

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

18 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Державне регулювання діяльності професійних спілок»

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Бугаєць Максим Миколайович

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми. Трансформаційні процеси та соціально-економічні перетворення, які нині відбуваються в Україні та світі, поширюються на всі сфери суспільного життя. Без активної участі громадян у формуванні суспільних процесів побудова демократичного суспільства в Україні неможлива. Конституція України надає кожній людині право на об'єднання, у тому числі право на створення професійних спілок для захисту своїх інтересів, надає профспілкам особливий статус як найбільшій громадській організації сучасної України.

Зміни, що відбуваються в Україні з переходом до ринкової економіки, та соціально-політичні виклики сьогодення актуалізують необхідність відповідних коригувальних та адаптаційних змін у державному регулюванні організації та діяльності профспілок, а також мобілізації та консолідації профспілок. самі намагаються запровадити нові підходи до принципів організації своєї діяльності, які б дозволили прискорити їх адаптацію. У законодавстві України та багатьох держав-членів ЄС профспілки традиційно розглядаються як особливий вид громадських організацій, основною метою яких є представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів. Водночас, поряд із захистом і представництвом прав трудящих, профспілки є одним із основних елементів сучасного громадянського суспільства і відігравали провідну роль у суспільно-політичному житті окремих країн у різні історичні періоди. Природно, що така потенційно ключова роль профспілок у житті країни викликає занепокоєння у представників різних галузей вітчизняної та зарубіжної науки (права, політології, історії, соціології, економіки та державного управління).

Теоретичну основу дослідження за представленою тематикою заклали такі українські та зарубіжні вчені й дослідники, як: Барабаш Ю., Білер А., Ващук О., Гаєва Н., Дешко Л., Дробуш І., Екхарт К., Лисяк О., Мантен Ф., Олійник А., Соловйов О., Цвіха В., Чижмарь Ю., Шмідт Д., Щербина В. та ін.

Водночас дослідження питання державного регулювання діяльності професійних спілок має динамічний характер і не його можна назвати всебічно вивченим, що, у свою чергу, зумовлює актуальність обраної теми й необхідність подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження державного регулювання діяльності професійних спілок та визначення напрямів його удосконалення.

- розглянути теоретичні засади державного регулювання діяльності професійних спілок;
- здійснити аналіз стану державного регулювання діяльності професійних спілок;
- представити пропозиції щодо напрямів удосконалення державного регулювання діяльності професійних спілок.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення державного регулювання діяльності професійних спілок.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі удосконалення державного регулювання діяльності професійних спілок.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети та виконання поставлених завдань у процесі наукового дослідження використовувалися різноманітні методи наукового пізнання: діалектичний, аналізу й синтезу, герменевтичний, історико-правовий, порівняльний, логіко-семантичний, системно-функціональний, а також метод моделювання, за допомогою якого запропоновано можливі шляхи гармонізації законодавства України у даній сфері із положеннями, нормами та стандартами Європейського Союзу.

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували літературні джерела, довідково-нормативні матеріали та теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з питань удосконалення державного регулювання діяльності професійних спілок, інформація з мережі Internet та особисті спостереження автора.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

окреслення ключових векторів запровадження профспілкового громадського контролю за додержанням роботодавцем законодавства про охорону праці й здоров'я;

узагальнення напрямів адаптації європейського досвіду державного регулювання діяльності професійних спілок.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення й висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями удосконалення державного регулювання діяльності професійних спілок й можуть бути використані в діяльності органів публічної влади.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Реалізація принципу гендерної рівності на етапі підбору персоналу організації», яку включено до матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «*ТЕРИТОРІЯ НАУКИ*». Випуск 1. Квітень 2023 р.

– «Визначення режиму роботи працівника з урахуванням його гендерної ролі як функція роботодавця у процесі перебігу трудових правовідносин», яку включено до матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції «*Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика*», 28 листопада 2023 р. Полтава : ПДАУ, 2023.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 69 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 додаток.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

1.1. Сутність профспілок та їхня роль у регулюванні соціально-трудових відносин

Аналіз наукових джерел щодо предмета нашого дослідження дозволяє з упевненістю стверджувати, що поняття «професійна спілка» більшість науковців розкриває через визначення в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [30]. Найпоширенішим є визначення В. Кравчука, який визначає профспілку як добровільну неприбуткову громадську організацію, що об'єднує громадян, пов'язаних за родом професійної (трудової) діяльності (навчання) спільними інтересами, створену без попереднього створення, дозволені на основі вільного вибору їх членів [21, с. 144]. О. Назаренко, характеризуючи профспілки, звертає увагу на їх головну ознаку – діяльність, спрямовану на захист трудових прав і свобод працівників [13, с. 77]. На нашу думку, визначення поняття «профспілка» можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У вузькому розумінні профспілка – це добровільна неприбуткова громадська організація.

