

РОЗВИТОК ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ І ПОСИЛЕННЯ РОЛІ УСТАНОВ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ ПРАВА ЛЮДИНИ І СПРИЯЮТЬ ВИРІШЕННЮ КОНФЛІКТІВ

Достижение национальных интересов страны, стимулирование полезной для государства деятельности, выявление и решение разнообразных проблем обеспечиваются с помощью эффективной системы контроля, т.е. контроля, который имеет стратегический характер, нацелен на достижение конкретных результатов, контроля своевременного, гибкого и простого. Без контроля гражданского общества за деятельностью исполнительной власти невозможно укрепление основных свобод и прав человека, ограничение коррупции и эгоизма экономической и политической элит. Проблемой для Украины является то, что громоздкий и чрезвычайно жесткий контроль над мелкими тратами соседствует с отсутствием действенного контроля на стратегически важных направлениях (ср. неудовлетворительный контроль за эффективностью бюджетных расходов, эффективности управления государственной собственностью и под.).

В настоящее время правомерно говорить о несовпадении интересов государства, наемных работников, пенсионеров с интересами руководителей предприятий, которые разваливают производство с целью теневого перераспределения собственности в свою пользу.

С принятием в закона Украины «О порядке решения коллективных трудовых споров (конфликтов)» в стране создана правовая основа для социального партнерства, но сами отношения между государственными органами, работодателями и представителями наемных рабочих фактически являются неравноправными. Наемные рабочие остаются наиболее слабой стороной социального взаимодействия, которая не способна контролировать и адекватно реагировать на невыполнение другими сторонами своих обязательств, что является одной из причин неподконтрольности и безнаказанности экономических злоупотреблений правящих кланов в Украине.

Создание учреждений, ответственных за досудебное улаживание трудовых споров, можно рассматривать как характерную черту демократических процессов в посткоммунистических странах Европы. Одновременно актуальной остается проблема усиления их роли в защите экономических и социальных прав, прав человека, в содействии социальному партнерству и развитию демократии.

Демократія – це не тільки вільні вибори на засадах загального, рівного виборчого права, не тільки плюралізм цінностей, інтересів, думок, політичних позицій, але і реальний вплив громадськості на процеси, які відбуваються в суспільстві, її контроль за дотриманням громадянських прав і свобод. Відомо, що демократичні інституції ще не є гарантією демократії. Труднощі процесу становлення демократії на терені СНД переконують в необхідності утвердження демокра-

тичних традицій і розвитку громадянського суспільства як підвалин демократичної форми правління.

Громадянське суспільство передбачає свободу асоціацій індивідів, в першу чергу тих, що забезпечують цивілізовані відносини між усіма учасниками процесів виробництва, обміну і розподілу в суспільстві. Для пострадянських країн особливо важливим є розвиток контролю громадськості над чиновниками, які розпоряджаються державною власністю. Нині в Україні, на

думку фахівців, склалася ситуація, коли частково неконтрольована й дуже інтенсивна тенденція до збільшення державного боргу загрожує крахом усієї системи державних фінансів [1, с. 5].

За оцінкою економіста *М.Оливенського*, на кінець 1998 року загальна сума боргових зобов'язань української держави перед зовнішніми і внутрішніми кредиторами становила, 50,5 млрд. грн., а з урахуванням боргу щодо втрачених заощаджень громадян і щодо неоплачених зарплат бюджетникам – 187 млрд. грн. [2]. За шестирічний період (з 1992 по 1998 роки) рентабельність знизилася в 6,3 рази. В 1997 році на кожне ще працююче підприємство припадало 2,2 зупинених [3]. Нефінансовий сектор, до якого відносяться також промислові підприємства, 1997 року мав прибутків усього 5% від 100% 1992 р. Прибутки сектора домашніх господарств, тобто прибутки населення, впали до 42% проти 100% 1992 року [4]. Відбувається подальше погіршення соціально-економічного становища більшості населення, підвищується соціальна напруга в суспільстві, погіршуються стосунки між державою, роботодавцями та найманими працівниками. В першому півріччі 1998 року страйкували 331 трудовий колектив і 64 тис. працівників. Обсяг недоданої за цей період продукції за оцінками перевищив 75 мільйонів гривень [5].

