

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ПОСЕРЕДНИЦТВА І ПРИМИРЕННЯ

В статтє сконцентровано внимание на расширени контрольной функции Службы, увеличени объема полномочий, а также улучшение структуры данного органа, что проявляется в создании Рады при Национальной службе посредничества и примирения.

Ключевые слова: *контрольная функция службы, трудовые споры, коллективные трудовые споры.*

The article is about control function of the National service of mediation and reconciliation, extension of its authority, improvement of its structure. These are shown on the creation of the Council of the National service of mediation and reconciliation.

Key words: *control function, labor dispute, collective labor dispute.*

Законодавче врегулювання трудових спорів мирним, позасудовим шляхом стає основним, відокремленим інститутом трудового права у західних країнах, який здатний ефективно конкурувати з державною монополією на здійснення правосуддя у трудових спорах. Практикою підтверджено те, що близько 80% всіх трудових спорів розглядаються за допомогою арбітрів та посередників. Наведені дані є цілком виправданими, тому що всі примирні органи об'єднують єдину мету – досягнення компромісу, мирне врегулювання спорів і збереження партнерських відносин сторін.

Одним із таких органів і є Національна служба посередництва і примирення (далі НСПП або Служба). Даний державний орган є досить важливим та необхідним структурним елементом процесу вирішення колективних трудових спорів і тому його правовий статус у законодавстві України повинен бути чітко визначеним та беззаперечним, адже недостатнє визначення правового статусу конкретного державного органу впливає на результативність його діяльності¹. Проте, на жаль, у законодавчих нормах нашої держави правовий статус НСПП окреслений досить таки обмежено, розмито та нечітко.

З огляду на це, метою даної публікації є визначення та наведення таких висновків і пропозицій, які будуть спрямовані на удосконалення правового регулювання функціонування та діяльності зазначеного примирного органу.

Як зазначено у п.1 положення про НСПП, служба вважається постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів, конфліктів. Дане визначення не повністю розкриває правовий статус відповідного органу. Варто зауважити, що хоча Служба є державною установою, але вона не є відповідальною, підконтрольною та підзвітною перед будь-яким іншим державним органом, що повністю наділяє її ознаками самостійності та незалежності.

© СОКОЛ Марія Василівна – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Якщо звернутись до міжнародного досвіду, то можна сказати, що у більшості європейських країн існують конституйовані органи з примирення, посередницькі чи арбітражні служби, які мають незалежний статус. Це стосується Великої Британії (ACAS), Ірландії (Комісія з трудових відносин та Суд з питань праці), Греції (OMED), Австрії (Федеральний суд примирення), Фінляндії (Національна служба мирових посередників), Швеції (Національна служба посередництва), Данії (Statens Forligsinstitution), Португалії (IDICT) та Нідерландів щодо державного сектору (Adviesen Arbitrage Commissie)².

Більшість перелічених європейських держав гарантують чітке, стабільне функціонування установ, які відповідають за процедури примирення, посередництва та арбітражу. Це відбувається, звісно, тоді, коли саме держава створює різні типи органів позасудового вирішення трудових спорів. Вона або включає їх до своїх внутрішніх адміністративних механізмів (як це у Бельгії, Фінляндії та Данії), або залишає їх поза такими механізмами чи апаратом, але забезпечуючи їх відповідними необхідними організаційними, економічними, технічними та робочими ресурсами. Національна служба посередництва у Швеції, Комісія з трудових відносин у Ірландії, ACAS у Великій Британії – це установи, завданням яких є застосування процедур примирення, посередництва та арбітражу у спірних ситуаціях, які і є незалежними та фінансуються державою.

Проте державні формули управління перетинаються з приватними системами управління, що можуть утримувати або не утримувати державні кошти. Оригінальним прикладом є досвід грецької OMED – це приватна установа, яка фінансується лише з внесків роботодавців та працівників. Але бувають також інші випадки, коли, наприклад, незважаючи на те, що Служба була створена незалежно і приватно, вона все ж таки фінансується із державних фондів – яскравим прикладом є Міжконфедеральна служба посередництва та арбітражу Іспанії³.

Державна політика надання матеріальної підтримки органам, що здійснюють функції посередництва, примирення та арбітражу, не є сама по собі гарантією будь-якого реального і продуктивного позасудового розвитку процедур вирішення трудових спорів. Разом з тим відсутність такої політики, пасивне ставлення до неї з боку держави діятиме як антистимул, для того щоб організації працівників і роботодавці та їх об'єднання вдавалися до цих процедур.

Із зазначеного вище можна зробити висновок, що діяльність служб, які здійснюють примирно-посередницькі функції, буде значно ефективнішою, якщо дані органи будуть державними або будуть фінансуватися із державного бюджету, що на даний час передбачено трудовим законодавством деяких держав Європи та України.