Як правило, профспілка або первинна профспілкова організація створюється за наявності не менше трьох осіб, які виявили бажання її створити. Рішення приймається на установчих зборах засновників. На підприємствах, в установах, організаціях може створюватися профспілка або первинна профспілкова організація, яка входить до складу вже створеної профспілки, наприклад, галузевої. У найширшому розумінні визначення поняття «професійна спілка» його можна сформулювати як інститут громадянського суспільства, що виникає шляхом реалізації права на об'єднання громадян за професійною ознакою (видом діяльності), який визначається через систему соціального партнерства і через вплив на

діяльність органів державної влади може призвести до змін у регулюванні соціально-трудових відносин. У теорії державних і профспілкових прав вони зазвичай згадуються з огляду на інституційну складову політичної системи. Водночас не всі науковці вважають профспілки повноправним суб'єктом політичної системи. Наприклад, дослідник соціальної держави А. Силенко зазначає, що «профспілки в нашому суспільстві ще не мають достатнього політичного авторитету». Це пояснюється тим, що українські профспілки ще не продемонстрували свій потенціал і можливості. Тому необхідно посилити роль профспілок, їх автономію та незалежність. Зросте вплив профспілок, оскільки вони здатні підвищити ефективність функції захисту прав, політичних і громадянських свобод громадян» [31, с. 22].

Є. Білозьоров, аналізуючи належність громадських об'єднань до суб'єктів політичної системи, звертає увагу на те, що профспілки створюються не для участі в політичній діяльності, а для захисту інших інтересів громадян, але це можливо за законом. полягає в тому, щоб займатися політичною діяльністю для досягнення своїх неполітичних цілей [32, с. 54-55]. В. Докашенко також зазначає, що профспілки є невід'ємною частиною політичної системи і беруть опосередковану або пряму участь у політичному процесі [33, с. 251-252]. Участь громадських об'єднань у політичному житті забезпечує виконання двох важливих завдань, пов'язаних із функціонуванням демократії. По-перше, забезпечується легітимність державної влади. По-друге, практична участь дозволяє громадянам і громадським організаціям впливати на владу, запобігати їй корупції та відчуженню від широких верств населення [34].

Л. Новоскольцева в монографії «Проблема становлення громадянського суспільства в незалежній Україні» говорить про політичну слабкість сучасних українських профспілок: «Найчисельнішим міжгалузевим об'єднанням профспілок є Конфедерація профспілок України, яка з соціалістичних часів залишався інструментом державної політики, далеким від реальних потреб захисту інтересів найманих працівників» [35, с. 164].

Ми погоджуємося з тим, що сучасні профспілки України відстають у розвитку від західних. Причини цього можна пояснити тими рисами, які багато профспілкових організацій взяли з радянської системи і не позбулися донині: надмірна бюрократизація, пасивність, низький авторитет у суспільстві. Водночас, даючи загальнотеоретичну характеристику ролі профспілок у розбудові соціально-правової держави, не можна спиратися лише на успіхи чи недоліки діяльності однієї, нехай і найчисленнішої, організації, яка відкидає правозахисний потенціал профспілок у цілому. Профспілки як суспільно-політичне явище важливо розглядати комплексно: з урахуванням як минулого, так і теперішнього досвіду та прогнозів на майбутнє.

Не можна цілком погодитися з думкою К. Женгала, який зазначає, що профспілки України ще не стали ефективним інститутом політичної системи нарівні з політичними партіями, релігійними громадами, фінансово-промисловими групами [36, с. 88]. Порівнювати значення профспілок і цих інститутів у громадянському суспільстві є дещо некоректним, оскільки, незважаючи на те, що профспілки мають спільні риси з політичними партіями та релігійними громадами (принципи та організаційні основи діяльності), ці організації переслідують різні цілі своєї діяльності. Як уже зазначалося, профспілки відрізняються від інших інститутів громадянського суспільства правозахисною діяльністю та участю в соціальному діалозі. Крім того, К. Женгал, аналізуючи діяльність профспілок, все ж дійшов висновку, що профспілки, які задекларували свою готовність брати участь у формуванні громадянського суспільства, поступово формують його кістяк [36, С. 87].

