

С. В. Гербеда,
заступник Голови Національної служби посередництва і примирення

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ДІАЛОГОМ В УКРАЇНІ

У статті показано проблеми розвитку державного управління соціальним діалогом. Визначено етапи цього розвитку та розкрито їх зміст.

Ключові слова: розвиток, організаційно-правові форми, соціальний діалог.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — показати розвиток державного управління соціальним діалогом.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проблема балансу інтересів працівників, роботодавців і держави почала своє формування у часи індустріальної революції другої пол. XIX ст., коли наймана праця стала масштабним явищем. Поява великих монополій, важкого промислового виробництва та транспорту зумовила формування складних соціально-трудових відносин, що дедалі більше набирали питомої ваги та впливали на державну політику.

В Україні, на відміну від розвинутих країн Західної Європи, соціальний діалог наприкінці XIX — початку XX ст. не встиг розвинути у дієвий механізм узгодження інтересів представників праці і капіталу через соціально-економічні та політичні особливості.

У цьому процесі суттєве значення мають такі організаційно-правові елементи соціального діалогу, як виникнення перших професійних спілок та запровадження колективно-договірного регулювання під час революції 1905—1907 рр., створення органів примирення з метою вирішення трудових конфліктів між роботодавцями та найманими працівниками після революції 1917 р. Хоча елементи соціального діалогу в радянській Україні й мали місце, але зі зміною економічної моделі знімається необхідність в узгодженні інтересів різних соціальних груп.

У той же час соціальний діалог в Євросоюзі має довгу історію, водночас він є інституцією, що живе та постійно розвивається. Неодмінним елементом соціального діалогу в європейських країнах є те, що в ньому беруть участь два принципові актори: об'єднання роботодавців та профспілок. Найважливішими складовими соціального діалогу стали договори, консультації та інформування про проблеми, які можуть мати вплив на ситуацію соціальних партнерів.

Витоки формування діалогічного підходу до розуміння суті змін і процесів у суспільно-політичному житті ведуть своїми концепціями до діалогів Античності. У Новій історії однією з перших праць, присвячених даній проблематиці, був трактат Ж.-Ж. Руссо "Про суспільний договір, або Принципи політичного права" (1762 р.), де дається характеристика цивілізованого суспільства, заснованого на законах, перед якими всі рівні. Проблема узгодження інтересів соціальних груп присвячували свої роботи Ш. Фур'є, А. Сен-Сімон, Р. Оуен. Праці цих авторів суттєво вплинули на погляди дослідників наступних поколінь. Дж. Стюарт Міль (XIX ст.) відзначав конструктивність положень Ш. Фур'є про необхідність співробітництва праці й капіталу. Дж. Мілль одним із перших використав поняття "партнерство" при характеристиці соціальних відносин.

Значну увагу проблемі співробітництва праці і капіталу приділяв А. Маршалл. Він підкреслював, що часто спостерігається тісна дружба між підприємцями та їх робітниками, причому жодна зі сторін не схильна вва-

жати, що у випадку виникнення між ними неприємного інциденту вони обов'язково повинні конфліктувати один з одним. Аналогічні висновки знаходимо і у засновника французької соціологічної школи Е. Дюркгейма, який у 1911 р. наголошував на важливості вести мову про роль, яку покликані відіграти в соціальній організації сучасних народів професійні групи.

Такі висновки стали відображенням реальних політичних процесів. У другій половині XIX ст. у Німеччині та у Великій Британії було прийнято закони про бідність, створено систему соціального захисту населення. В інших країнах Європи подібний досвід стосунків між працівниками і роботодавцями теж став набувати характеру традиції. За винятком раннього етапу розвитку капіталізму, правилом вирішення соціально-трудова конфліктів дедалі частіше стає компроміс. В економічно розвинутих країнах почав постійно застосовуватися механізм колективних переговорів, де визначалися базові умови зайнятості та оплати праці, а також інші права та обов'язки сторін. Такий спосіб регулювання соціально-трудова відносин став можливим за становлення правосуб'єктності працівників, які почали ефективно використовувати організовані форми соціальної боротьби і політичного тиску.

Логіка соціально-трудова відносин рухалась у сторону формування договірної системи, метою якої було формування відносин між партнерами у такий спосіб, який би гарантував гармонійний розвиток економіки та суспільства. Саме так раціональність функціонування економіки була модифікована соціальними чинниками, що призвело до потреби розуміння політичної стабільності як найбажанішого стану стосунків між роботодавцями і працівниками, а ведення переговорів, компроміс та соціальні договори стали визнаватись найліпшим засобом забезпечення цього стану. Сучасні розвинені країни взяли на озброєння добровільне обмеження цієї свободи, а не ризик втрати матеріальних і гуманітарних ресурсів внаслідок неконтрольованих соціальних конфліктів за умов необмеженої конкуренції.

