

УДК 392.2:331.105(477)

Д. В. Наумов

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Одним із першочергових завдань законодавчої влади України на сучасному етапі державотворення є вдосконалення національної моделі ведення соціального діалогу з метою побудови сучасного демократичного суспільства.

Під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, особливо актуального значення набуває ведення соціального діалогу на територіальному рівні.

Правові аспекти соціального діалогу у сфері праці аналізуються в роботах В.В. Жернакова, В.І. Комарницького, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.О. Процевського, В.Г. Ротаня, М.В. Сорочишина, Г.А. Трунової, О.А. Трюхан, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та ін. Проте питання правового статусу суб'єктів соціального діалогу на територіальному рівні не є дослідженим у достатній мірі, у зв'язку з чим виникає необхідність у подальшій розробці зазначеного питання для вдосконалення правозастосовної практики та національного трудового законодавства.

Метою статті є дослідження правового статусу суб'єктів соціального діалогу на територіальному рівні та вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Законодавство України про соціальний діалог у сфері праці базується на Конституції України і складається із законів України «Про соціальний діалог в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та інших нормативно-правових актів.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні», соціальний діалог являє собою процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [1].

На територіальному рівні до сторін соціального діалогу належать профспілкова сторона, сторона роботодавців та сторона органів виконавчої влади.

Кожна із сторін соціального діалогу має своїх представників, які у ст.4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» визнаються суб'єктами відповідно профспілкової сторони, сторони роботодавців і сторони органів виконавчої влади.

Суб'єктами профспілкової сторони на територіальному рівні є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністратив-

но-територіальної одиниці, правовий статус яких визначений Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [2].

Суб'єктами сторони роботодавців на територіальному рівні є організації роботодавців та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, правовий статус яких визначений Законом України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [3].

Для участі у колективних переговорах з укладення колективних договорів і угод, тристоронніх або двосторонніх органах та у міжнародних заходах склад суб'єктів профспілкової сторони та сторони роботодавців визначається за критеріями репрезентативності.

Виходячи зі змісту Закону України «Про соціальний діалог в Україні» критерії репрезентативності поділяються на загальні та спеціальні.

Загальними критеріями репрезентативності відповідно до ст.5 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» для суб'єктів профспілкової сторони та сторони роботодавців є: легалізація (реєстрація) зазначених організацій (об'єднань) та їх статус; для профспілок, їх організацій та об'єднань – загальна чисельність їх членів; для організацій роботодавців та їх об'єднань – загальна чисельність працівників, які працюють на підприємствах – членах відповідних організацій роботодавців; галузева та територіальна розгалуженість.

Спеціальні критерії передбачені ст.6 Закону України «Про соціальний діалог в Україні». На територіальному рівні для участі у колективних переговорах з укладення територіальних угод та для делегування представників до органів соціального діалогу репрезентативними є професійні спілки та їх об'єднання і організації роботодавців та їх об'єднання, які:

- легалізовані (зареєстровані) відповідно до закону;
- є обласними, місцевими профспілками, їх організаціями та об'єднаннями, створеними за територіальною ознакою, членами яких є не менше двох відсотків зайнятого населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- є організаціями роботодавців, їх об'єднаннями, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на підприємствах членів яких працюють не менше п'яти відсотків зайнятого населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Державна реєстрація професійних спілок, їх організацій та об'єднань, а також організацій роботодавців та їх об'єднань проводиться у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [4].

Однак, ч. 2 ст. 3 вищевказаного закону визначено, що законом може бути встановлено особливості державної реєстрації громадських формувань.

Такі особливості встановлені ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», на відміну від ст. 15 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», яка містить бланкетну норму щодо проведення державної реєстрації організацій роботодавців та їх об'єднань у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки, їх об'єднання легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу.

Відмова у державній реєстрації (легалізації) професійної спілки, її організації або об'єднання згідно ч. 4 ст. 28 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та ч. 5 ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не допускається.