Результати соціологічного дослідження «Ставлення громадян України до державних інституцій, електоральні орієнтації», проведеного Центром Разумкова у квітні 2021 року, свідчать про недостатній рівень довіри населення до профспілок. Думки респондентів з цього приводу розподілилися так: 29,5% респондентів зовсім не довіряють профспілкам, 30,9% респондентів схильні не довіряти профспілкам, 8,7% частково довіряють, 2,2% повністю довіряють, 18,8% не визначилися з відповіддю. Порівняно з 2020 роком рівень

недовіри до профспілок (різниця між тими, хто довіряє і тими, хто не довіряє) зріс з від'ємного значення 35,4 до від'ємного значення 39,5. При цьому за довірою профспілки випереджають політичні партії, суди, прокуратуру та державний апарат (державних службовців) [37]. Сьогодні профспілкам України надається певна довіра суспільства, яку вони мають виправдати системною роботою. Нинішнє становище профспілок в Україні свідчить про низький рівень захисту прав їх членів, і наголошує на вирішальній ролі профспілок у відновленні відносин як в органах державної влади і в системі громадянського суспільства. Іванов М. зазначає, що «без реальних змін у сфері діяльності професійних профспілок практично неможливо забезпечити реалізацію основних принципів демократії в первинних ланках суспільної взаємодії на рівні трудових колективів, територіальних громад та органів самоврядування» [40, с. 39].

Багато вчених, досліджуючи політико-правову природу профспілок в Україні, поділяють їх на старі (традиційні) і нові, називаючи останні незалежними або вільними профспілками. Основою такої класифікації є роки створення профспілок чи їх об'єднань (за радянських часів чи за часів незалежності України). Надання профспілкам ознаки «незалежності від роботодавців і держави» лише через те, що вони були засновані після 1991 року, не можна назвати науковим підходом до вивчення профспілкового руху.

Профспілка чи асоціація стає вільною чи незалежною, якщо виконуються такі умови:

- дії профспілкових лідерів спрямовані виключно на захист трудових, соціально-економічних прав членів профспілки;
- профспілкові активісти не діють з метою отримання певної вигоди чи під впливом примусу;
- держава створила (задекларувала та надала можливість реалізувати це право) профспілкам умови для захисту прав та інтересів членів профспілок.

Продовжуючи розглядати профспілки у процесі взаємодії держави та громадянського суспільства, варто звернути особливу увагу на студентський

профспілковий рух. Г. Ільтьо, аналізуючи роль молодіжних організацій у розвитку громадянського суспільства, також виокремлює серед студентських організацій профспілки, наголошуючи при цьому на їхніх головних завданнях – розв’язанні соціальних проблем студентів та захисті їх інтересів від керівництва ВНЗ та держава [38]. За словами О. Скоромної, нині головні студентські профспілкові організації, як впливові громадські організації, є дієвим інститутом, який може не лише виражати інтереси та потреби молоді, а й сприяти вирішенню проблемних проблем. Особливо зараз, коли Україна перебуває у складній соціально-економічній ситуації, діяльність профспілок набуває особливого значення [39].

До сфери діяльності студентських профспілкових організацій входять такі питання, як удосконалення нормативного режиму стипендіального забезпечення, доступу до якісної освіти, фінансування освітньої галузі, працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, функціонування студентських санаторіїв і профілакторіїв, студентських гуртожитків, надання субсидій студентам та ін. Проте останнім часом з’явилися спроби протиставити діяльність студентських спілок студентському самоврядуванню. Сьогодні серед науковців та громадських активістів ширяться навіть такі радикальні пропозиції, як заборона створення студентських профспілок на законодавчому рівні. Тому А. Христич пропонує вирішити питання розмежування повноважень студентських профспілок та органів студентського самоврядування шляхом «скасування такої структури як студентська профспілка з метою об’єднання повноважень і функцій в єдиному центрі» [40, с. 110].

Така думка є спірною, оскільки в правовій державі питання забезпечення повноважень одних громадських організацій не може бути вирішене шляхом «скасування» інших. Одним із принципів правової держави є демократичний плюралізм. І чим більше працюватиме організацій, які можуть представляти інтереси молоді, тим ефективнішим буде механізм захисту прав та інтересів громадян у державі. Варто погодитися з В. Бахрушиним, який зазначає, що

студенти, як і всі громадяни, повинні мати право створювати профспілки та вступати до них. При цьому це стосується не лише профспілки працівників освіти і науки, а й будь-якої іншої, якщо її статут не передбачає обмежень щодо осіб, які не працюють у відповідній сфері. В. Бахрушин слушно зазначає, що запропонована окремими учасниками пряма заборона участі студентів у громадських організаціях, наприклад профспілках є неприйнятною для розвитку правового і демократичного суспільства [41].