В українській історії розвитку соціально-трудова відносин соціальні питання також знайшли свій відбиток і в українській державницькій та політичній думці. Ще за часів Київської Русі митрополит Іларіон обстоював ідею рівності всіх народів, "благодать" порівнював зі злагодою у суспільстві.

У Конституції П. Орлика, яка регламентувала основні питання державного будівництва в Україні, приділялась увага соціальному захисту козацьких сімей, встановленню визначених засад взаємин між владою та громадянами.

У більш пізні часи питання, пов'язані з пошуком суспільного компромісу, досягненням злагоди, спокою і миру у суспільстві, розглядалися у працях М. Грушевського, М. Драгоманова, І. Франка та інших провідників української політологічної думки.

У історичному аспекті витоки соціального діалогу уявляються як ефективний спосіб розв'язання та упередження гострих проявів класової боротьби, які часто виникали в історії. Так було в роки як Першої світової війни (засновано Міжнародну організацію праці

у 1919 р.), так і Другої світової війни (Філадельфійська декларація МОП про право на проведення колективних переговорів, 1944 р.), а також в період потрясінь, викликаних глобалізацією економіки (Декларація основних принципів та прав у світі праці, 1998 р.).

Характерною ознакою двох минулих століть було не лише нестримне прагнення людства до забезпечення економічного і технологічного розвитку. Скрізь промислова революція і динамічне економічне зростання досягалися ціною експлуатації людей найманої праці. Через це виникає ідея обґрунтування норм міжнародного трудового законодавства з урахуванням людських втрат від промислової революції. Це була своєрідна реакція на проблему регулювання відносин у суспільстві між підприємцем-власником, роботодавцем і найманим працівником, від шляхів розв'язання якої залежали незмінність власності, міцність становища державної влади, стабільність самого суспільства.

До середини XIX ст. чітко визначилися два основні підходи до вирішення суперечностей між власником і найманим робітником, між працею і капіталом. У вітчизняній історії увага традиційно концентрувалася лише на одному з цих напрямів — силових методах розв'язання суперечності: необхідність революції пролетарів, знищення приватної власності, класу власників і побудову безкласового суспільства.

Відповідно настав час, коли різниця у визначенні носіїв політичної і соціальної активності стала пов'язуватись зі змінами, що відбувалися у громадянському суспільстві провідних європейських країн. Якщо в XIX — на початку XX ст. основними політичними акторами були великі соціальні групи — класи, нації, то потім там відбулося швидке зростання кількості груп інтересів. Результатом їх політичної активності стала ліберальна демократія. Цей напрям припускав збереження і тих, і інших за рахунок досягнення балансу інтересів мирним шляхом, ґрунтувався на концепції не революційного, а реформаторського, еволюційного перетворення суспільства, що забезпечує узгодження і реалізацію основних інтересів всіх зацікавлених сторін шляхом соціального діалогу.

Спроби реалізації першої моделі в СРСР закінчилися крахом, що призвело до руйнування так званого "соціалістичного табору" на початку 90-х років XX ст. Альтернативна модель — регулювання соціально-трудова відносин і забезпечення соціальної стабільності цивілізованим шляхом — виявилася продуктивною. МОП першою визначає соціальний діалог як такий, що включає всі типи переговорів, консультацій та просто обміну інформацією між представниками урядів, роботодавців і працівників з питань, що становлять взаємний інтерес та пов'язані із соціально-економічною політикою. Водночас визначення й поняття соціального діалогу зберігали національні й регіональні відмінності та продовжували розвиватися.

Хоча МОП виникла як дітище європейського соціального реформізму XIX ст., ідеї і пропозиції її предтеч надто довго ігнорувалися урядами, незалежно від політичного устрою чи рівня економічного розвитку країни. Це тривало доти, доки, наприкінці століття громадські об'єднання, особливо у Франції, Німеччині та Швейцарії, не привернули увагу широкої

громадськості до цих проблем. Саме під впливом громадських організацій ідея запровадження принципово нового міжнародного законодавства знайшла активних прихильників у політичних і економічних, релігійних і наукових колах, так само, як і в середовищі людей найманої праці.

З перших років свого існування МОП спрямовувала основні зусилля на вироблення міжнародних трудових норм і контроль за їх застосуванням. Вона перетворилась в інституцію, завданням якої є розвиток мирної співпраці та соціального діалогу в суспільстві. Її діяльність базується на ідеї тристоронньої співпраці — уряду, об'єднань профспілок і роботодавців, зміцненні позицій і поширенні ідей трипартизму і соціального діалогу в постіндустріальних країнах.

