



EASTERN PARTNERSHIP

Civil Society Forum

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АССОЦІАЦІЮ - ВИКЛИКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

РОЗРОБЛЕНО:

*5 робоча група «Соціально-трудова справедливість і соціальний діалог»
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства*

Бюро соціальних та політичних розробок

BS&PD

Київ

2014

А. Вступ.

Нагальною проблемою перед національними інститутами громадянського суспільства та державою є приведення соціального партнерства до відповідних стандартів Євросоюзу. Успішна євроінтеграція України потребує радикального реформування соціального діалогу (трипартизму) між стороною роботодавців та стороною найманих працівників в особі профспілок, а також третьою складовою – органами виконавчої влади. На сьогодні важливо щоб **Цивілізований соціальний діалог між соціальними партнерами** став основою та передумовою прийняття будь-яких владних рішень на рівні держави стосовно будь-яких економічних та соціальних змін в Україні.

За діючою моделлю соціального діалогу держава практично приймає рішення без проведення консультацій із соціальними партнерами (або ж ці консультації проводяться суто формально). Державні чиновники лише доводять готові владні рішення сторонам соціального діалогу, а саме: роботодавцям та профспілкам. Але, ці рішення за своїм змістом доволі часто не задовольняють жодну зі сторін соціального діалогу. Як наслідок, профспілки та роботодавці вимушені «боротися» один з одним, намагаючись відстояти інтереси за своїми напрямками діяльності.

Протистояння відбувається і в середині самих сторін, оскільки модель соціального діалогу вибудована таким чином, що можливість захисту інтересів своїх членів має лише та організація, яка має комунікацію із владними центрами прийняття рішень. Решта організацій вимушені витрачати свою енергію по суті не на захист прав та інтересів своїх членів, а на боротьбу за доступ до владного ресурсу, який забезпечує саму можливість ведення соціального діалогу та вироблення параметрів соціальної політики держави.

Взаємодія між профспілками та роботодавцями повинна стати механізмом знаходження консенсусу заради забезпечення підвищення ефективності праці та соціальних стандартів. Лише після цього, рішення повинні надаватися державі для виконання. Така модель працює в Швеції, Німеччині, Австрії тощо.

Для забезпечення процесу реформування системи соціального діалогу в Україні, в рамках реалізації Угоди про Асоціацію Україна-ЄС, 5 робоча група «Соціально-трудова справедливість і соціальний діалог» Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, разом з ГО «Бюро соціальних та політичних розробок», підготувала проект Пропозицій щодо реформування соціального діалогу в Україні: **«Соціальний діалог в Україні в контексті підписання Угоди про Асоціацію з ЄС: виклики та пропозиції»**. Цей документ було розроблено протягом серпня-листопада 2014 року та обговорено на різноманітних заходах та експертних засіданнях. Крім представників організацій-членів групи «Соціальний діалог та справедливість» в розробці цього документу приймали участь експерти Координаційно-експертної ради з питань соціальної політики Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики та НАН України. Також проблемні

питання реформування соціального діалогу в Україні обговорювались з членами Комітету з питань формування основних напрямів державної політики та здійснення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудових відносин Громадської Ради при Міністерстві соціальної політики.

Б. Історія розвитку соціального діалогу в Україні.

Першим кроком на шляху формалізації можливостей соціального діалогу в Україні стало створення в 1991 році, відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» Координаційного комітету сприяння зайнятості населення, сформованого на тристоронній основі, на державному та регіональних рівнях.

Президент України своїм Указом від 27 квітня 1993 року N 151/93 підтримав пропозицію профспілок і створив Національну раду соціального партнерства, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України для узгодження інтересів найманих працівників, роботодавців і держави. Фактично, відповідно до Указу це була інституція дво-, а не тристороннього соціального діалогу, тому, що представники держави, яка ще з радянської доби була основним роботодавцем у країні, становили половину сторони роботодавців. Другу частину сторони роботодавців, що представляла бізнес недержавної форми власності, сформували Український союз промисловців і підприємців (1992 року - утворена за активної участі парламентарів) зі своїми членськими організаціями та Спілка орендарів і підприємців України (1990 року) найстаріша в Україні всеукраїнська саморганізована громадська організація підприємців та інші всеукраїнські громадські об'єднання підприємців.