Ще однією тезою, яка підтверджує позицію щодо недоцільності існування такого громадського інституту, як студентські асоціації, є поширена в суспільстві думка про те, що в Європі, на відміну від України, студентських асоціацій майже немає. «Європейцям важко пояснити, що таке студентський союз», – пише О. Свєтликowa [42].

У Європі студенти зазвичай є членами профспілок. Структурно студентські профспілки в європейських країнах зазвичай належать до різних галузевих профспілок. У Данії студенти університетів зазвичай є членами різних профспілок залежно від сфери навчання. У Німеччині існують офіційні студентські спілки, які створюються відповідно до законів федеральних земель. Студенти педагогічних спеціальностей об'єднуються в профспілку працівників освіти і науки. З 670000 членів Шведської конфедерації професійних асоціацій Saco (одного з трьох членів Міжнародної конфедерації профспілок у Швеції), яка виникла зі студентської організації SYACO в 1947 році, понад 100000 є студентами вищих навчальних закладів. Saco об'єднує 23 національні спілки, а студенти є членами 19 із 23 філій Saco. На національному рівні студентські секції галузевих профспілок об'єднані в студентську організацію «Сасо». Ця організація регулює питання соціального страхування студентів, їх працевлаштування після закінчення навчання, організації літніх курсів, впливає на освітню та трудову політику [43].

Студентські асоціації у Франції зазвичай засновуються на національному рівні та мають сильну політичну орієнтацію. Одним із

найвпливовіших студентських об'єднань Франції є лівий Національний студентський союз Франції UNEF. Організація представляє інтереси студентів перед національними та місцевими органами влади, зокрема з питань вищої освіти [44]. Союз студентів Ірландії (USI) є національним представником студентських спілок. Нині він об'єднує 354000 студентів із понад сорока коледжів Ірландії [45].

Слід зазначити, що студентські об'єднання в Україні зараз перебувають у стадії становлення та шукають своє місце та роль у системі захисту прав людини і громадянина. За умови надання студентським спілкам реальних повноважень щодо захисту соціально-економічних прав студентів, профспілки можуть стати організаціями, які об'єднують студентську молодь, яка завжди була рушійною силою соціальних змін. Водночас студентські спілки повинні оперативно реагувати на нові реалії, боротися за право на існування та займати активну позицію в системі забезпечення соціально-економічних прав людини.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що профспілки є інститутом громадянського суспільства та самостійним суб'єктом політичної системи, таким як церква та засоби масової інформації, однією з найважливіших складових політичного процесу суспільства, яка може мати значний вплив. вплив на зміни політичної та економічної ситуації в країні, впливати на формування ринкових відносин, становлення соціальної держави, розвиток економічної демократії. Профспілки відіграють важливу роль у житті суспільства, відстоюючи право на належні умови професійної діяльності та вимагаючи затвердження на законодавчому рівні сприятливих норм праці, їх дотримання та непорушності під час реалізації. Історично сформувавшись як організація трудящих, профспілки зуміли стати соціальним інститутом, здатним впливати на політичні процеси в державі.

1.2. Профспілки та їх організації в системі громадських формувань

Європейський вектор розвитку України передбачає кооперативну взаємодію всіх структур та інститутів суспільства, метою якої має бути узгодження суспільних інтересів та забезпечення умов для задоволення потреб особистості, без чого неможливий демократичний розвиток [1, с. 53].

Оскільки соціально-групові відносини являють собою вищий рівень взаємодії між людьми і мають значне соціальне значення, самоорганізація соціально активних груп населення (працівників, студентів, пенсіонерів) має істотний вплив на соціальні процеси та правову систему. Саме потреба в самоорганізації трудящої частини населення згуртувалася навколо спільної ідеї наприкінці XVIII ст. головною причиною і мотивом створення профспілок стало задоволення інтересів великих соціальних груп. У складі професійного об'єднання людей для захисту своїх прав невід'ємна потреба забезпечувати вільний розвиток особистості в економічній сфері, регулювати взаємовідносини приватних осіб, груп, інститутів та інших складових громадянського суспільства, впливати ситуація в державі, а також бажання брати участь у вирішенні можливих суперечностей між суспільними інтересами та державною владою [2, с. 17]. Без ефективного втручання громадянського суспільства в процеси правового та державотворення, без збалансованої взаємодії суспільства і держави неможливо забезпечити ефективний захист прав і свобод людини, а відтак і формування соціальної правової держави. Оскільки права і свободи людини і громадянина є основними принципами і цінностями, які поєднують правову, соціальну, демократичну державу і громадянське суспільство [2, с. 6-7].