Теперішня інституційна форма соціального діалогу в Європейському Союзі стала результатом переговорного процесу в Маастрихті як компромісної між “корпоратистами”, які вважали створення європейської форми соціально-трудова відносин ключовим інструментом зміцнення соціальної однорідності в рамках Спільноти, та “неолібералами”, які, в свою чергу, бачили в цьому загрозу для належної діяльності та гнучкого ринку праці. В результаті Європейський одностайний акт запровадив поняття “діалогу між соціальними партнерами” до трактату ЄС. У 1989 році соціальний діалог було записано серед основних прав, декларованих Хартією Спільноти про фундаментальні соціальні права працівників. Нижче приведені кілька найбільш характерних рис трактату, що відносяться до регулювання соціального діалогу. До них належать:

- діалог між працівниками та роботодавцями вважається однією з базових цілей соціальної політики, а отже, хоча йому присвячується багато інструментальних цілей, він також має цінність саму в собі;
- інформування та консультації з працівниками вважається одним з найважливіших способів досягнення соціальної політики ЄС;
- впровадження директив Союзу у сфері мінімальних соціальних трудових стандартів може бути доручене країнами-членами роботодавцям та працівникам на їх спільне вирішення шляхом взаємопорозуміння;
- перед Європейською Комісією стоїть завдання підтримки діалогу між працівниками та роботодавцями на рівні спільноти завдяки сприянню його перебігу та врівноваженій допомозі обом сторонам;
- всі пропозиції щодо соціальної політики Комісія надсилає для консультації працівникам та роботодавцям до їх прийняття та впровадження, при цьому соціальні партнери можуть ініціювати процедуру взаємних переговорів та узгоджень до того, поки Комісія перейде до кінцевого затвердження пропозиції;
- трактат передбачає можливість підписання договорів між соціальними партнерами на рівні спільноти, а їх постанови втілюються в державах-членах, як і решта європейських норм;
- Комісія зобов'язана опублікувати щорічні звіти з тематики праці в Євросоюзі, беручи до уваги демографічні проблеми та економічні аспекти, а також сприяти дослідженням і публікаціям, що відносяться до досягнення цілей соціальної політики.

Найбільш розвинутою формою соціального діалогу

є проведення переговорів між роботодавцями та працівниками, які завершуються підписанням рамкового порозуміння, що в подальшому передається органам ЄС для впровадження у формі відповідного юридичного акту. Такий механізм почав ефективно діяти під кінець 90-х років і вже досяг результатів у прийнятті 3 директив: про відпустку з догляду за дітьми, про умови праці та оплати осіб, які працюють неповний робочий час та про умови праці та оплати осіб, які працюють протягом визначеного терміну. Політичні органи: Комісія і Рада, Соціально-економічний комітет, Постійний комітет у справах зайнятості — утримають, без сумнівів, свої повноваження в сфері прийняття рішень, а отже, вони в останню чергу затверджують законодавчі акти та публічну політику Союзу, хоча в даному випадку не мають монополії на опрацювання змісту та встановлення напрямків рішень, які приймаються.

Організаційно-правовою основою державного управління соціальним діалогом в Європейському Союзі залишається тристоронній процес спілкування і дебати з тематики макроекономічних проблем і напрямів економічної політики. Цей діалог був впроваджений тому, що лідери Європейського Союзу були надзвичайно зацікавлені включити соціальних партнерів у процес інтеграції Європи і переконані, що без цього сам процес інтеграції буде повільнішим, важчим та неповним. Наріжним камінням тристороннього діалогу було створення Постійного комітету у справах зайнятості (1970). Проблематика зайнятості й до зараз виконує роль скелету загального процесу соціального діалогу.

На початку ХХІ ст. поступово відбувалося усвідомлення тактики соціального діалогу як головного засобу формування цивілізованих соціально-трудова відносин. Трансформація політичного режиму, його демократичний характер, а також орієнтація України на європейську інтеграцію сприяли запровадженню соціального діалогу в нашій державі.

У 1998 р. Указом Президента Л. Д. Кучми створено Національну службу посередництва і примирення (НСПП) як постійно діючий державний орган для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів), утворений Президентом України відповідно до Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)”.

До основних завдань Національної служби посередництва і примирення входять:

- сприяння взаємодії сторін соціально-трудова відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними;
- прогнозування виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) та сприяння своєчасному їх вирішенню;
- здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів);
- забезпечення здійснення соціального діалогу, вироблення узгоджених пропозицій щодо розвитку соціально-економічних та трудових відносин в Україні;
- здійснення заходів із запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів);
- підвищення рівня правової культури учасників соціально-трудова відносин.

