



Аналітична записка  
 Серія ««Соціальна політика»», № 13, 2020

## Профспілки в Україні та нові виклики сучасному профспілковому руху

Л. Д. Яценко, головний консультант  
 відділу соціальної стратегії  
 центр економічних і соціальних досліджень Національного інституту  
 стратегічних досліджень

Стратегічною метою системної трансформації українського суспільства є побудова сучасної демократичної, соціальної і правової європейської держави, здатної адекватно й ефективно відповідати на виклики глобалізації. Соціальність держави, крім багатьох інших індикаторів суспільного розвитку, вимірюється результативністю діяльності професійних спілок, що базується на принципах законності та гласності, та спрямована на вдосконалення систем і механізмів соціального захисту працівників, забезпечення основних соціальних гарантій зайнятим, у тому числі шляхом проведення ефективного соціального діалогу. Профспілки, які представляють найманих працівників, виступають реальною силою на переговорах із роботодавцем щодо визначення умов праці, сприяють розвитку соціально орієнтованого ринку робочої сили.

Формування впливових профспілок, спроможних ефективно захищати

інтереси працівників, є невід'ємним атрибутом цивілізованої держави. Саме професійні спілки є найактивнішою суспільною силою у забезпеченні сприятливих умов праці, повної й продуктивної зайнятості працездатних, їх відпочинку, гідного рівня соціального захисту, подолання та недопущення будь-яких форм дискримінації у праці та її оплаті.

Федерація профспілок України об'єднує біля п'яти мільйонів членів профспілок. До складу ФПУ входить понад 40 всеукраїнських профспілок та 24 територіальних об'єднань організацій профспілок. У складі ФПУ понад 50 тис. первинних профспілкових організацій. Проте, варто зазначити, що загальна чисельність членів профспілок в останні роки помітно скорочується, як внаслідок зменшення числа працюючих підприємств в процесі загострення проблем в економіці, так і з причин, пов'язаних з низькою ефективністю профспілкового руху.

Серед об'єктивних причин скорочення участі у профспілкових організаціях виділяють:

- відсутність дієвої профспілкової інформаційної системи;
- слабку організаційну діяльність щодо залучення в профспілку нових членів;
- скорочення фінансових можливостей профспілок;
- структурні перетворення організацій та старіння кадрового складу.

Однією з таких причин також виступають зміни, що відбувається в економічній структурі та перерозподіл працюючого населення за видами і формами економічної діяльності. Так, розширення частки малих і середніх підприємств приватного сектору призвело до скорочення чисельності членів профспілок. Окрім того, в економіці зберігається значна частка неформально зайнятих. Це призводить до ситуації, коли значна частина найманих працівників не охоплена членством у профспілках.

Поряд з цим відзначаються суб'єктивні причини зменшення профспілкового членства, якими є:

- розчарування громадськості у ефективності і дієвості профспілок;
- невиправданість очікувань щодо переваг члена профспілки перед іншими працівниками;
- відсутність очевидних стимулів до членства у профспілці.

Унаслідок цього рівень довіри до профспілок невисокий. За даними

соціологічного дослідження, проведеного з 7 по 14 лютого 2019 р., соціологічною службою Центру Разумкова профспілкам довіряють 23,1 % опитаних, не довіряють 57,5 % респондентів<sup>1</sup>. Крім того, більшість громадян України не схильні розглядати профспілки як інструмент захисту власних інтересів у взаємодії з роботодавцями. Винятки в діяльності профспілок, безперечно є, але вони виникають поза традиційною системою організації роботи профспілок.