Людина з її правами і свободами є основою соціально-правової держави, основною функцією якої має бути, насамперед, захист соціально-економічних прав та інтересів людини і громадянина [3, с. 7]. Водночас визнання, гарантування та захист природних і набутих прав людини і громадянина є об'єднуючим фактором правового, демократичного суспільства [4, с. 20].

Визнання та закріплення на конституційному рівні головного завдання держави – забезпечення та гарантування прав і свобод людини, особливо в соціально-трудовій сфері – потребує одночасного створення передумов для їх реалізації. Успіх діяльності профспілок у цьому напрямі залежить, насамперед, від забезпечення можливості реалізації фактичного права на вступ до профспілок і пов'язаних з ним прав громадян на участь у зборах, мітингах, демонстраціях і страйках. Право громадян на об'єднання є одним із основних, невід'ємних прав людини і громадянина. Воно посідає особливе місце серед прав, що впливають на формування громадянського суспільства та правової держави в Україні [5, с. 37]. Свобода об'єднання, як наголошують П. Рабінович і М. Хавронюк, означає «право об'єднувати громадян для спільних дій і досягнення спільної мети... Таке об'єднання необхідне людині тоді, коли вона сама не в змозі «здійснити» зазначених дій або досягнення бажаної мети» [6, с. 207]. Отже, очевидно, що без забезпечення реалізації права громадян на об'єднання, в тому числі за професійними інтересами, не може бути правової та соціальної держави.

Про важливість права на вступ до профспілки свідчить той факт, що в конституціях багатьох країн, зокрема Іспанії (ст. 28), Італії (ст. 39), Португалії (ст. 55), Японії (ст. 28), Монако (ст. 28), Туреччина (ст. 51), Швейцарія (ст. 28) Це право декларується окремо в розділах, що регулюють права і свободи громадян [45, с. 35; 46, с. 94]. У тій чи іншій формі право на участь у профспілках закріплено в конституціях Болгарії (ст. 49), Македонії (ст. 37), Греції (ст. 23), Хорватії (ст. 59), Словаччини (ст. 37) і Грузії. (ст. 26), Латвії (ст. 108), Литви (ст. 50), Польщі (ст. 59) та інших [7, с.70]. Наприклад, ч. 3 ст. Стаття 9 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина передбачає особливі гарантії права на об'єднання з метою захисту або покращення умов праці та економіки. Стаття 28 Конституції Японії гарантує працівникам право створювати організації, право на ведення колективних переговорів та інші колективні дії. У преамбулі чинної Конституції Франції 1946 р. зазначено, що кожен може захищати свої права та інтереси через профспілкову організацію та входити до профспілки за власним вибором [10, с. 135].

Стаття 23 Конституції Греції встановлює обов'язок держави сприяти діяльності профспілок. У понад двадцяти штатах право на об'єднання закріплено в окремій статті конституції. Крім загального права на вступ до профспілки, конституції деяких штатів містять положення про право профспілок вести колективні переговори та укласти колективні договори. Наприклад, у статті 56 Конституції Португалії зазначено, що «профспілкові організації мають право укласти колективний договір, яке гарантується законом» [9, с. 72]. У статті 39 Конституції Італії передбачає, що профспілки, представлені пропорційно кількості своїх членів, можуть укласти колективні договори, обов'язкові для всіх осіб, які належать до тих категорій працівників, на яких поширюються відповідні договори [11, с. 332]. В Італії на конституційному рівні закріплено право профспілок представляти всіх працівників, а не лише членів профспілок при укладенні колективних договорів та їх виконанні [9, с. 72].

Це, у свою чергу, підтверджує, що право на страйк є похідним від права на об'єднання в профспілки. Визначаючи роль і позицію профспілок у розбудові соціально-правової держави, варто зосередити увагу на їх основних рисах, що відрізняють їх від інших суспільних інститутів, напрямках та умовах взаємодії з державними органами. Реалізація права на вступ до профспілки є одним із основних прав другого покоління, значення якого полягає в забезпеченні громадянам правової гарантії загального захисту прав та інтересів у трудовій, соціально-економічній сферах. Воно включає право створювати профспілку, вступати до профспілки, виходити з профспілки та брати участь у її діяльності. Денисюк М. ставить профспілки в один ряд із політичними партіями, громадськими організаціями та ЗМІ, які «складають соціальну основу правової держави, без якої немає верховенства права і не реалізується верховенство права» [12, с. 86].