На сьогодні, сфера захисту трудових прав працівників значно ослаблюється. Органи, що уповноважені здійснювати державний нагляд та контроль, не в змозі повністю реалізувати свої повноваження у сфері трудових правовідносин. Хоча право на працю, передбачене ст. 43. Конституції України і є одним із найважливіших соціально-економічних прав людини та громадянина і в зв'язку із цим йому повинен бути забезпечений необхідний захист зі сторони держави.

Як відомо, існує три види нагляду: попередній, поточний та подальший. Хоча, на практиці, на даний час, реально використовується лише останній його вид. Подальший нагляд здійснює прокуратура та суд, коли виникли обставини, які свідчать про факти порушення трудового законодавства та трудових прав конкретних суб'єктів.

Як свідчить практика, за останні роки Національній службі посередництва і примирення неодноразово доводилось звертатись до правоохоронних органів, зокрема прокуратури, з вимогою їхнього впливу на сторін соціально-трудових відносин, при невиконанні чи порушенні ними трудового законодавства, умов колективних договорів. На жаль, неодноразові звернення Служби та її структурних підрозділів в регіонах до органів прокуратури залишаються без належної реакції⁴.

У п. 2.3 Положення про порядок реалізації рішень примирних органів (примирної комісії, примирної комісії за участю незалежного посередника, трудового арбітражу), рішень Національної служби посередництва і примирення по вирішенню колективного трудового спору (конфлікту), угод про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) під час страйку та здійснення контролю за їх реалізацією зазначено, що контроль за виконанням рішень примирних органів здійснюється Національною службою посередництва і примирення, постійно діючим державним органом, і її відділеннями в Автономній Республіці Крим та областях.

З огляду на це, необхідно чітко визначити контрольні повноваження Національної служби посередництва і примирення, які слід відобразити у п. 5 Положення про НСПП. Запропоноване нововведення полягає у тому, що Служба має право не лише попереджати сторони про порушення ними вимог чинного законодавства, а й повинна фіксувати та передавати порушення до відповідних наглядових органів.

Розширення повноважень Національної служби посередництва і примирення є досить необхідним та дасть можливість Службі безперешкодно виконувати функції по моніторингу стану соціально-трудових відносин, сприянню поліпшенню трудових відносин, прогнозуванню виникнення колективних трудових спорів та сприяння своєчасному їх вирішенню (зокрема, це стосується питань безперешкодного відвідування підприємств, проведення опитувань працівників; обов'язковості надання інформації на запити відділення; визначення відповідальності адміністрації підприємств за ненадання інформації).

Якщо порівняти межі повноважень органів, які здійснюють примирницько-посередницькі функції європейських держав та України, то можна сказати, що більша половина цих органів не лише здійснюють контроль, а й наглядають за всім процесом примирних процедур.

Проблема недосконалості правового регулювання та недостатнього визначення правового статусу НСПП є не єдиною, яку варто розглянути у дослідженні. Заслугує на увагу також питання про структуру та склад даного державного органу.

З огляду на ті завдання і функції, які передбачені законодавством і виконуються НСПП, чисельність Служби явно недостатня. Візьмемо лише один напрямок роботи – вивчення стану соціально-трудових відносин. В Україні немає більше жодного державного органу, який би вивчав стан соціально-трудових відносин у різних галузях економіки, узагальнював отриманий матеріал та забезпечував би неупереджений, незаангажований аналіз причини ускладнень стану соціально-трудових відносин, прогнозував можливі наслідки цих ускладнень, готував пропозиції по їх усуненню. Цей факт можуть підтвердити профспілки, обласні державні адміністрації, навіть управління Служби безпеки України тобто всі ті органи, які користуються у своїй роботі підготовленими НСПП аналітичними матеріалами.

Враховуючи багатофункціональність і оперативність даної роботи, важливим є вирішення питання збільшення чисельності відділень Національної служби посередництва і примирення та вдосконалення її структури. Чисельність працівників відділень та їх структуру необхідно визначати з урахуванням чисельності працюючого населення регіонів, промислового потенціалу та кількості суб'єктів господарювання, що використовують найману працю.

Набутий досвід функціонування цієї Служби та проблеми, що постають перед нею, викликають жвавий інтерес як в наукових колах, так і зі сторони роботодавців, профспілок, органів державної влади в Україні. З цієї тематики активно проходять науково-практичні семінари, конференції. Так, у науково-практичному семінарі «Теорія і практика вирішення колективних трудових спорів: національний досвід, міжнародна практика», проведеному за участю і сприяння МОП у березні 2006 року у м. Києві, вчений В.Я. Бурак, звертаючи увагу на правовий незалежний статус Служби, запропонував формувати НСПП з представників трьох сторін соціального партнерства: від держави, профспілок, роботодавців⁵.