Наведені дані складають невеличку частку оприлюдненої інформації щодо соціально-економічної ситуації в Україні. Коли ми згадаємо, що як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці позитивно оцінювали стартовий економічний потенціал України після набуття незалежності, то виникає питання про складові надзвичайно неефективного управління українською економікою, що веде, зрештою, до втрати економічної і політичної незалежності країни, ставить під загрозу демократичний розвиток України.

Ми поділяємо погляд, що досягнення національних інтересів

країни, стимулювання корисної для держави діяльності, виявлення і розв'язання різноманітних проблем забезпечується за допомогою ефективною системою контролю, тобто контролю, який має стратегічний характер, націлений на досягання конкретних результатів, контролю своєчасного, гнучкого, економічного і простого. Без контролю громадянського суспільства за діяльністю виконавчої влади неможливе зміцнення основних прав і свобод людини, обмеження корупції та егоїзму економічної і політичної еліт. Водночас вельми бажаними є відсутність зайвого контролю, впровадження зрозумілих і прийнятних стандартів оцінки.

На жаль, на першому етапі розбудови української держави актуальність побудови ефективною системою контролю не усвідомлювалася нашою елітою, а пізніше зусилля влади зосередилися на відновленні малоефективної, дорогої, негнучкої системи адміністративного контролю, розвиток якої ставить під загрозу демократичні завоювання попередніх років.

Так, за останні п'ять років велика кількість людей була залучена до виконання контрольних функцій в Державній податковій адміністрації України, в Пенсійному фонді, Фонді соціального страхування, Фонді Чорнобиля, в Державній службі зайнятості, куди кожна організація має подавати обов'язкову щомісячну (щоквартальну) звітність навіть тоді, коли не вела фінансово-господарської діяльності в звітний період. Створена податкова міліція, значно зріс штат працівників МВС, перевірки здійснюють КРУ, прокуратура, інші державні установи.

В результаті, на думку експертів, виконання вимог контролю до певної міри шкодить успішній діяльності контрольованих організацій. Абсолютний контроль над дрібними витратами існує поряд з відсутністю дієвого контролю на стратегічно важливих напрямках. Наприклад, незадовільним є контроль ефективності бюджетних витрат, ефек-

тивності управління державною власністю. На думку голови Рахункової палати *В.Симоненка*, «переважна більшість багатих людей України зробили своє багатство саме на так званій нереальності бюджету. Джерела їхнього багатства – це, по-перше, грошові ресурси самого бюджету, по-друге, використання законодавчих пільг, по-третє, незаконне використання державної власності» [6]. «Досі міністерства лише формально управляли своїми підприємствами і жодне з них не відзвітувало про ефективність такого управління», – стверджує, в свою чергу, голова новоствореного Національного агентства з питань управління державними корпоративними правами *О.Гаранов* і закликає впроваджувати добре налагоджений контроль і аналіз звітності підприємств, щоб повною мірою судити про ефективність управління [7].

Показовою є ситуація на шахтах Мінвуглепрому, де хронічна невиплата зарплат шахтарям значною мірою зумовлена ситуацією, коли «вугільні ріки без контролю та будь-яких застережень перетворюються на суттєві валютні рахунки півсотні комерційних фірм-посередників, якими обросли шахти» [8]. З легкої руки керівництва шахт вугілля продається за заниженою ціною, збувається фірмам-одноденкам, які не оплачують відвантажене вугілля, або фірмам, що «нагривають» держпідприємства на бартерних поставках [9]. Чи ще: вугілля відвантажують без відповідного оформлення, а пізніше списують на вивітрювання, на потреби шахтових котелень, на розкрадання населенням тощо.