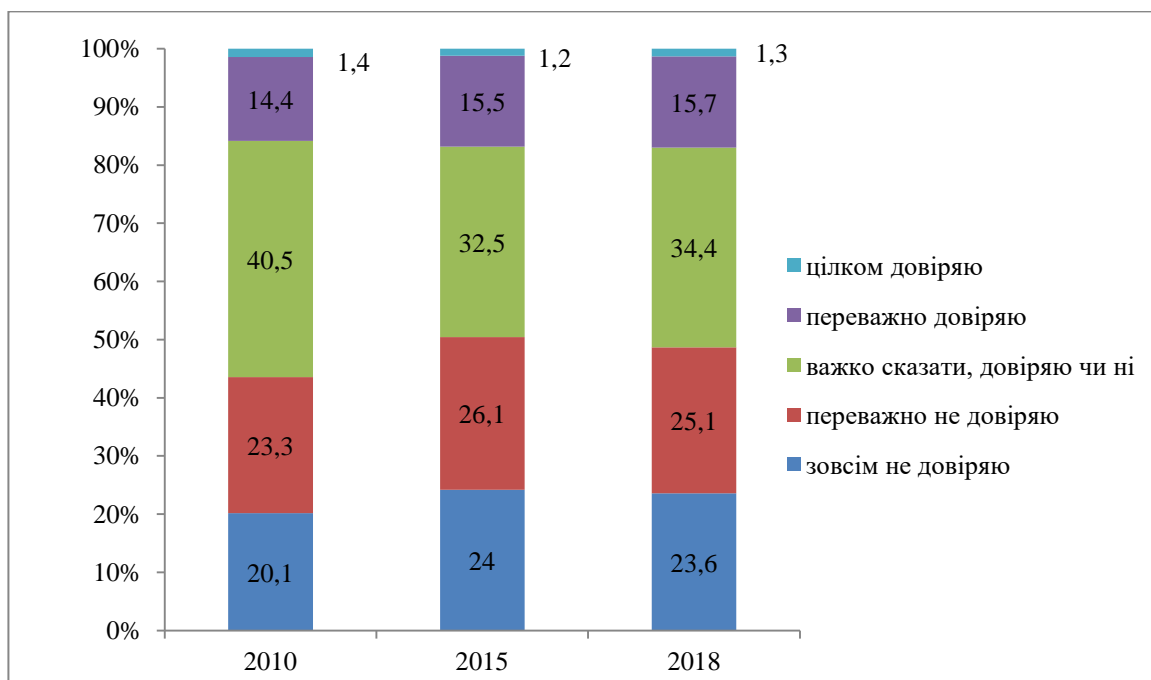
За даними дослідження, проведеного Інститутом соціології НАН України, найефективнішою формою колективних дій, спрямованих на захист своїх трудових прав робітники визнають переговори з адміністрацією. За даними опитування, лише кожен другий респондент (51%) зазначив, що на підприємстві, де він працює, укладений договір між адміністрацією і представником трудового колективу.

Дві третини респондентів, які взяли участь в опитуванні, відповіли, що на їхніх підприємствах є профспілки (65 %), майже третина опитаних (30%) зазначили, що у них на роботі профспілок немає. Проте лише чверть (24%) робітників відзначили істотний вплив профспілки на поліпшення становища робітників. Навіть на підприємствах, де є профспілкові організації, вони не проводять активної роботи. Однією з причин такого явища може бути діяльність «ручних» профспілок, які не мають жодного стосунку до всеукраїнського профспілкового руху. Проте це сигнал до активізації дій саме із захисту прав та свобод працівників.

Про низький рівень довіри до профспілок також свідчать результати дослідження, представлені на рис.1.

---

<sup>1</sup>Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України  
<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>



**Рис.1. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Який Ви маєте рівень довіри до профспілок?»**

*Джерело: Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Випуск 5, 2018 р.*

Для профспілок дієвим механізмом вирішення трудових спорів є конструктивний соціальний діалог, узгодження інтересів найманих працівників, держави і роботодавців шляхом домовленостей, а не руйнівної конфронтації.