Профспілкову частину Нацради наповнили пострадянські профспілки (нині Федерація профспілок України) та лише деякі профспілки сучасної доби. Наступним регуляторним законодавчим актом, що регулював взаємини соціальних партнерів в переговорному процесі став Закон України «Про колективні договори і угоди» N 3357 від 01.07.93 року. Цей Закон визначав правові засади розробки, укладення та виконання колективних договорів і угод з метою сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців.

До соціального діалогу поступово долучався й інший загальноустановлений бізнес асоціацій та профспілок. Наприклад, перша галузева Асоціація роботодавців торгівлі та економічної сфери України (1996 рік). У 1997 році між цією організацією, Всеукраїнською профспілкою працівників торгівлі та Міністерством зовнішньоекономічних зв'язків та торгівлі було утворено першу галузеву раду соціального партнерства та підписано першу галузеву угоду. Ініціювались парасолькові об'єднання організацій підприємців і роботодавців, контрольовані олігархами та їх структурами.

Це був складний процес пошуку взаємопорозуміння між соціальними партнерами фактично в умовах боротьби та єдності протилежностей, опрацювання не лише Генеральних угод між Кабінетом Міністрів України, організаціями підприємців і роботодавців та профспілками, а й постійно діючий орган з підготовки проектів законодавчих актів, насамперед, з питань соціального захисту, соціального страхування та соціально-трудових відносин між роботодавцем та найманим працівником. В результаті Верховною Радою України були прийняті Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 рік); «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 рік); «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 рік), на тристоронній основі було утворено правління та наглядові ради по кожному виду страхування.

Але, еволюційний розвиток соціального діалогу загальмувався з прийняттям ВРУ у 2001 році Закону України «Про організації роботодавців». Право участі у соціальному діалозі було обмежено виключно організаціями роботодавців, утвореними за цим Законом. Цим були порушені конституційне право інших організацій роботодавців приймати участь у соціальному діалозі, та зруйнована єдність сторони роботодавців в цілому.

Із прийняттям Указу Президента України від 29 грудня 2005 р. № 1871 «Про розвиток соціального діалогу в Україні» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2006 р. № 445 «Про затвердження плану заходів щодо розвитку соціального діалогу в Україні», в державі розпочався етап формування певної системи ведення соціального діалогу у різних сферах та на різних рівнях, створено умови для його інституційної розбудови і, зокрема формування на територіальному рівні тристоронніх органів із соціально-економічних питань.

Протягом 2006-2007 років в Україні створено Національну тристоронню соціально-економічну раду. Основними її завданнями визначено сприяння узгодженню позицій сторін соціального діалогу щодо шляхів соціально-економічних та трудових відносин, а також розроблення та внесення Президентіві України пропозицій з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики але вже з обмеженою участю широкого бізнесового загалу та профспілок. Ситуація для громадських об'єднань підприємців ще більше ускладнилась з прийняттям ВРУ Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», пролобованого провладними очільниками Федерації роботодавців України, що фактично узурпувала представництво національного бізнесу у соціальному діалозі.

Пізніше, 23.12.2010 року було прийнято Закон України № 2862 «Про соціальний діалог в Україні», в якому законодавчо закріплена обрана тристоронніми партнерами модель соціального діалогу, критерії репрезентативності для профспілок і організацій роботодавців тощо. Цим Законом ще більше поглибились правові колізії у системі соціального діалогу. Значно активізувалися питання соціального діалогу у зв'язку зі

створенням Робочої групи «Соціально - трудова справедливість і соціальний діалог» Форуму громадянського суспільства Східного партнерства в жовтні 2012 року. Групи були створені як на європейському рівні, так і на рівні національних платформ країн-учасниць Східного партнерства.