Крім того, адміністративний збір відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» за державну реєстрацію змін до відомостей про професійні спілки, їх організації або об'єднання не справляється.

Гарантії рівності перед законом усіх об'єднань громадян закріплені в ч. 5 ст. 36 Конституції України, а згідно ст. 2 Конвенції МОП №87 про свободу асоціації та захист права на організацію [5] працівники та роботодавці, без якої б то не було різниці мають право створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу. Необхідно зазначити, що Конвенція МОП №87 передбачає рівність прав представницьких організацій працівників і роботодавців.

Отже, можна зробити висновок про те, що правове забезпечення легалізації (реєстрації) суб'єктів сторони профспілок та сторони роботодавців містить суттєві відмінності та є дискримінаційним щодо роботодавців.

Оцінка відповідності критеріям репрезентативності профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань проводиться на територіальному рівні відповідними відділеннями Національної служби посередництва і примирення згідно з Порядком оцінки відповідності критеріям репрезентативності та підтвердження репрезентативності суб'єктів сторін профспілок та організацій роботодавців, затвердженим наказом Національної служби посередництва та примирення від 21 липня 2011 року №73, Положенням про комісії з проведення оцінки відповідності критеріям репрезентативності та підтвердження репрезентативності суб'єктів сторін профспілок і організацій роботодавців, затвердженим наказом Національної служби посередництва та примирення від 1 серпня 2011 року №80, Порядком проведення Національною службою посередництва і примирення та її відділеннями в Автономній Республіці Крим та областях, в місті Києві та Київській області вибіркового перевірок для оцінки відповідності критеріям репрезентативності (підтвердження репрезентативності) суб'єктів сторін профспілок і організацій роботодавців, затвердженим наказом Національної служби посередництва та примирення від 19 серпня 2011 року № 89, Методичними рекомендаціями щодо організації підготовки та проведення процедури оцінки відповідності критеріям репрезентативності (підтвердження репрезентативності) суб'єктів сторін профспілок і організацій роботодавців, затвердженими наказом Національної служби посередництва та примирення від 8 вересня 2011 року №95.

Підтвердження репрезентативності суб'єктів сторони профспілок та сторони роботодавців здійснюється один раз на п'ять років. З дати прийняття рішення

суб'єкт сторони профспілок або сторони роботодавців вважається репрезентативним і не потребує додаткового визнання з боку інших сторін соціального діалогу.

Національна служба посередництва і примирення та її відділення за результатами оцінки відповідності критеріям репрезентативності та її підтвердження ведуть реєстр суб'єктів сторони профспілок. Зазначений реєстр оприлюднюється на офіційному сайті служби та в Бюлетені Національної служби посередництва і примирення.

Слід пригадати, що у 2011 році була спроба визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) окремі положення статей 5, 6, 7, 8, 9, 10 Закону України «Про соціальний діалог в Україні». Автори конституційного подання вважали, що встановлення критеріїв репрезентативності на територіальному рівні створить перешкоди для реалізації профспілками права ведення колективних переговорів та делегування своїх представників до органів соціального діалогу, а Верховна Рада України, визначивши Національну службу посередництва та примирення органом, що має проводити оцінку репрезентативності та здійснювати її підтвердження, вийшла за межі своїх повноважень. Проте Ухвалою Конституційного Суду України від 27 грудня 2011 року №67-у/2011 [6] у відкритті конституційного провадження було відмовлено за формальними критеріями на підставі п. 2 та п. 3 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченими Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Критичне ставлення до запровадження критеріїв репрезентативності частково виправдано позбавленням деяких профспілок та організацій роботодавців можливості представляти інтереси своїх членів на територіальному рівні.