У країнах, де соціальний діалог отримав широке визнання і підтримку держави, він добре зарекомендував себе у вирішенні складних соціально-економічних проблем, створенні умов для підвищення конкурентоспроможності економіки та забезпечення високих стандартів гідного життя людей. Досвід розвинених країн свідчить, що високі соціально-економічні результати досягаються лише в разі соціального партнерства між учасниками соціально-трудова відносин, які беруть на себе відповідальність за розроблення та дотримання взаємоприйнятих рішень і налагодження соціальної згоди.

Разом з тим в Україні, незважаючи на достатньо динамічний розвиток інституційних органів, результативність соціального діалогу залишається низькою, що негативно позначається на ефективності державного управління, соціального й економічного розвитку суспільства в цілому. Власне соціальний діалог не досяг бажаної мети, якщо оцінювати його за критеріями

ефективності щодо забезпечення позитивних результатів у сфері гідної праці та соціальної справедливості. Особливо це проявилось в період економічної нестабільності, коли показники зайнятості, реальної заробітної плати, пенсій та купівельної спроможності громадян знизилися, практично не досягнуто помітних позитивних зрушень у показниках бідності, у тому числі серед працюючого населення, зберігається поляризація доходів бідних і багатих верств населення, не втрачає актуальності проблема заборгованості заробітної плати, зберігається дефіцит робочих місць з гідними умовами праці тощо.

### *Соціальний діалог в Україні*

Соціальний діалог в Україні регулюється Законом України «Про соціальний діалог в Україні»<sup>2</sup>, що визначає правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу з метою вироблення та реалізації державної соціальної і економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, підвищення рівня і якості життя громадян, досягнення і збереження соціальної стабільності в суспільстві. Соціальний діалог ведеться між центральними і місцевими органами виконавчої влади, з одного боку, та профспілками і організаціями роботодавців, з іншого боку, без залучення представників асоціацій підприємств та підприємців, інших громадських організацій, які входять до складу громадських рад, створених при центральних та місцевих органах виконавчої влади. Він здійснюється на 4-ох рівнях: національному, галузевому, територіальному та локальному (підприємство, установа, організація) на тристоронній або двосторонній основі.

Сторонами соціального діалогу є:

- на національному рівні – профспілкова сторона(всеукраїнські професійні спілки та їх об'єднання), сторона роботодавців(всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців та їх об'єднання); сторона органів виконавчої влади(КМУ); в межах певного виду економічної діяльності (галузевий рівень) сторонами діалогу є, як правило, всеукраїнські профспілки і всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців, створені за галузевою ознакою, та профільні міністерства та відомства;

<sup>2</sup>Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року № 2862-VI  
 Аналітична записка. Серія «Соціальна політика»,  
 № 13/2020

- на територіальному рівні профспілковою стороною є професійні спілки з відповідним статусом та організації професійних спілок, їх об'єднань, які діють на території певної адміністративно-територіальної одиниці; сторона роботодавців представлена організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; стороною органів виконавчої влади виступають місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; також на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством;

- на локальному рівні (на підприємстві) суб'єктами сторони працівників є первинні профспілкові організації, а в разі їх відсутності – вільно обрані представники (представник) працівників, суб'єктами сторони роботодавця – роботодавець та/або уповноважені представники роботодавця.

На національному, галузевому та локальному рівнях співпраці сторін соціальний діалог здійснюється у наступних формах:

- обмін інформацією – на запит соціальних партнерів державні органи інформують профспілки та роботодавців про ситуацію на ринку праці, в тому числі про виплату заробітної плати;

- участь представників профспілок та їх об'єднань і представників об'єднаних організацій роботодавців у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, колегій центральних та місцевих органів виконавчої влади при розгляді питань соціально-трудової сфери;

- попередні консультації органів влади з представниками профспілок і об'єднань організацій роботодавців у процесі прийняття рішень;

- участь соціальних партнерів у розробці та експертизі проектів законодавчих актів і програм соціально-економічного розвитку;

- тристоронній діалог у Національній, територіальних тристоронніх соціальних радах, правліннях фондів загальнообов'язкового державного

соціального страхування та координаційних комітетах сприяння зайнятості;

- колективні переговори щодо укладення колективних угод.