В 1997–1998 роках ми проводили дослідження громадської думки шахтарів Донецької і Луганської областей методом фокус-груп. На думку учасників груп, основне джерело проблем в різних сферах життя це – невиконання законів і Конституції, відсутність контролю, безкарність керівників-крадіїв. Загальну думку один з учасників обговорення висловив такими словами:

«У частини населення є права, але нема обов'язків. А у 95% – одні обов'язки. Хіба це демократія?». Отож, цілком зрозуміло, що існує реальне неспівпадіння інтересів держави і керівників підприємств, які розвалюють виробництво з метою тіньового перерозподілу власності на свою користь [10]. Але, з іншого боку, представники державної влади, на наш погляд, мають усвідомити певну спільність інтересів держави як власника з інтересами найманих працівників, які також зацікавлені в стабільній роботі підприємства, випуску конкурентоспроможної продукції, адже це гарантує їм зайнятість і певний рівень доходу.

Директорський правовий нігілізм, свавілля і диктат можливі через відсутність дієвого контролю за дотриманням чинного законодавства з боку місцевих органів виконавчої влади, інспекцій праці, органів прокуратури. Значна частина керівників українських підприємств, ігноруючи норми законодавства, ухиляється від ведення переговорів і укладення колективних трудових договорів. Сьогодні в Україні колективними договорами охоплено лише 67,9% працюючих, тобто третина їх залишилась без відповідних соціальних гарантій [11]. Особливо незадовільний стан склався у Тернопільській (49%), Київській (52%), Полтавській (58%), Львівській (61%), Одеській (60,4%) областях та у м. Києві (53%).

Треба відзначити, що охоплення працівників колективними договорами істотно коливається в різних галузях економіки. Цей показник становить в охороні здоров'я 47,6 %, освіті 27,8%, культурі 14,8 % працюючих [12]. В колективних договорах зустрічаються положення, які суперечать чинному законодавству, в них відсутні схеми посадових окладів, розміри надбавок, доплат, премій, немає графіків та заходів щодо погашення заборгованості.

Керівники підприємств припускаються порушень законодавства при укладанні контрактів із працівниками. Не-

рідко контракт передбачає можливість його розірвання з ініціативи власника за відмови працівника від відрядження, роботи у вечірній або нічний час, приховування даних своєї біографії, за невиконання виробничих завдань тощо. Зі свого боку керівники не несуть відповідальності за невиконання умов контракту і тому свідомо розширюють застосування контрактної форми трудового договору для можливого психологічного тиску на працівників, особливо в умовах скорочення попиту на робочу силу, а також задля економії коштів на виплату вихідної допомоги у разі скорочення з ініціативи власника.

Незадовільно виконується місцевими органами виконавчої влади стаття 9 Закону про колдоговори і угоди стосовно реєстрації колективних договорів. Постановою Кабінету Міністрів від 5 квітня 1994 р. за № 225 затверджено Положення про порядок повідомної реєстрації колдоговорів і угод, в якому є відповідні вимоги щодо їх змісту. Однак, як свідчать перевірки, відсутній належний контроль за поданням колдоговорів на реєстрацію. Наприклад, із 1947 укладених у минулому році колдоговорів у м. Києві, подано на реєстрацію лише половина, у Львівській області із 1904 зареєстровано лише 744 колдоговорів [13]. Аналогічна ситуація і в інших областях. Більше того, навіть, якщо колдоговір зареєстрований із зауваженнями, ніхто не відслідковує, як вони в подальшому враховані.

На наш погляд, змальована ситуація опосередковано свідчить також про певну пасивність, безпорадність найманих працівників та їхніх профспілок у захисті власних інтересів. Психологи встановили, що якщо дії суб'єкта не ведуть до бажаних результатів і не впливають на розвиток подій, то в нього з'являється відчуття безрезультатності зусиль, невідконтрольності плину подій, розвивається пригнічений стан, гальмуються спроби активного втручання в ситуацію. Якщо

зусилля втрачають сенс, то знижується бажання їх докладати. Недостатні зусилля, в свою чергу, стають причиною недостатніх досягнень. Суб'єкт навчається бути безпорадним і від зусиль по раціоналізації власних дій переходить до фантазій і пояснень, чому йому нічого не вдається змінити в бажаному напрямі.