Зокрема, кількісний критерій репрезентативності для профспілок та організацій роботодавців встановлено у відсотках до зайнятого населення, а даний показник обраховується на рівні області в цілому. Відсутність даного статистичного спостереження на рівні таких адміністративно-територіальних одиниць як міста та райони не дає можливості підтвердити репрезентативність суб'єктів соціального діалогу на відповідному територіальному рівні. У той же час, середньооблікова кількість штатних працівників у даних адміністративно-територіальних одиницях розраховується щомісячно.

Проте, необхідно відмітити, що нормами ст. 6 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» професійним спілкам та їх об'єднання, організаціям роботодавців та їх об'єднання, що не відповідають критеріям репрезентативності, надано право за рішенням своїх виборних органів надавати повноваження репрезентативним організаціям та об'єднанням відповідного рівня для представлення своїх інтересів або вносити на розгляд відповідних органів соціального діалогу свої пропозиції. Ці пропозиції є обов'язковими для розгляду сторонами під час формування узгодженої позиції та прийняття рішень.

Крім того зазначимо, що положення ст. 17 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» не узгоджуються з приписами ч. 3 ст. 6 Закону. Таким чином, цілком правомірною буде ситуація подвійного делегування організаціями різних рів-

нів (наприклад, місцевої та обласної) однієї профспілки членів до територіальної тристоронньої соціально-економічної ради, що є, на нашу думку, неприпустимим.

Суб'єктами сторони органів виконавчої влади на територіальному рівні є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому слід погодитися з думкою Г.І. Чанишевої про вірну позицію законодавця щодо визнання стороною соціального діалогу не держави, як про це зазначають деякі науковці, а саме конкретних органів державної влади [7].

Дослідження норм Конституції України у співвідношенні з нормами законів України дає підстави для висновку, що місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлено статтями 118-119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [8], а територіальних органів центральних органів виконавчої влади – ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [9].

Проектом Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади» [10] визначається, що місцеві органи виконавчої влади поділяються на місцеві органи загальної компетенції та місцеві органи галузевої компетенції. Урядник є місцевим органом виконавчої влади загальної компетенції. Місцеві органи галузевої компетенції є територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Нормами ст. 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» врегульовано відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян та визначено, що місцеві державні адміністрації є стороною соціального діалогу на територіальному рівні, сприяють розвитку соціального діалогу, відповідно до закону проводять консультації з іншими сторонами соціального діалогу.

Відносини місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади регулюються нормами ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка містить приписи щодо координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також щодо підзвітності та підконтрольності територіальних органів головам відповідних місцевих державних адміністрацій з питань здійснення їх повноважень.

Таким чином, оскільки міністерства відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» забезпечують здійснення соціального діалогу на галузевому рівні, а повноваження їх територіальних органів щодо ведення соціального діалогу на територіальному рівні законодавством не визначені, слід зробити висновок про те, що представники їх територіальних органів входять до складу сторони органів виконавчої влади, координацію діяльності якої здійснюють представники місцевих державних адміністрацій. Дану норму слід внести до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

На території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством.

Правовий статус органів місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11].

Конкретні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціального діалогу визначено у п. «б» ч. 1 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Недоліком Закону України «Про соціальний діалог в Україні» є відсутність визначення суб'єктів сторони органів місцевого самоврядування, якими, на нашу думку, мають бути виконавчі органи рад у розумінні ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а не представницькі органи місцевого самоврядування, так як участь у соціальному діалозі, веденні колективних переговорів, укладенні територіальних угод не відноситься до виключної компетенції рад, а відповідно до ст. 34 Закону відноситься до повноважень їх виконавчих органів.

Про низький рівень залучення органів місцевого самоврядування до участі у соціальному діалозі красномовно свідчить той факт, що згідно із Переліком територіальних угод, зареєстрованих в Міністерстві соціальної політики України станом на 27 лютого 2017 року [12], тільки п'ять територіальних угод підписали представники органів місцевого самоврядування. Однією із причин можна визначити відсутність чіткого правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як сторони соціального діалогу.