Ініціатива створення робочої групи «Соціально-трудова справедливість і соціальний діалог» надійшла від міністрів закордонних справ країн-учасниць Східного партнерства. Діяльність платформи буде зосереджена на соціальній політиці та питаннях зайнятості країн-членів СхП із залученням також міністерства соціальної політики, профспілкових організацій та органів роботодавців (або відповідних урядових установ). Платформа підпорядковуватиметься Генеральному директорату з питань зайнятості, соціальних справ та інтеграції Європейської Комісії. Робоча група 5 у своїй діяльності слідкуватиме за дотриманням основоположних прав працівників, визнаних країнами-учасницями СхП. РГ 5 закликає усі 6 країн докласти зусиль задля досягнення прогресу на шляху до адаптації європейських та міжнародних норм, визначених Хартією основних прав Європейського Союзу, Європейською соціальною хартією та Міжнародною організацією праці (МОП), заради становлення «соціального верховенства права»

Група «Соціально-трудова справедливість та соціальний діалог» виступила в якості посередника між різними сторонами діалогу – та стала чимось на кшталт НТСЕР але без офіційного статусу останньої. Завданням групи «Соціально трудова справедливість та соціальний діалог» Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, було розробити спільне бачення профспілок, роботодавців та недержавних організацій щодо принципів та шляхів реформування, як соціального діалогу, так і в загалі всієї соціальної політики України. В рамках діяльності групи було налагоджено співпрацю з Координаційно-експертною радою при Центрі перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики та НАН України, яка займається проблематикою реформ у соціальній сфері та у сфері соціального діалогу.

Аналіз існуючого законодавства, зокрема Закону України «Про Соціальний діалог в Україні» показав недосконалість державних підходів щодо забезпечення соціального діалогу. Було також проаналізовано існуючі моделі соціального діалогу в різних європейських країнах. Метою цих напрацювань стала розробка стратегії реформ у цій царині та внесення цієї стратегії на розгляд соціальних партнерів та НТСЕР. Для вироблення дієвих пропозицій з його покращення необхідно було залучати міжнародний досвід соціального діалогу та соціального партнерства. Так було організовано візит представників соціальних партнерів до Вільнюса в рамках проекту з вивчення Литовського досвіду моделі соціального діалогу. Група експертів також зробила візит до Мінська, де ознайомилась з діяльністю незалежних профспілок Республіки Білорусь, які діють в умовах тоталітарного режиму. Важливим кроком в напрямку приведення українського соціального діалогу до європейських норм та стандартів, стало створення у Києві, 7 листопада 2014 року Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС згідно положень Угоди про Асоціацію. В рамках Платформи була створена Робоча група «Зайнятість,

трудові права, безпечні та здорові умови праці, соціальна політика». До роботи в групі залучилися біля ста організацій громадянського суспільства серед яких найбільші профспілкові об'єднання та організації роботодавців, в сфері компетенції робочої групи пошук оптимальних шляхів до імплементації Угоди в соціальній сфері та у сфері соціального діалогу, ратифікація Україною Європейської соціальної хартії та пошук нових соціальних механізмів.

В. Нагальні проблеми соціального діалогу

Перелік критеріїв репрезентативності, наявних в нормативно-правових документах, потребує суттєвого доопрацювання. Наявні критерії нівелюють участь профспілок та організацій роботодавців, щойно утворених і таких що лише розвиваються та не в змозі пройти так званий «репрезентативний бар'єр», а також громадські об'єднання підприємців, що є роботодавцями утворені до прийняття Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» у соціальному діалозі. Для них актуальним залишається питання захисту інтересів громадян, які входять до нерепрезентативних профспілок та перебувають поза системою соціального діалогу, та дискримінованих законодавчими актами членів таких організацій роботодавців.

Стаття 4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» відносить до сторін соціального діалогу профспілкову сторону, суб'єктами якої є об'єднання професійних спілок, які мають статус всеукраїнських. Тобто профспілкова сторона – це ті 18 всеукраїнських профспілкових об'єднань, які легалізовані Міністерством юстиції України і згідно ст. 8 даного Закону мають право здійснювати соціальний діалог у формах обміну інформацією, консультацій та узгоджувальних процедур. Тому невірним є зведення соціального діалогу лише до проведення переговорів щодо підписання Генеральної угоди між репрезентативними представниками профспілкової сторони, репрезентативними представниками сторони роботодавців та Кабінетом Міністрів, як це відбувається в Україні, оскільки це лише одна з чотирьох форм здійснення соціального діалогу.

Звужене застосування на практиці понять «профспілкова сторона» та «сторона роботодавців», як сторін соціального діалогу на національному рівні, за визначенням ст. 4 ч.2 Закону України «Про соціальний діалог в Україні», позбавляє більшість учасників профспілкової сторони (13 об'єднань професійних спілок, які мають статус всеукраїнських) та сторони роботодавців можливості брати участь у соціальному діалозі.