Основними ознаками, які відрізняють профспілки від інших громадських організацій і потребують окремого дослідження щодо їх участі у розбудові соціально-правової держави, на нашу думку, є такі:

1. Профспілки є інституційним елементом системи забезпечення прав людини і громадянина. Складність суспільних відносин призводить до того, що держава не може повністю охопити всі сторони суспільно-політичного життя, особливо у сфері реалізації прав людини.

У демократичних державах, де людина та її права визнаються найвищою соціальною цінністю, державах, які зосереджені на дотриманні та забезпеченні прав і свобод людини, зазвичай спостерігається високий рівень профспілкового руху, оскільки це головне призначення профспілок, нерозривно пов'язане з правозахисною діяльністю. Тому для формування та розвитку правової держави важливою є підтримка діяльності профспілок та сприяння їх розвитку, оскільки вони містять значний правозахисний потенціал і сприяють виконанню соціально-правовою державою своєї головної функції – захисту прав людини, прав та інтересів людини і громадянина. Оскільки правозахисна діяльність профспілок є їх визначальною рисою, що визначає їх роль у розбудові соціально-правової держави, особливу увагу приділено розгляду участі профспілок у механізмі захисту прав та інтересів громадян та громадян у цій дисертаційній роботі. Більш детально ця тема розглядається в третьому розділі цього дослідження.

2. Орієнтація на задоволення суспільних інтересів. З одного боку, діяльність профспілок спрямована на задоволення приватних інтересів: шляхом надання правової допомоги та представництва прав працівника в індивідуальному трудовому спорі або представництва прав студента у спорі з вищим навчальним закладом, пенсіонерів з органами Пенсійного фонду тощо, профспілки таким чином сприяють задоволенню особистих інтересів індивідів, з іншого боку, їхня діяльність також спрямована на задоволення суспільних інтересів і вираження загальносуспільних потреб і прагнень. Участь профспілок у захисті суспільних інтересів неможливо з'ясувати без розгляду самого поняття «суспільний інтерес». Термін «суспільний інтерес» зазвичай характеризують як поєднання інтересів держави та суспільства. До сфери суспільних інтересів належать інтереси територіальних громад,

соціальних груп та суспільні інтереси в цілому. У спеціальній науці під загальним благом розуміється гарантований державою і правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є неодмінною передумовою її існування [16, с. 71-72].

Варто погодитися з Р. Мельником та В. Бевзенком, які зазначають, що суспільні інтереси є відображенням економічних, соціальних та пенітенціарних потреб населення [17, С. 36].

Є. Дмитренко визначає об'єкт суспільного інтересу як «благо, необхідне для повноцінного функціонування та розвитку суспільства, окремих соціальних груп – суспільна потреба, яка має соціальний характер, що робить її суспільним інтересом» [18, с.91]. Діяльність профспілок з представництва колективних інтересів громадян, спрямована на задоволення потреб значної кількості людей, передбачає формування позицій великих груп населення. На практиці це проявляється в колективних переговорах та укладенні колективних договорів і угод, організації активних масових акцій протесту, здійсненні профспілкового контролю, обговоренні та прийнятті законопроектів, а також участі в управлінні державою органи соціального страхування при формуванні державної політики зайнятості, визначенні основних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат тощо.

Надання профспілкам права представляти і захищати трудові, соціально-економічні права та інтереси в державних органах і органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян з питань колективних інтересів працівників, їх членство в профспілках свідчить про публічно-правовий характер профспілкової діяльності. Завдання, які ставлять перед собою і виконують профспілки, мають загальносоціальний і публічно-правовий характер.

3. Право на об'єднання у профспілку тісно пов'язане і переплітається з конституційним правом на страйк. Хоча не тільки профспілки можуть бути організаторами страйку, між страйком і профспілковим рухом існує

діалектичний зв'язок. Шляхом страйку профспілки виборювали своє право на існування та юридичне закріплення своїх прав. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. страйковий рух став поштовхом до нормативного регулювання трудових відносин і соціальних реформ. Сьогодні профспілки в більшості випадків є організаторами страйків. Багато вчених вважають страйковий рух деструктивним явищем, оскільки не сприяє консолідації суспільства. Багато країн намагаються замінити його іншими формами захисту громадянських прав [19, с. 14].