Для виведення особи з стану набутої безпорадності потрібна, як правило, кваліфікована допомога когось з оточуючих. Так само, на наш погляд, найманим працівникам і їхнім профспілкам потрібна допомога у зайнятті позиції рівноправного партнера в стосунках з урядом і підприємцями з метою об'єднання зусиль для подолання кризової ситуації в економіці і здійсненні прогресивних перетворень в суспільстві. Певний крок в цьому напрямі може бути здійснений при відповідній організації роботи Національної служби посередництва і примирення (НСПП), яка створюється в Україні відповідно до Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

Як відомо, в березні 1998 року Верховна Рада нарешті ухвалила цей довгоочікуваний закон. Він визначив правові і організаційні основи проведення примирних процедур та врегулювання конфліктів, механізм їх розгляду. Тому зазначений Закон є основним документом, який повинен використовуватися сторонами при розв'язанні колективних трудових спорів. Крім того, в листопаді 1998 року було опубліковано Указ Президента України «Про утворення Національної служби посередництва і примирення», затверджено Положення про цю службу.

Як бачимо, нині в Україні створено інституційну основу соціального партнерства. Але самі відносини між державними органами, роботодавцями і представниками найманих робітників фактично є нерівноправними, наймані робітники залишаються найслабшою стороною у взаємодії з двома іншими, стороною, яка нездатна контролювати, а

разом з тим і адекватно реагувати на невиконання іншими сторонами своїх зобов'язань, що, на нашу думку, є однією з причин невідконтрольності і безкарності економічних зловживань правлячих кланів в Україні. Показовим є те, що всупереч щойно згадуваному Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», Указу Президента України «Про утворення Національної служби посередництва і примирення» [14] в 1998 році так і не був призначений голова НСПП, не утворені центральний апарат і регіональні відділення НСПП.

Європейський досвід вирішення трудових спорів свідчить про три шляхи можливого їх врегулювання:

1) за допомогою спеціальних судів з питань праці та соціального забезпечення (галузеве правосуддя);

2) через цивільний процес в загальних судах;

3) за допомогою примирних і арбітражних процедур.

У країнах Західної Європи великого значення надають досудовій процедурі врегулювання трудових спорів і конфліктів. Так, у ФРН Законом про конституцію підприємства для мирного вирішення конфліктів передбачено посередництво погоджувального органа, який створюється на паритетній основі (як правило, по два представники з кожної сторони) на чолі з нейтральною головою, кандидатура якого схвалена обома сторонами [15]. Процедура врегулювання трудового конфлікту за допомогою погоджувального органа законодавством не регулюється. Вирішальна роль в примирному процесі належить голові примирного органа. В процесі примирення він слідкує за дотриманням норм діючого законодавства і принципів правосуддя (наприклад, обидві сторони мають право і зобов'язані докладно викласти свою точку зору і обгрунтувати свою правоту, заслуховування сторін відбувається в присутності всіх членів примирного органа). При недосягненні домовленості

між сторонами голова висловлює свою думку, після чого відбувається голосування (спочатку без участі голови). Якщо воно є безрезультатним, проводиться повторне голосування вже за участю голови. Рішення примирного органу є обов'язковим, якщо сторони заздалегідь домовилися про це або згодилися з рішенням після проведення примирної процедури [16].

Примирно-третейські процедури є першою стадією врегулювання трудового спору також у Великобританії, Франції та Італії. В Іспанії відповідно до королівського Указу № 5 від 26.01.1979 року жоден суд з трудових справ не має права приймати до розгляду позов до того, як було зроблено спробу примирення сторін місцевими органами Інституту посередництва, арбітража і примирення [17]. Метод посередництва широко застосовується у скандинавських країнах. Невирішені за допомогою посередників трудові конфлікти розглядаються національними парламентами, які приймають спеціальні постанови [18]

