

Проблеми репрезентативності організацій соціальних партнерів

2



Тетяна БАБИЧ,
заслужений юрист України,
депутат Хмельницької обласної
ради

Соціальний діалог нині став важливим інструментом політичної демократії, соціально-економічних та трудових відносин у переважній більшості країн світу. Як на європейському, так і на національному рівні він є істотним для створення концепції проведення та суспільного визнання реформ.

Зміст соціального діалогу змінився й розширився. Кожен проект публічної політики (насамперед проекти бюджетів) ще до схвалення його урядом та пізніше парламентом надається для публічного обговорення в якомога найширшому колі через представницькі громадські організації.

Особливого значення набуває питання представництва й визначення репрезентативності організацій працівників і роботодавців під час ведення колективних переговорів з укладення угод, якими визначаються умови праці та зайнятості, а також під час формування різних тристоронніх органів, котрі мають певні повноваження щодо прийняття спільних рішень.

Окрім того, в умовах, коли на певному рівні ведення соціального діалогу існує декілька організацій, постає проблема визначення найбільш репрезентативної з них, що є актуальним для України, адже на сьогодні тільки на національному рівні легалізовано понад сто профспілок та їхніх об'єднань і зареєстровано близько двадцяти об'єднань організацій роботодавців із усеукраїнським статусом.

Поняття репрезентативності

Проблема репрезентативності організацій соціальних партнерів є надзвичайно складною та потребує виваженого підходу до її розв'язання, особливо з боку держави, бо пов'язана з конституційними правами громадян, а також із дотриманням принципу свободи об'єднання.

Саме тому не існує універсальної моделі визначення репрезентативності профспілок і організацій роботодавців. Кожна країна, зокрема й Україна, повинна визначити свій шлях розв'язання цієї проблеми, беручи до уваги рекомендації Міжнародної організації праці.

Репрезентативність профспілки або організації роботодавців означає їх здатність виступати з певних питань у колективних трудових відносинах, особливо як сторона в колективних договорах і угодах, а також колективних трудових спорах.

Визначення найбільш репрезентативної профспілки чи організації роботодавців, якій надаються встановлені права, повинно передбачати такі привілеї, як проведення колективних переговорів, консультації з державною владою для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм, участь у тристоронніх органах або обрання делегатів до міжнародних організацій.

Принцип репрезентативності застосовують у разі, коли в певній справі зацікавлених у діяльності більше, ніж одна організація профспілок або організація роботодавців, які не створили спільної репрезентації, а також не погоджуються на спільну діяльність. За цих умов правило репрезентативності виконує роль загального правила суперечності, на підставі якого виникає організація, що отримує повноваження на діяльність як сторона у цих відносинах. Унаслідок цього правило переходить у ранг принципу права, що регулює колективні трудові відноси-

ни. Принцип може також бути критерієм диференціації, запровадженим законодавцем або самими соціальними партнерами, повноважень і зобов'язань профспілкових організацій і організацій роботодавців.

Репрезентативність і принцип рівного ставлення

Принцип рівного ставлення до всіх профспілок і організацій роботодавців закріплено у Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) № 87 від 1948 року про свободу діяльності профспілок і захисту їхніх прав та у статті 3 Конвенції МОП № 144 від 1976 року щодо тристоронніх консультацій стосовно запровадження в життя міжнародних норм у трудовому законодавстві (згідно зі ст. 1 цієї конвенції поняття «репрезентативні організації» означає найбільш репрезентативні організації роботодавців і працівників, які користуються правом свободи професійних об'єднань).

МОП у своїх нормах не дає визначення репрезентативності, її критеріїв або найбільш репрезентативної профспілкової організації. Усе це вирішується практикою окремих країн. Зокрема, в нормах МОП не з'ясовуються взаємні відносини між репрезентативністю профспілок, організацій роботодавців і принципом рівного ставлення до них. Проте з факту виникнення цих понять в одній і тій само нормативній системі можна дійти висновку, що вони не виключають одне одного, а взаємодоповнюють.