В умовах сьогодення, з урахуванням масштабних суспільних трансформацій, в тому числі децентралізації, чинна модель публічних комунікацій між владою та громадськістю потребує модернізації. Зокрема, це стосується питань надання соціальним партнерам інструментарію для ефективних публічних комунікацій, а також у досягненні спільних шляхів вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Актуальність цього завдання посилюється з огляду на те, що Україна стала на шлях реформування органів державної влади та місцевого самоврядування, який передбачає делегування більшості повноважень на місця, коли наявність активної громадянської позиції профспілок, готовність до соціального діалогу з владою є особливо важливою та необхідною.

Серед головних перешкод для ефективного соціального діалогу слід відзначити:

1. Наявність правових колізій та відсутність узгодженості правових норм стосовно соціального діалогу. Наприклад: дублювання правових норм здійснення соціального діалогу, що призводить до некоординованих позицій при вирішенні важливих соціально-економічних проблем та до вибіркового підходу органів влади до консультацій з питань, що віднесені одночасно до повноважень різних учасників соціального діалогу; правова колізія між нормою Закону «Про соціальний діалог» в частині створення НТСЕР і призначення секретаря; чинним законодавством не визначено механізм врахування тристоронніх домовленостей і надання Урядом зворотного зв'язку на виконання рекомендацій органів соціального діалогу.

2. Недотримання сторонами соціального діалогу законодавства, що виникає через відсутність механізмів контролю за виконанням прийнятих рішень учасниками соціального діалогу.

3. Недостатня кількість організаційних структур профспілок і організацій роботодавців на територіальному рівні, особливо на рівні районів і міст. Особливо гостро ця проблема постала у зв'язку із процесами

децентралізації та розбудови територіальних громад.

4. Виникають проблеми, пов'язані зі зміною територіального устрою та повноважень місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування. Нажаль, чинне законодавство на сьогодні не дозволяє профспілкам та організаціям роботодавців, їх об'єднанням, в повному обсязі реалізувати свої права та статутні завдання на територіальному рівні. Зокрема, уже створені ОТГ значно різняться за своїми розмірами, складом, інфраструктурою, економічним потенціалом тощо. У такій ситуації визначити універсальний підхід до формування складу суб'єктів сторін соціального діалогу неможливо. Запропоновані зміни до Закону України «Про соціальний діалог» полягають у доповненні територіального рівня, нижчого за обласний, рівнем ОТГ, проте процедури оцінки репрезентативності потенційних соціальних партнерів для територіальних рівнів, нижчих обласного не визначено (це суперечить вимозі репрезентативності). Варто також відзначити, що на рівні районів та міст обласного значення не співпадає структура профспілок та організацій роботодавців. Сторона профспілок представляє в основному працівників бюджетних організацій (освіта, медицина, культура, держслужба), сторона роботодавців – виробничу сферу. Це суттєво ускладнює дієве функціонування органів соціального діалогу в контексті реального впливу на місцеву політику, на укладення колективних угод тощо. З огляду на це, профспілки і роботодавці відчують значний "дефіцит" соціальних партнерів на територіальному рівні. Профспілкова сторона також констатує непоодинокі факти втручання керівництва громад у діяльність профспілкових організацій з метою уникнення впливу профспілок на прийняття рішень при розгляді питань соціально-економічного розвитку і захисту прав працівників.

5. Обмежена інституційна спроможність органів соціального діалогу (соціально-економічних рад), що не дає їм можливості підготувати якісні рекомендації та здійснювати сталий вплив на процеси прийняття рішень тощо.