Водночас страйкові акції, організовані під егідою профспілок у рамках законодавства, на нашу думку, можуть запобігти хаотичному протестному руху та стихійним соціальним вибухам, сприяти встановленню соціального миру та злагоди в суспільстві. Участь профспілок як сторін соціального діалогу в процесі досягнення спільних домовленостей і прийняття узгоджених рішень на різних рівнях (від місцевого до національного) дозволяє конструктивно впливати на регулювання трудових і соціально-економічних відносин [20, с. 482].

Колективні дії працівників (збори, мітинги, страйк) щодо захисту своїх соціально-економічних прав завжди відображають громадську думку та актуальні проблеми і дають можливість швидко їх розв'язати та відновити соціальну рівновагу. У багатьох випадках страйкові дії дозволяли запобігти соціальним заворушенням у вигляді збройних повстань і революцій, які мали б негативні наслідки не тільки для окремих професійних груп, а й для держави в цілому. Запобігання та вирішення конфліктів між державою та суспільством через соціальне партнерство, на відміну від революційних методів, у тому числі збройного протистояння, не несе руйнування, характерного для держав зі слабким профспілковим рухом.

4. Профспілки є суб'єктами соціального діалогу. Участь профспілок як сторони соціального діалогу в процесі досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень на різних рівнях (від місцевого до національного) дає можливість впливати на формування та реалізацію

державної соціальної політики, регулювання праці тощо. соціально-економічні відносини. До необхідних соціокультурних умов реалізації принципів і завдання соціально-правової держави [21, с. 48].

Соціальне партнерство – це системно організований і функціонально впорядкований комплекс державно-управлінських заходів, необхідних для досягнення соціальної стабільності в суспільстві, підвищення добробуту та вирішення соціальних проблем [22, с. 76]. Соціальне партнерство набуло найбільшого розвитку в скандинавських державах добробуту, таких як Швеція, Фінляндія, Данія, Нідерланди та Норвегія, і особливо в державах континентального типу, таких як Німеччина та Австрія.

5. Профспілки є найбільшими громадськими об'єднаннями. Сьогодні Федерація професійних спілок України (далі – ФПУ) є найчисельнішою громадською організацією в Україні (із 35,5 млн осіб, зареєстрованих у громадських організаціях, 6,4 млн або 18% є членами профспілок, які входять до ФПУ) [22, с. 67]. Більше 56% робочої сили нашого штату є членами профспілок. У профспілках скандинавських країн та Бельгії частка охоплення членством також висока – 70-95%, в країнах ЄС, зокрема Німеччини, Італії, Великобританії – 30-40% і трохи менше в Іспанії, Франції, Японія, США – до 15% [23]. Від масовості профспілок залежить їх репрезентативність як суб'єктів соціального діалогу. У частині третій ст. 4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» встановлено, що для участі в колективних переговорах щодо укладення колективних договорів і угод, участі в тристоронніх або двосторонніх органах та в міжнародних заходах склад суб'єктів профспілкової сторони встановлюється. вимагається, а сторона роботодавця визначається відповідно до критеріїв репрезентативності [24].

6. Багатофункціональний характер профспілок. Історично профспілки – це об'єднання працівників з метою захисту їхніх прав, а діяльність профспілок безпосередньо пов'язана з виробничими відносинами. Тому багато вчених під профспілками розуміють насамперед суб'єктів трудового права. Проте останнім часом спостерігається тенденція посилення уваги до профспілок як

інституту громадянського суспільства, здатного впливати на суспільно-політичні процеси в державі та як суб'єкта політичної системи. У сучасних умовах значно розширився спектр об'єктів захисту профспілок та сфера їх інтересів. Ведеться активний пошук нових форм і методів взаємодії з органами влади та роботодавцями. Профспілки є особливою, потужною групою інтересів і однією з груп інтересів, які своєю участю в політичному житті виступають посередниками між громадянським суспільством і державою, впливаючи на владу, але не намагаючись її підкорити. Зазначимо, що профспілки розвиваються від виконання функцій із захисту інтересів працівників безпосередньо на підприємстві, в установі чи організації до захисту загальноновизнаних соціальних цінностей та основних прав (створення, реалізація соціальної політики, сприяння зайнятості, підвищення правової культури населення, розширення демократичних свобод, розвиток правової держави) [29, с. 18].

7. Багатогалузевий характер. Профспілковий рух в Україні охоплює всі регіони та майже всі галузі народного господарства. На відміну від творчих, молодіжних і спортивних громадських організацій, які зазвичай представляють інтереси певної групи населення, професійні профспілки представляють різні соціально-демографічні групи (студенти, робітники, пенсіонери). Отже, суттєва відмінність профспілок від інших громадських організацій полягає в тому, що завдяки поєднанню таких характеристик, як чисельність, багатофункціональність, багатогалузевість та участь, вони посідають особливе місце в процесі взаємодії держави та громадянського суспільства в механізмі за забезпечення прав людини і громадянина, спрямованість на задоволення суспільних інтересів, сприяння реалізації права на страйк, участь у соціальному партнерстві. Крім того, профспілки відрізняються від партій та інших державних інституцій тим, що в першу чергу представляють інтереси громадян, а не держави, влади чи корпоративних структур.