Рівність передбачає користування однаковими правами всіма профспілками й організаціями роботодавців. Цієї мети досягає критерій репрезентативності, який уможливорює в певних ситуаціях завдання представлення інтересів профспілки, а інтересів роботодавців – тій організації, що може ці інтереси сформулювати якнайкра-



ще. Отже, не можна вважати за прояв дискримінації профспілок або організацій роботодавців визнання законодавством окремих повноважень у сфері захисту та інтересів членів певної організації тій профспілці або тій організації роботодавців, які є репрезентативними або найбільш репрезентативними для підприємства, регіону, галузі чи професії.

Визнаючи поняття репрезентативності й допускаючи його конкретизацію в національному законодавстві, МОП, однак, вимагає, щоб критерії появи репрезентативних профспілок чи організацій роботодавців установлювались заздалегідь і мали об'єктивний характер. Обов'язковим є дотримання таких умов: насамперед ідеться про надання можливості профспілкам, які не визнано репрезентативними, у разі іншого вибору працівників мати право на повторні вибори через певний установлений період (найчастіше – 12 місяців). Попереднє встановлення об'єктивних критеріїв, що не передбачають арбітражних рішень державної влади, надає всім профспілкам шанс набуту статусу репрезентативності за умови задоволення вимог усіх критеріїв.

Принцип репрезентативності може належати лише до колективних прав та інтересів працівників. З індивідуальних прав жодна профспілка не може бути позбавлена права представлення своїх членів, ані осіб, які звернулися до неї з проханням представлення їхніх прав та інтересів.

Критерії репрезентативності профспілок та організацій роботодавців

Для здійснення соціального діалогу та участі в ньому склад суб'єктів профспілкової сторони й сторони роботодавців як на національному, так і на територіальному рівнях може визначатися **за критеріями репрезентативності**.

Критерії мають бути об'єктивними, чіткими і наперед визначеними у консультаціях з організаціями профспілок та роботодавцями.

Для визначення репрезентативності можуть використовувати і кількісні, і якісні критерії.

Кількісні критерії такі:

- для профспілок та їхніх об'єднань – чисельність членів цих організацій, а для організацій роботодавців та їхніх об'єднань – статус та загальна чисельність працівників підприємств – членів відповідних організацій роботодавців;
- галузеве чи територіальне охоплення (кількісне чи відсоткове охоплення членством у галузі на території);
- кількість колективних угод, які укладено членськими організаціями.

Окреслення репрезентативності згідно з кількісним критерієм полягає у визнанні репрезентативними тих організацій профспілок і роботодавців, які мають найбільшу або вказану у вимогах положень чи порозуміння кількість членів. Цей критерій є найважливішим чинником за номінації, що полягає у переліку конкретних організацій, які потрібно вважати репрезентативними. Його можна використовувати на різних рівнях: підприємства, регіону, галузі чи країни загалом.

В Україні під час реєстрації (легалізації) організацій профспілок і роботодавців їм надається певний статус, який зумовлює галузеве чи територіальне охоплення (стаття 11 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та стаття 8 Закону України «Про організації роботодавців»). Тому один із визначальних критеріїв репрезентативності може бути використано під час реєстрації (легалізації) статусу.

Наприклад, якщо тристоронній орган створюється на території області, організації, що претендують на участь у ньому, повинні мати статус обласних, що відповідно до законодавства передбачає: для організації роботодавців – поширення діяльності на території області та об'єднан-

ня не менше десяти роботодавців більшості районів і міст обласного підпорядкування цієї області; для профспілок – поширення організацій, які є в більшості адміністративно-територіальних одиниць цієї області.

Крім того, розглянемо і якісні критерії:

- фінансова й адміністративна незалежність;
- досвід діяльності організації (роки функціонування, участь у колективних переговорах, консультація з органами влади тощо);
- наявність організаційно-технічної інфраструктури (штат працівників, наявність публікацій, друкованого органу чи веб-сайта тощо).

Органи влади не повинні впливати на вибір критеріїв організаціями роботодавців і профспілок. Водночас, якщо соціальні партнери обрали формальну модель визначення репрезентативності із застосуванням критеріїв, ця процедура передбачає оцінку й підтвердження відповідності організації профспілок і роботодавців визначеним критеріям. Оцінювання має здійснювати незалежний орган із наданням гарантій своєї незалежності та об'єктивності.