В пострадянських країнах перехідного періоду розвиток демократичних процесів теж призвів до створення механізмів примирення сторін трудового конфлікту. У Литві відповідно до чинного законодавства трудовий конфлікт регулюється комітетом з примирення, який складається з представників сторін конфлікту (до 5 з кожного боку). Комітет може залучати незалежних експертів для оцінки спору і пошуку варіантів рішень. В Естонії профспілка має право звернутися за допомогою у вирішенні конфлікту до організації вищого рівня (наприклад, до профспілки національного рівня), яка протягом трьох днів формує комісію по примиренню з представників працедавців і профспілок. Якщо комісія по примиренню не досягає домовленості, трудовий конфлікт передається державному посереднику, який може особисто взятися за справу або призначити місцевого посередника [19].

Зазначений процес можна спостерігати і в країнах, які ще вчора належали до так званого соціалістичного табору. Так, в Угорщині діє Служба посередництва та арбітражу соціально-трудоких відносин. Посередники, які входять до цієї Служби, призначаються міністром праці за погодженням з соціальними партнерами [20]. Фінансування Служби здійснюється з державного бюджету. Служба зобов'язана щорічно надавати звіт про свою роботу в трьохсторонню Національну раду по примиренню інтересів.

В Польщі за законом «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» [21] передбачено залучення посередника для досягнення домовленості між сторонами. При відсутності згоди складається протокол розходжень з вказанням позицій сторін. Суб'єкт, який веде колективний спір в інтересах працівників, може здійснити спробу вирішення спору шляхом передачі його в колегію арбітражу [22]. Характерною рисою польської системи є те, що сторони звичайно запрошують стати посередником добре відомих людей, які користуються повагою: депутатів і сенаторів, міністрів, видатних релігійних діячів. Якщо сторони колективного конфлікту протягом п'яти днів не досягли домовленості щодо кандидатури посередника, він може бути призначений міністерством праці зі списку посередників у відповідності до пропозиції однієї з сторін.

В Чеській республіці і Словаччині сторони трудового конфлікту можуть обирати мирового посередника. В свою чергу, цей останній протягом 15 днів повинен подати письмову пропозицію щодо врегулювання конфлікту.

В Румунії при виникненні конфлікту представники профспілки повідомляють про це Міністерство праці, яке зобов'язане протягом 24 годин призначити посередника, на якого накладається обов'язок проведення процедури примирення. Сторони не зобов'язані погоджуватися на пропозиції

посередника. У випадку незгоди конфлікт може бути переданий на розгляд арбітражній комісії [23].

В Хорватії посередництво може бути обов'язковим для конфліктів, пов'язаних з підписанням, внесенням доповнень або пролонгацією колективного договору. Інші виробничі конфлікти також можуть підлягати обов'язковій процедурі посередництва, якщо сторони не уклали угоду відносно альтернативних методів врегулювання таких конфліктів. У випадку виникнення конфлікту створюється «рада посередників» з трьох членів: один працівник, один роботодавець і один «посередник», який призначається зі списку, складеного Економічною і Соціальною Радою [24].

Щодо наших ближчих «сусідів по минулому», то в Білорусі порядок проведення примирення і посередництва встановлений Актом про процедури врегулювання колективних трудових конфліктів від 18 січня 1994 року. Профспілка може подати роботодавцю письмову пропозицію щодо створення комітету по примиренню. Роботодавцю дається три дні, щоб запропонувати таку ж кількість представників до комітету, яку запропонувала профспілка. Представники працівників і роботодавців в комітеті обирають більшістю голосів нейтрального члена; такий член може бути призначений Радою Міністрів. Пропозиції комітету стверджуються шляхом прийняття рішення більшістю голосів і потім надаються у письмовому вигляді сторонам конфлікту, які можуть їх прийняти або відхилити [25].

Нарешті, в Російській Федерації створена Служба по врегулюванню колективних трудових спорів – державний орган, який діє відповідно до прийнятого в жовтні 1995 року закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» [26] і Положення про службу по врегулюванню колективних трудових спорів. Згідно до Статті 7 вищеназваного Закону «за домовле-

ністю сторін для розгляду колективного трудового спору може бути запрошений посередник незалежно від Служби або за рекомендацією Служби» [27]. Розгляд спірних питань за участю посередника має бути здійснений у термін до семи днів з моменту його запрошення.