6. Для чинної національної моделі соціального діалогу характерним є те, що її цілі обмежуються регулюванням соціально-трудових відносин. Можна стверджувати, що соціальний діалог в площині чинного правового



поля має наслідком «фрагментарність», тобто створені окремі «зони» для його застосування (наразі, це, в основному соціально-трудова сфера). Невирішеною є проблема залучення до соціального діалогу тих секторів суспільства, окремих соціальних груп, які в силу обмеженості дії чинного законодавства фактично залишаються поза цим процесом. Чинна модель не забезпечує ефективну реалізацію можливостей потенційних суб'єктів соціального діалогу (незалежний профспілковий рух, підприємці, інститут громадянського суспільства), адже конкретно не визначені форми їх участі. Це не відповідає сучасним практикам діалогу в Європейських країнах, де предметом соціального діалогу є широке поле питань соціально-економічного розвитку держави.

7. Слабкість профспілок як представника та захисника інтересів працівників та сторони соціального діалогу, що негативно позначається на результативності процесу ведення колективних переговорів, сприяє закріпленню на національному рівні низьких національних стандартів. Держава має бути зацікавлена в посиленні профспілок як сторони соціального діалогу, адже саме вона в кінцевому підсумку несе відповідальність за рівень життя громадян та стан соціальної сфери, змушена приймати на себе виклики, які трансформуються у соціально-політичну нестабільність у країні.

8. Домінування в процесі соціального діалогу сторони роботодавців, адже в сучасних соціально-трудовах відносинах у практиці українського соціального діалогу саме роботодавці є найбільш сильною та впливовою його стороною. У процесі соціального діалогу організації роботодавців зосереджені, передусім, на відстоюванні власних корпоративних економічних інтересів. Така позиція сторони роботодавців є можливою, зокрема, внаслідок низького рівня соціальної відповідальності українського бізнесу, яка розглядається ним не як невід'ємний елемент системи соціального партнерства, обов'язок перед працівниками та суспільством, а як суто вияв власної доброї волі, благодійність. Це створює небезпеку підміни чітко структурованої системи соціального партнерства розмитою та необов'язковою соціальною відповідальністю бізнесу. Наявна ситуація ускладнюється відсутністю в Україні базового закону, який би врегулював

питання соціальної відповідальності бізнесу.

### **Висновки та пропозиції**

В умовах нових викликів, що постають перед українським суспільством (зокрема, реформа децентралізації, проблематика сталого розвитку тощо), питання розширення змісту соціального діалогу та посилення його дієвості, в тому числі через здійснення впливу на соціально-економічну політику є надзвичайно важливими. Ефективний соціальний діалог має бути відпрацьований на рівні легітимних партнерів та враховувати позиції та інтереси інших зацікавлених сторін, зокрема незалежних профспілок, підприємницьких організацій (асоціацій), громадських організацій, експертного середовища, науковців тощо. Цей механізм повинен сприяти підвищенню прозорості процесу прийняття управлінських рішень, врахуванню пропозицій як репрезентативних учасників, так і інших зацікавлених сторін, особливо зараз, в умовах реалізації реформи децентралізації, коли виникає дефіцит репрезентативних учасників на територіальному рівні.

Тому доцільним є удосконалення інституційної спроможності та нормативно-правового забезпечення соціального діалогу, створення умов для ефективного дотримання ратифікованих Україною конвенцій МОП та інших міжнародних документів. У цьому контексті важливим вважаються вирішення наступних питань.