Отже, протягом 90-х років продовжувався новий для українського суспільства багатовимірний процес утворення соціально-трудова відносин, характерний для первинної фази накопичення капіталу, і тому неадекватний саме соціально-ринковій економіці.

Указом Президента України від 29.12.2005 р. № 1871/2005 “Про розвиток соціального діалогу в Україні” утворено Національну тристоронню соціально-економічну раду, при цьому Національну раду соціального партнерства ліквідовано.

Соціальний діалог як більш динамічний процес і як оптимальний засіб досягнення соціального партнерства більш сприятливий ідеологічно саме до останньої чверті ХХ сторіччя.

Останнє досягнення у процесі організаційно-правових основ державного управління соціальним діалогом в Україні виразилося у підписанні 23 грудня 2010 р. Президентом України В. Ф. Януковичем Закону України № 2862-VI “Про соціальний діалог”. У новому нормативному акті соціальний діалог представлений як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які передбачають 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.

Отже, на даний момент в Україні, як і більшості розвинених країн Світу, головним принципом забезпечення балансу інтересів між суб'єктами соціально-трудова відносин є соціальний діалог.

Соціальний діалог здатний виступати досить досконалим інструментом впровадження соціальної політики держави. Значну роль він відіграє у досягненні соціального миру та злагоди, що є важливою умовою забезпечення соціальної та політичної стабільності у суспільстві. Достойнством соціального діалогу є не тільки те, що він регулює відносини між працею і капіталом, знижує рівень конфліктів між різними верствами суспільства, а і те, це важливо, що він підвищує відповідальність робітників за ефективність виробництва і результати праці.

Соціальний діалог в економічній сфері сприяє поліпшенню економічних показників, більшій збалансованості бюджету, зниженню рівня інфляції; у соціальній сфері — скороченню рівня безробіття, розвитку середнього класу, запобіганню маргіналізації населення, соціальному захисту працівників, підвищенню мотивації праці; у політичній сфері — падінню страйкової активності, участі груп інтересів у процесі прийняття рішень, забезпеченню політичної стабільності.

ВИСНОВОК

Отже, розвиток організаційно-правових основ державного управління соціальним діалогом являє собою процес інституціоналізації державного управління соціально-економічними і трудовими відносинами, який реалізується у рамках нормотворчої та організаційної діяльності зі створення та забезпечення виконавчих органів влади у рамках трьох основних періодів: 1) період формування індустріального капіталу в економіці

та становлення і розвитку соціальної політики у системі державного управління (друга пол. ХІХ — сер. ХХ ст.); 2) період соціальної трансформації трудових відносин індустріального суспільства та пошуку ефективних нормативно-організаційних моделей балансу соціально-економічних і трудових відносин (сер. — кінець ХХ ст.); 3) загальноєвропейський характер формування організаційно-правових основ інституцій соціального діалогу у рамках імплементації норм МОП. Історичний досвід розвитку організаційно-правових основ державного управління соціальним діалогом для України є важливим прикладом ефективних моделей державного управління соціально-економічним і трудовим сектором та базисом для формування шляхів імплементації моделей і принципів соціального діалогу розвинених країн.

Література:

1. Громадська Н.А. Передумови виникнення, проблеми та перспективи розвитку соціального діалогу в Україні // Наукові праці: Науково-методичний журнал. — Т. 47. — Вип. 34. — Політичні науки. — Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2006. — С. 151—155.
2. Давиденко В.В. Соціальний діалог — огляд концепцій та досвіду Заходу: http://www.ntser.gov.ua/assets/files/Exprience/Soc_dialog.doc
3. Давиденко В.В. Соціальний діалог у громадянському суспільстві: монографія. — Вінниця: ДП “Державна картографічна фабрика”, 2007. — 358 с.
4. Соціальний діалог і розвиток стандартів добробуту в громадянському суспільстві // Нова парадигма: Журнал наукових праць / Гол. ред. В.П. Бех. — Вип. 54. — К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2006. — С. 87—102.
5. “Про утворення Національної служби посередництва і примирення”. Указ Президента № 1258/98 від 17 листопада 1998 року [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1258%2F98>
6. “Про розвиток соціального діалогу в Україні” Указ Президента України від 29 грудня 2005 року № 1871/2005 [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
7. Соціальний діалог на ринку праці України / Навчально-тематичний план першого етапу підвищення кваліфікації всіх категорій працівників центрів зайнятості, які прийняті на державну службу вперше: Науково-методична розробка / Розроб. В.І. Жуков. — К.: ІПК ДСЗУ, 2007. — 28 с.
8. Про соціальний діалог: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 3. — Ст. 168.
9. Приходченко Л.Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади // Теорія та практика державного управління. — Вип.1 (24). Стаття надійшла до редакції 25.06.2012 р.