На сьогодні репрезентативний статус мають профспілки, які тісно пов'язані з великим бізнесом і державними інституціями. Вони перебрали на себе усі важелі впливу на процеси соціального діалогу в Україні. Також, потрібно зазначити що в сьогоденні представлено досить вузьке коло великих профспілок, які мають репрезентативний статус то отримали голоси для прийняття необхідних рішень в Спільному представницькому органі (СПО) об'єднань профспілок. Таким чином, контролюється профспілкова сторона в соціальному діалозі. Отже, окремі інституції встановлюють вигідні для себе «правила гри», не враховуючи думку інших профспілкових об'єднань, які за законом, будучи профспілковою стороною,

мають право рівного доступу до здійснення соціального діалогу. Постійні конфлікти та корупційні махінації в фондах соціального страхування, до яких репрезентативні профспілки через СПО делегують своїх представників, пояснюють істинну причину цього. Аналогічна ситуація і зі стороною роботодавців, в якій всі рішення монополізовані окремими репрезентативними організаціями.

Такий стан справ лише імітує соціальний діалог в Україні, та носить скоріш за все формальний, декларативний характер. Значною проблемою є те, що лише на національному рівні вирішуються соціально-економічні питання держави в цілому (встановлення тарифів, мінімальних заробітних плат тощо). В той же час, сегмент малого та середнього підприємництва взагалі залишається поза соціальним діалогом й без реальних важелів впливу. Таке регулювання соціально-економічних процесів негативно позначається на практиці соціального діалогу, який залишається по-суті формальним. Крім того, викликає багато запитань нагальний стан Фондів соціального страхування та певні законодавчі ініціативи, що з ними пов'язані. Нещодавно Прем'єр-міністром України Яценюком А.П. був внесений до розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці законопроект «Про реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізацію фонду оплати праці» (реєстр. № 5080).

Законопроектом передбачається з 1 січня 2015 року утворити Фонд соціального страхування України, об'єднавши Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на базі Фонду соціального страхування на випадок безробіття та його робочих органів, а також визначити новоутворений Фонд центральним органом виконавчої влади, утримання якого буде здійснюватися за рахунок коштів, що надійшли від єдиного соціального внеску, а не за рахунок державного бюджету.

Фонди із самоврядних органів перетворюються на центральний орган виконавчої влади, що підпорядковується Міністерству соціальної політики України. Виходячи з цього, такі зміни, крім іншого, порушують і норми Закону України «Про соціальний діалог в Україні». Більш того, вносяться зміни до законів України «Про професійні спілки, їх права та гарантії їх діяльності», «Про соціальний діалог в Україні», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», якими усуваються від управління фондами (об'єднаною структурою) сторони соціального діалогу від профспілок та роботодавців.

Передбачається, що Міністерство соціальної політики буде схвалювати проекти річних бюджетів фонду, звіти про їх виконання, порядок використання коштів з окремих видатків бюджету фонду.

Ліквідується нагляд з боку соціальних партнерів (профспілок та роботодавців) за системою соціального страхування (виконанням завдань та використанням коштів). Законопроект не погоджено із сторонами соціального діалогу, як того вимагає Закон України «Про соціальний діалог в Україні» та Генеральна угода. Він знищує основоположний принцип, на якому побудована вся система загальнообов'язкового державного соціального страхування – паритетність. Це є також відходом від

загальновизнаних європейських стандартів та принципів, Міжнародних конвенцій МОП, Європейської соціальної хартії – і де факто ліквідовує значну частину соціального діалогу.

Г. Аналіз діючого закону про СД

Новинкою Закону «Про соціальний діалог в Україні» є встановлення загальних критеріїв репрезентативності профспілкової сторони та сторони роботодавців та їх конкретизація на кожному рівні соціального партнерства. Згідно з ч. 1 ст. 5 цього акта загальними критеріями репрезентативності для суб'єктів профспілкової сторони та сторони роботодавців є: (а) легалізація (реєстрація) зазначених організацій (об'єднань) та їх статус; (б) 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; (в) галузева та територіальна розгалуженість.