1. Фактором негативного впливу на дієвість інституту соціального діалогу виступає нерівність його суб'єктів. Для вдосконалення соціального діалогу в Україні, зокрема, подолання негативного впливу фактичної нерівності його сторін на функціонування системи соціального партнерства у Закон України «Про соціальний діалог в Україні» слід внести зміни щодо забезпечення обов'язковості прийняття органами соціального діалогу спільних рішень на основі згоди сторін. Для досягнення цієї мети доцільно було б: закріпити у ст. 9 норму, згідно з якою під час формування порядку денного органів соціального діалогу Національної тристоронньої соціально-економічної ради (НТСЕР) та територіальних тристоронніх соціально-економічних рад пропозиції сторін щодо порядку денного вносяться в обов'язковому порядку. Поряд з цим доцільно внести зміни до п. 5 ст. 13, які

б виключили можливість прийняття НТСЕР спільних рішень, які не мають підтримки більшості голосів кожної з сторін соціального діалогу. Для посилення ролі держави як захисника загальнонаціональних інтересів у процесі соціального діалогу внести в Закон України «Про соціальний діалог» норми, які б надали державі право вето, а також переважне право у разі прийняття органами соціального діалогу стратегічних соціально-економічних рішень. Для посилення значимості соціального діалогу необхідно ввести норму щодо обов'язковості виконання відповідними органами державної влади спільних рішень, прийнятих органами соціального діалогу.

2. Посиленню відповідальності соціальних партнерів за недотримання прийнятих ними колективних угод та договорів сприятиме внесення зміни до ст. 18 Закону України «Про колективні договори і угоди», яка передбачатиме суттєве збільшення суми штрафу за їх недотримання.

3. Для забезпечення можливості оперативного вирішення колективного конфлікту в Проекті «Закону про працю» передбачити спрощений механізм вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Зокрема, слід передбачити право сторін колективного спору звертатися за сприянням у вирішенні їхнього конфлікту до Національної служби посередництва і примирення не після додержання передбаченої Законом примирної процедури, як це передбачено діючим законом, а за взаємною згодою на будь-якому етапі розв'язання трудового конфлікту.

4. Досвід західних демократій свідчить про те, що у демократичних правових державах вирішальну роль відіграють не політичні партії, а громадські об'єднання (до яких належать і профспілки), що охоплюють значну кількість працюючого населення. Лише вони, в якості домінуючої сили громадянського суспільства, знаходячись в постійному діалозі з владою і використовуючи весь комплекс методів впливу на неї – від конструктивної опозиції до жорстких ультимативних вимог, здатні відстоювати інтереси кожного громадянина. Роль профспілок у громадянському суспільстві визначається трьома чинниками: станом самого цього суспільства, станом профспілок та політикою держави. М'яко кажучи, в Україні всі три зазначені чинники сьогодні зовсім не сприяють підвищенню цієї ролі. Профспілки покликані відігравати важливу роль у гуманізації відносин між трудом і капіталом, між державою і громадянами, бути свого роду амортизатором, що

згладжує соціальні протиріччя в суспільстві. Виконуючи не лише захисну, а й представницьку функцію, вони здатні відстоювати інтереси соціально незахищених груп населення. Профспілки, здійснюючи громадянський контроль над владою, виступають як асоціація громадянського суспільства, яка реалізує соціально орієнтовану, суспільно значущу функцію. Тому в проекті закону «Про працю» передбачити зміни, які передбачають відновлення ролі профспілок у вирішенні питань у сфері соціально-трудова відносин та забезпечення виконання ратифікованих Україною конвенцій МОП.

5. У контексті збалансування впливу соціальних партнерів на прийняття рішень щодо державної політики в соціально-трудова сфері, необхідно на законодавчо-регуляторному рівні та в межах трипартизму передбачити право та можливість реально впливати на урядові рішення щодо формування регуляторно-податкової, фінансово-інвестиційної, соціально-трудова та соціально-економічної політики. Адже на сьогодні вплив різних сегментів бізнесу на державну політику є вкрай розбалансований. Якщо реальний вплив на політику органів виконавчої влади має виключно великий бізнес, то малий та середній бізнеси, які в цивілізованих країнах є основою економічного зростання, соціальної відповідальності, зайнятості, і, відповідно, сталого розвитку, по суті, позбавлені реальних важелів впливу на соціально-економічну політику держави, зокрема на національному рівні.