У деяких державах Європи органи, що здійснюють посередництво, примирення та арбітраж, мають переважно тристоронній склад. Наприклад, у Люксембурзі Національна служба примирення складається із трьох представників, відповідно об'єднань профспілок, роботодавців та очолюється Міністром праці або його заступником⁶.

Такий правовий досвід європейських держав заслуговує на увагу, оскільки роль держави в системі управління колективними трудовими спорами є досить великою. Це проявляється у тому, що держава виступає як гарант дотримання прав та свобод людини, законотворець, учасник у переговорах та консультаціях у рамках трьохсторонніх соціально-трудова відносин, координатор у процесі розробки та реалізації Генеральної та галузевих угод, а також держава виступає в ролі фінансиста соціально-економічних програм, які спрямовані на покращення рівня життя та праці працівників. Враховуючи важливу функцію держави у соціально-трудова відносинах та багатофункціональність роботи НСПП, пропонуємо у кожній області при відділенні Служби створити Раду Національної служби посередництва і примирення, яка повинна складатися із представників державної влади, працівників і роботодавців. Основним завданням роботи Ради буде сприяння і стабілізація соціально-трудова відносин.

Реалізація даного завдання можлива шляхом проведення якісного моніторингу соціально-трудова відносин на підприємствах. Основним напрямом проведення такої роботи є виявлення ускладнень у соціально-трудова відносинах, здійснення комплексу заходів, спрямованих на збір, вивчення, узагальнення та аналіз інформації про стан соціально-трудова відносин, розбіжностей, прогнозування виникнення колективних трудових спорів, створення бази даних та механізму обміну інформацією.

Рішення Ради при НСПП, прийняте в ході здійснення моніторингу, буде носити рекомендаційний характер. Дане рішення повинно спрямовуватися сторонам, насамперед державі, для прийняття відповідних висновків щодо основних шляхів економічної стабілізації підприємств, нормалізації і покращення рівня життя працівників та підвищення якості соціально-трудова відносин.

У нашій правовій системі важлива роль належить державі, яка здійснює через свої установи правотворчу та правозастосовчу діяльність. Як наслідок, велика кількість аспектів трудових відносин регулюється законодавчим шляхом. Процес

вирішення колективних трудових спорів врегульований за допомогою законів та нормативно-правових актів, виданих Національною службою посередництва і примирення. Не викликає сумніву вагомість процедурних норм, напрацьованих НСПП у результаті безпосередньої роботи зі сприяння у вирішенні колективних трудових спорів, але на практиці цього виявляється недостатньо. Оскільки врегулювання колективних спорів, на сьогодні, є досить ваговою проблемою, то у зв'язку із цим необхідно передбачити врегулювання даного аспекту трудових відносин не лише у законах, а й в проекті Трудового кодексу України. На даний час у проекті Трудового кодексу міститься лише одна стаття, що передбачає створення НСПП з метою розв'язання колективних трудових спорів, конфліктів.

Проводячи паралельний аналіз законодавчого врегулювання правового статусу установ, які здійснюють посередництво та примирення у інших державах, варто зазначити, що статус даних органів врегульований на рівні окремих законів. Так, наприклад, основне завдання Служби примирення у Швеції регулюється Законом «Про Національну службу примирення». Тому пропонуємо внести до проекту Трудового кодексу України ряд статей, які б законодавчо закріплювали статус НСПП у розв'язанні конфліктів, що виникають на тлі загострення соціально-трудових відносин через порушення колективних трудових прав працюючих, а також сприяли б загальному підвищенню рівня правової освіти.

З огляду на це варто ст. 372 проекту Трудового кодексу України викласти у такому формулюванні:

«Національна служба посередництва і примирення та її структура

1. Національна служба посередництва і примирення є постійно діючим державним органом, який сприяє поліпшенню соціально-трудових відносин та запобіганню виникнення колективних трудових спорів та конфліктів, їх прогнозування та сприяння своєчасному вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких спорів, та здійснення контролю за виконанням рішень примирних органів.

2. Національна служба посередництва і примирення складається з висококваліфікованих фахівців та експертів з питань вирішення колективних трудових спорів, конфліктів і має свої відділення в Автономній Республіці Крим, областях та районах.

3. При Національній службі посередництва і примирення та її відділеннях в Автономній Республіці Крим, областях функціонує Рада Національної служби посередництва і примирення, яка складається із представників державної влади, об'єднань працівників та роботодавців, основне завдання Ради полягає у сприянні та стабілізації соціально-трудових відносин.