Отже, з метою вдосконалення правового регулювання соціального діалогу на територіальному рівні, видається за доцільне запропонувати внести наступні зміни до законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів соціального діалогу:

– встановити ідентичні правові норми легалізації профспілок та організацій роботодавців без надання преференцій одній із сторін;

– у ст. 6 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» кількісний критерій репрезентативності на територіальному рівні встановити у відсотках до середньооблікової кількості штатних працівників у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

– ст. 17 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» доповнити частиною 7, визначивши, що право брати участь у делегуванні представників до територіальних тристоронніх соціально-економічних рад мають репрезентативні суб'єкти соціального діалогу, статус яких відповідає адміністративно-територіальній одиниці, в межах якої діє відповідна тристороння соціально-економічна рада;

– доповнити ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та п. 4 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [13] нормою про участь представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади у соціальному діалозі на територіальному рівні у складі сторони органів виконавчої влади, координацію діяльності якої здійснюють представники місцевих державних адміністрацій;

– визначити у ст. 4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» суб'єктами сторони органів місцевого самоврядування виконавчі органи рад.

Література

1. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

2. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
3. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року № 5026-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 22. – Ст. 216.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
5. Конвенція МОП №87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 року // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919-1964. Т.1. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – С.434-438.
6. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 5, 6, 7, 8, 9, 10 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» [Електронний ресурс] / Ухвала Конституційного Суду України від 27 грудня 2011 року № 67-у/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v067u710-11>
7. Чанишева Г. І. Профспілки, їх об'єднання як суб'єкти колективних трудових правовідносин. / Г.І. Чанишева. // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. пр. – Одеса: Юридична література, 2013. – Т. 13. – С. 185-193.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20. – Ст. 190.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №38. – Ст. 385.
10. Про місцеві органи виконавчої влади: проект Закону України від 2 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/Doc%D0%9B%D0%9C%D0%9B%D0%A79WAB6F
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
12. Перелік територіальних угод, зареєстрованих в Мінсоцполітики [Електронний ресурс]. // Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/timeline/Dovidki-toshcho.html>
13. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – №41. – Ст. 84.

Анотація

Наумов Д. В. Правовий статус суб'єктів соціального діалогу на територіальному рівні. – Стаття.

У статті досліджено правовий статус суб'єктів соціального діалогу у сфері праці на територіальному рівні. Визначено проблемні аспекти створення та діяльності професійних спілок, розкрито питання участі органів державної влади та місцевого самоврядування на територіальному рівні соціального діалогу. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення норм трудового законодавства України, які регулюють проведення соціального діалогу.

Ключові слова: соціальний діалог, суб'єкти соціального діалогу, організації роботодавців, професійні спілки, органи виконавчої влади.

Аннотация

Наумов Д. В. Правовой статус субъектов социального диалога на территориальном уровне. – Статья.

В статье исследован правовой статус субъектов социального диалога в сфере труда на территориальном уровне. Определены проблемные аспекты создания и деятельности профессиональных союзов, раскрыты вопросы участия органов государственной власти и местного самоуправления на территориальном уровне социального диалога. Вносятся предложения по усовершенствованию норм трудового законодательства Украины, которые регулируют проведение социального диалога.

Ключевые слова: социальный диалог, субъекты социального диалога, организации работодателей, профессиональные союзы, органы исполнительной власти.

Summary

Naumov D. V. The Legal Status of Subjects of Social Dialogue at the Territorial Level. – Article.

The article examines the legal status of subjects of social dialogue in the field of labour at the territorial level. Author studies problematic issues of the establishing trade unions and employers' organizations, some legal aspects of the governmental representation at the territorial level of social dialogue in the sphere of labour. Proposals on improvement of the norms of the labor legislation of Ukraine, which regulate the conduction of social dialogue, are introduced.

Key words: social dialogue, subjects of social dialogue, employers' organizations, trade unions, executive branch authorities.