Методи регулювання репрезентативності

Репрезентативність може бути врегульована законом. Прикладом є регулювання репрезентативності у Франції. Це може бути закон, який регулює весь спектр колективних трудових відносин. У такому разі відповідне місце для репрезентативності може бути відведено в загальній частині закону серед принципів колективних трудових відносин.

До цієї методики потрібно долучити випадок регулювання репрезентативності правовими нормами нижчого рівня, ніж закон, але тими, які походять від держави. В Польщі такою нормою була Ухвала Ради Міністрів № 794 від 15 лютого 1994 року з питання заснування Тристоронньої комісії у соціально-економічних справах, на підставі якої 6 липня 2001 року вийшов закон про Тристоронню комісію у соціально-економічних справах – укладеному лише самими соціальними партнерами. У другому випадку обов'язково повинен бути закон, бо йдеться про неюридичне врегулювання питання, що належить до сфери свободи об'єднання, а отже – свободи громадян. Проте ця форма регулювання була тимчасовою, вона діяла, доки репрезентативність було врегульовано законом.

Репрезентативність може бути врегульовано неюридичними способами, а саме: в генеральному тристоронньому порозумінні (профспілки – організації роботодавців – уряд) або двосторонньому – укладеному лише самими соціальними партнерами. У другому випадку обов'язково повинен бути закон, бо йдеться про неюридичне врегулювання питання, що належить до сфери свободи об'єднання, а отже – свободи громадян.

Неюридичне регулювання репрезентативності має перевагу, оскільки її легше активізувати, якщо цього потребують зміни у профспілковому русі й організаціях роботодавців. У Польщі цей метод регулювання виник під час переговорів щодо «Пакту про державне підприємство в період перетворень».

Є також можливість визначення репрезентативності організації профспілок чи роботодавців **шляхом установалення індивідуальної норми**.

Перевагою цього методу є те, що він дає можливість розгорнути діяльність організаціям, які насправді не відповідають критеріям репрезентативності, визначеним у чинному законодавстві, проте відіграють важливу роль у колективних трудових відносинах. Однак поповнення новими членами не має відбуватися на підставі індивідуальних рішень державних органів, а лише за порозуміння учасників Тристоронньої комісії. Інакше були б підстави для звинувачення в арбітражності рішення, що суперечило б принципу рівного

ставлення до всіх профспілок і організацій роботодавців із боку держави.

Сфери і рівні застосування репрезентативності

Репрезентативність означає особливу здатність профспілки або організації роботодавців виступати в окремих справах, до яких насамперед належать **ведення переговорів і укладення колективних договорів**. Ця сфера діяльності є вкрай важливою для профспілок і організацій роботодавців, оскільки саме в ній приймаються рішення про найважливіші справи та інтереси груп, репрезентованих ними. В результаті поліпшується імідж організацій, що беруть участь у переговорах, а це зміцнює їхню позицію в середовищі, де вони діють. У разі нехтування репрезентативністю добір соціальних партнерів для здійснення переговорів є досить важким, успіх переговорів – сумнівним, а можливе загальне порозуміння – таким, що легко піддається критиці з боку суб'єктів, які не брали участі у підписанні договорів.

Дискусійною є потреба принципу репрезентативності у сфері колективних трудових спорів. Тож можна визнати право на проведення колективного спору для кожної профспілки, якщо рішення з цієї справи буде винесено на попередній референдум зацікавленого штату працівників підприємства, а в разі виникнення спорів, які проводяться на рівні, вищому, ніж рівень підприємства, – для уповноважених представників працівників на тому рівні. Підтримка працівників під час такої процедури означає, що профспілка, яка виступила з ініціативою початку спору, репрезентує у цій справі волю штату працівників, а отже, є репрезентативною у спорі.

На рівні підприємства до гри вступає тільки репрезентативність профспілок, бо немає жодних проблем з ідентифікацією справжнього роботодавця. Використання критерію репрезентативності в колективних трудових відносинах на підприємстві потрібне тоді, коли маємо справу з кількома первинними профспілковими організаціями або первинними профспілками. У разі визнання репрезентативною певної центральної організації профспілок, репрезентативними стають всі її організаційні одиниці на нижчих рівнях, зокрема і на підприємстві. Проте це може призвести до існування на одному підприємстві кількох репрезентативних профспілкових організацій, а також до колізійних ситуацій, коли вони не співпрацюють. Може статися й так, що репрезентативною потрібно буде визнати нечисленну первинну профспілкову організацію, яка не є значною, але має перевагу – належить до репрезентативної центральної організації профспілки.