4. Рішення Ради Національної служби посередництва і примирення має рекомендаційний характер та спрямовується до органів державної влади, для прийняття відповідних висновків щодо основних шляхів економічної стабілізації підприємств, нормалізації і покращення рівня життя найманих працівників та підвищення якості соціально-трудових відносин.

Стаття 372¹. Повноваження Національної служби посередництва і примирення

1. До компетенції Національної служби посередництва і примирення належать:

– перевірка документації про стан соціально-трудових відносин на підприємстві, установі, організації;

- аналіз вимог, виявлення та узагальнення причин колективних трудових спорів, підготовка пропозицій для їх усунення;
- підготовка посередників та арбітрів, які спеціалізуються на вирішенні колективних трудових спорів;
- формування списків арбітрів та посередників;
- призначення незалежного посередника для участі у вирішенні колективних трудових спорів;
- перевірка, в разі необхідності, повноважень представників сторін колективного трудового спору;
- посередництво у вирішенні колективного трудового спору;
- розпорядження коштів фонду «фінансування примирних процедур»;
- фіксація та передача порушень трудового законодавства та колективних договорів до органів прокуратури та державної інспекції праці;
- звернення до Державної виконавчої служби з метою примусового виконання рішення трудового арбітражу.

Стаття 372². Діяльність Національної служби посередництва і примирення

1. Національна служба посередництва і примирення призначає кандидатури незалежних посередників, на прохання сторін колективного трудового спору пропонує кандидатури членів трудового арбітражу, координує роботу трудового арбітражу, направляє своїх спеціалістів, експертів для участі у роботі примирних органів.

2. Представники Національної служби посередництва і примирення беруть участь у вирішенні колективного трудового спору та конфлікту, а ж до повного його розв'язання.

3. Сторони колективного трудового спору після додержання примирної процедури, передбаченої цим Кодексом, мають право звертатись до Національної служби посередництва і примирення за сприянням у вирішенні спору.

4. Національна служба посередництва і примирення у десятиденний строк розглядає всі матеріали по справі та вносить рішення.

5. Рішення Національної служби посередництва і примирення носить рекомендаційний характер.

6. Національна служба посередництва і примирення фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України.

На час дії Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» необхідно закріпити норму, в якій повинно бути передбачено, що нормативні акти з питань проведення примирних процедур, затвердженні НСПП, є складовою частиною законодавства про порядок вирішення колективних трудових спорів, конфліктів.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що за роки існування НСПП нею, на високому професійному рівні була проведена колосальна робота із своєчасного вирішення колективних трудових спорів, конфліктів і попередження їх виникнення, а також покращення соціально-трудова відносин на підприємствах, установах та організаціях.

На протязі 10 років існування Служби виникало досить багато конфліктних ситуацій, основною причиною яких була заборгованість по заробітній платі. За ці роки загальна сума заборгованості складала 8 млрд. У результаті попередження виникнення колективних трудових спорів НСПП вдалося погасити заборгованість по заробітній платі на суму 5 млрд. 928 млн. 400 тис. грн. Також за деся-

тирічний період функціонування Національною службою було розроблено більше 2500 нормативно-правових актів, які заповнили прогалини трудового законодавства у сфері вирішення колективних трудових спорів⁷. Дані показники свідчать про важливе значення такого примирного органу, як Національна служба посередництва і примирення.

Досвід вирішення колективних трудових спорів як в Україні, так і за її межами свідчить про те, що примирно-третейське вирішення трудових спорів – це розумний та діючий спосіб соціального управління і контролю, примирення протилежних інтересів в сфері праці і трудових відносин, попередження та профілактику страйкового руху. Наведені методи примирення позитивно впливають на ефективність праці, виробничий процес та забезпечать нормальне функціонування всієї економіки держави.

1. *Запара С.І.* Удосконалення процедури вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) примирними органами в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 30. 2. *Міжнародний досвід вирішення колективних трудових спорів*: Упоряд. С.П. Савчук. – К., 2003. – С. 23. 3. Там само. – С. 17. 4. *Шевчук В.* Проблема незадовільного стану виплати з/п. 21.03.2007. – Режим доступу: <http://www.nspp.gov.ua/?s=34&id=1911> 5. *Науково-практичний семінар «Теорія і практика вирішення трудових спорів: національний досвід. Міжнародна практика»* // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. – 2003. – № 6. – С. 50. 6. *Міжнародний досвід вирішення колективних трудових спорів*: Упоряд. С. П. Савчук. – С. 236. 7. *Окіс О.* Збори-семінар для проведення підсумків роботи НСПП за 10 років. 17. 11. 08. Режим доступу: <http://www.nspp.gov.ua/?s=33&id=3103>