Оцінка відповідності критеріям репрезентативності профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань проводиться: на національному та галузевому рівнях – Національною службою посередництва і примирення.

Підтвердження репрезентативності суб'єктів сторони профспілок та сторони роботодавців здійснюється відповідно Національною службою посередництва і примирення та її відділеннями один раз на п'ять років (ч. 1, 2 ст. 7 Закону «Про соціальний діалог в Україні»). Закон (ст. 8) закріпив 4 форми здійснення соціального діалогу (партнерства) між сторонами відповідного рівня. Ними є: обмін інформацією; консультації; узгоджувальні процедури; колективні переговори з укладення колективних договорів і угод. Позитивним моментом варто визначити розкриття законодавцем кожної з названих форм здійснення соціального діалогу. Проте, їх аналіз підтверджує той факт, що соціальний діалог тлумачиться законодавцем у широкому значенні, як соціальне партнерство. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону обмін інформацією здійснюється з метою з'ясування позицій, досягнення домовленостей, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень з питань економічної та соціальної політики.

Г. Пропозиції

а) Провести аудит нормативно-правової бази, що регламентує всі аспекти участі партнерів соціального діалогу в реалізації соціально-економічної політики в Україні

1. На підставі аудиту розробити **«Зелену книгу реформ соціального діалогу в Україні»**

2. Залучити до обговорення та європейської моделі соціального діалогу та подальшого впровадження усі зацікавлені сторони: профспілки, роботодавців, організації громадянського суспільства, державні органи та депутатів Верховної Ради України.

б) Підписати окремі Декларації про рівність прав профспілок усіма профспілковими об'єднаннями, що бажають брати участь у соціальному

діалозі у складі профспілкової сторони, та про рівність прав організацій роботодавців та громадських об'єднань підприємців-роботодавців, що бажають брати участь у соціальному діалозі у складі сторони роботодавців передбаченої положеннями їх статутами.

1. Відповідно до підписаної Декларації - сформувати нову профспілкову сторону та сторону роботодавців, які забезпечать відкликання своїх представників у правліннях та наглядових радах фондів соціального страхування, винних у здійсненні корупційних схем із коштами соціальних фондів. А вже нова профспілкова сторона делегує своїх представників у Фонди соціального страхування.

с) Провести реформу системи соціального страхування за наступними кроками:

1. Збереження прямого зв'язку розміру страхових виплат та страхових розмірів внесків до системи страхування. Це базовий принцип, який дозволяє зберігати стабільність системи незважаючи на економічні та політичні виклики.

2. Зменшення кількості фондів соціального страхування до двох та концентрація в них управління видами страхування. Це дозволить скоротити витрати на утримання системи.

3. Забезпечення для всіх страхових фондів статусу самоврядних організацій, які управляються соціальними партнерами (профспілками і роботодавцями) з одночасним посиленням функцій державного нагляду, що забезпечить баланс інтересів всіх сторін.

4. Реальне відокремлення страхових коштів від Держбюджету. Здійснення обслуговування фондів страхування в банківській системі, зокрема, в державних банках, які гарантуватимуть стабільність роботи фондів і збереження коштів.

5. Інституційне і функціональне розмежування системи страхування на випадок безробіття та органів, які реалізують політику зайнятості (служби зайнятості); системи пенсійного страхування та системи державних допомог (доплат, надбавок і т.д.).

6. Легалізація трудових відносин та зменшення єдиного соціального внеску за умови збереження гарантій із страхових виплат та соціальних послуг застрахованим особам.

7. Визначення розміру єдиного соціального внеску, з урахування консолідованої позиції сторін соціального діалогу, що гарантуватиме забезпечення виконання завдань системи соціального страхування.

8. Максимальна орієнтація системи страхування на забезпечення громадян страховими виплатами і пов'язаними з ними соціальними послугами, оптимізація витрат на утримання робочих органів та поступове упорядкування не страхових виплат з урахуванням визначення джерел їх фінансування.

9. Скасування практики виплати будь-яких страхових сум роботодавцями та концентрація цих функцій виключно у страховиків. Здійснення ними страхових виплат на безготівковій основі.

10. Виключення контролюючих функцій фондів соціального страхування по відношенню до платників внесків.

11. Підготовка інституційної бази для запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.