На рівні колективних трудових відносин, вищому, ніж підприємство, репрезентативність може бути застосована в різних конфігураціях. На локальному рівні вона може бути потрібна, наприклад, для ведення переговорів щодо колективного трудового договору для всіх підприємств усіх галузей економіки.

На загальнодержавному рівні репрезентативність можна використати в галузях для широкого загалу, наприклад, коли йдеться про встановлення надання права участі у Тристоронній комісії профспілковим організаціям і організаціям роботодавців.

Загальнонаціональна міжпрофспілкова організація має право висловлення своєї позиції щодо проектів законів, внесення надзвичайних ревізій у справах зі сфери права праці і соціального страхування та звернення до Верховного Суду з заявою про роз'яснення положень законодавства про працю і соціальне страхування, а також право на участь в узгодженні списку посередників міністра праці.

Труднощі з урегулюванням репрезентативності

Потреба в регулюванні профспілкової репрезентативності стає дедалі очевиднішою. Однак чимало профспілок не зацікавлені в розв'язанні цієї проблеми через страх утратити отриману легітимізацію для проведення діяльності, особливо, якщо критерій репрезентативності полягав би у кількості членів (був би ризикованим для нещодавно створених профспілок (малих)).

Звичайно, якщо брати кількість членів профспілки за критерій репрезентативності, постають проблеми з її встановленням, що пояснює небажання профспілок чітко представити кількість членів. Цієї проблеми можна уникнути, якщо прийняти для визначення репрезентованої профспілки критерій призначення, що проводиться всіма працівниками підприємства або відповідною групою працівників понад рівнем підприємства. Така процедура є легкою для її реалізації на рівні підприємства, але її важко застосовувати на регіональному, галузевому або національному рівнях, особливо у формі референдуму.

Проблеми репрезентативності, на мою думку, повинні бути окреслені в якнайпростіший і зрозумілий спосіб для всіх соціальних партнерів, зокрема необхідно:

- чітко визначити поняття репрезентативності в законах, де ним оперують, зокрема, в законах України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»;

- чітко окреслити суб'єкт, який повинен визначати й установлювати репрезентативність профспілки;

- визначити такі процедури, як встановлення репрезентативності; апеляції; поняття і принципи репрезентативності (оскільки уряд усе ще є роботодавцем);

- врахувати рівень, стосовно якого потрібно встановити репрезентативність;

- установити, якою повинна бути кількість членів профспілки (встановлення порівняно великої кількості членів репрезентативної профспілки має спонукати профспілки до об'єднання в більшій організації).

Не менш важливою є проблема прийняття уповноваженим органом рішення про репрезентативність профспілки. Я схильна до думки, що рішення з цього питання повинен приймати суд. Критерії репрезентативності повинні бути диференційованими згідно з рівнем, на якому відбуваються переговори. Якщо велика профспілка, репрезентативна на національному рівні, не має своїх членів на підприємстві, то колективний договір має укласти та профспілка, яка безпосередньо доведе свою репрезентативність на цьому підприємстві і згодом може приєднатися до великої, загальнонаціональної репрезентативної організації профспілок.

У дискусіях щодо органу й ходу винесення рішень про репрезентативність постійно постає проблема системи процедур (це мають бути процедури обов'язкові чи добровільні). Якщо йдеться про органи, які могли б установлювати репрезентативність спілки, то можна стверджувати на основі рішень, прийнятих у різних країнах світу, що ними можуть бути: міністерство праці, незалежний орган або цивільний суд.

У кожному разі до вирішення проблемних питань репрезентативності слід підходити обережно, з дотриманням принципів та стандартів свободи асоціації, із зваженням на соціально-економічні умови держави, принцип рівного ставлення до всіх профспілок і організацій роботодавців та здійснення захисту конституційних прав громадян.