Таким чином, створення установ, відповідальних за досудове полаго-

ження трудових спорів, можна розглядати як характерну рису демократичних процесів у посткомуністичних країнах Європи. Водночас актуальним залишається питання посилення їх ролі в захисті економічних і соціальних прав, загальних прав людини, в сприянні соціальному партнерству і розвитку демократії.

Література

1. Симоненко В. Бюджетний процес: як уникнути катастрофи? – День, № 176, від 16 вересня 1998 року.

2. Оливенський М. Продукт політичного обману. – День, № 236, від 9 грудня 1998 року.

3. Оливенський М., Червець Ф. Призма рентабельності. – День, № 230, від 1 грудня 1998 року.

4. Клименко І. Держава спеціального призначення. – День, № 230, від 1 грудня 1998 року.

5. Наведені цифри взяті з доповіді першого заступника міністра праці та соціальної політики України П.П.Овчаренка на міжнародному семінарі «Конфліктологічна експертиза та практика вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), м. Київ, 4–5 листопада 1998 року».

6. Симоненко В. В Україні закони не виконуються, а трактуються. Як кому зручно. – День, № 237, від 10 грудня 1998 року.

7. День, № 230, від 1 грудня 1998 року.

8. Панченко О. Причинами вугільного колапсу правоохоронці називають безгосподарність та казнокрадство. – День № 244 від 19 грудня 1998 року.

9. Панченко О. Причинами вугільного колапсу правоохоронці називають безгосподарність та казно-

крадство. – День № 244 від 19 грудня 1998 року.

10. Оливенський М., Червець Ф. Призма рентабельності. – День, № 230, від 1 грудня 1998 року.

11. Наведені цифри взяті з доповіді першого заступника міністра праці та соціальної політики України П.П.Овчаренка на міжнародному семінарі «Конфліктологічна експертиза...».

12. Там само.

13. Там само.

14. Указ Президента України «Про утворення Національної служби посередництва і примирення». – Урядовий кур'єр, № 226–227, від 26 листопада 1998 р.

15. Шютте Г.Г. Практика розрешення трудових спорів и конфликтов в ФРГ. – Труд за рубежом, 1993. – № 1. – С. 84.

16. Там само, с. 84–85.

17. Силин А.А. Формы и методы разрешения трудовых спорів и конфликтов в зарубежных странах. – Труд за рубежом, 1993. – № 1. – С. 56.

18. Там само, с.57.

19. Касале Дж. Врегулювання трудових конфліктів в країнах Центральної та Східної Європи. – Будапешт: МОП, 1997. – С. 21.

20. Українець С. Соціальне партнерство в Україні: перспективи законодавчого регулювання. – Україна: аспекти праці, 1998. – № 2, с.24.

21. Закон республики Польша от 23 мая 1991 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров». – Труд за рубежом, 1993. – С. 58–63.

22. Там само. – С. 61.

23. Касале Дж. Врегулювання трудових конфліктів в країнах Центральної та Східної Європи. – С. 25.

24. Там само. – С. 22.

25. Там само. – С. 22–23.

26. Федеральный закон «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» // Профсоюзы и экономика, 1996. – № 1. – С. 106–117.

27. Там само. – С. 109.

Andriy Girnyk

DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC PROCESS AND STRENGTHENING OF THE ROLE OF INSTITUTIONS PROTECTING HUMAN RIGHTS AND PROMOTING CONFLICT RESOLUTION

Ukraine has created a legal basis of social partnership, but relations between state bodies, employers and representatives of the hired workers are actually unequal, the hired workers remain the weakest party in the interaction with other parties, which is not capable of supervising and adequately reacting to default by other parties of the obligations, that, in our opinion, is one of the causes of uncontrollableness and impunity of economic abuses by ruling clans in Ukraine.