № 10. — С. 59—65.

12. Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ф. А. Цесарський ; Нац. юрид. акад. України. — Х. : [б. в.], 2004. — 19 с.

O. Antonova

SOCIAL DIALOGUE AS A MODEL OF INTERACTION BETWEEN LEGISLATIVE BODY AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

The attention is focused on social dialogue as a fundamentally new model of interaction between legislative body and NGOs as, it is a key element of state policy in the field of labour relations and the bases of modern democratic society. It is also mentioned that the effectiveness of social dialogue depends on its representatives (trade unions, employers and authorities) the list of which, in our opinion, is to be extended by non-governmental organizations, which aim is to stand upon workers' social and economic rights.

Key words: collective interests, social and labour relations, social partnership, representatives of workers, Ukrainian model of social dialogue, mediation, institutes of democratic society.