Висновки до розділу 1

Профспілки є інститутом громадянського суспільства та самостійним суб'єктом політичної системи, таким як церква та засоби масової інформації, одним із найважливіших компонентів політичного процесу суспільства, здатним вносити суттєві зміни в політичну та економічну ситуації в країні, що впливає на формування ринкових відносин, становлення соціальної держави, розвиток економічної демократії.

Визначення поняття «об'єднання» можна розглядати в широкому та вузькому значенні. У вузькому розумінні профспілка – це добровільна неприбуткова громадська організація. Як правило, профспілка або первинна профспілкова організація створюється за наявності не менше трьох осіб, які виявили бажання її створити. Рішення приймається на установчих зборах засновників. На підприємствах, в установах, організаціях може створюватися профспілка або первинна профспілкова організація, яка входить до складу вже створеної профспілки, наприклад, галузевої. У найширшому розумінні визначення поняття «професійна спілка» його можна сформулювати як інститут громадянського суспільства, створений шляхом реалізації права громадян за професійною ознакою (видом діяльності), який регулюється системи соціального партнерства та впливу на діяльність органів державної влади може призвести до зрушень у регулюванні соціально-трудова відносин.

Аналіз ролі профспілок у процесі взаємодії громадянського суспільства та корпоративної держави дав змогу зробити висновок, що особлива роль профспілок по відношенню до держави визначається тим, що вони є специфічною громадською організацією, яка діяльність зачіпає різні сторони суспільного життя – економічну, соціальну та культурну сфери. Суть полягає в реалізації конституційного права громадян на об'єднання для захисту своїх прав, тиску на владу, обмеження свавілля та недемократичних дій державних інституцій.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

2.1. Порядок створення первинної організації профспілки

Оскільки професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, об'єднаних спільними інтересами за професійною діяльністю, то на них також поширюються загальні принципи діяльності громадських об'єднань, що необхідно враховувати при вивченні принципів організації та діяльності профспілок. Так, О. Янковська висвітлює конституційно-правові засади створення та конституційно-правові засади діяльності громадських об'єднань; при цьому до принципів творення вчений відносить принципи законності, територіальності та добровільності, а до принципів дії – принципи рівноправності, самоврядування, гласності, законності та територіальності [46, с. 3-4]. Однак, у її класифікації окремі принципи (законність і територіальність) належать одночасно до установчих принципів і принципів діяльності громадських об'єднань. Закон України «Про професійні спілки» [2] окремо визначає лише два принципи діяльності профспілок. Так, ч. 2 ст. 2 цього закону встановлено, що діяльність профспілок ґрунтується на засадах законності та відкритості. Інформація про її статут і програмні документи є загальнодоступною. Щодо принципу законності профспілок науковці зазначають, що закріплення загальних правових засад має відбуватися в рамках нормативно-правових актів загальної дії, а оскільки названий принцип належить до загальних правових засад, його виділення не є обов'язковим [16, с. 69].

На відміну від Закону України «Про професійні спілки», Закон України «Про громадські об'єднання» [48] значно більше уваги приділяє засадам діяльності громадських об'єднань та встановлює основні принципи створення та діяльності громадських об'єднань у певних межах. Так, згідно зі статтею 3

цього Закону громадські об'єднання створюються на засадах добровільності, самоврядування, вільного вибору сфери діяльності, рівності перед законом, незаінтересованості їх учасників, гласності, громадські об'єднання створюються на засадах добровільності, самоврядності, вільного вибору сфери діяльності, рівності перед законом, відкритість і публічність і робота. У цьому переліку принцип законності окремо не виділяється, а загальніше сформульований принцип відкритості, про який йдеться в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Проте очевидно, що принципи, визначені у вищезазначених законах, не охоплюють усіх керівних принципів та основних засад у сфері утворення та діяльності профспілок.

Навіть у спеціальних профспілкових законах окремих країн ЄС принципи організації та діяльності профспілок не виділяються в рамках окремої статті, а певною мірою закріплюються в правових положеннях. Так, у польському Законі «Про профспілки» йдеться про добровільність і самоврядність профспілок, незалежність профспілок у їх законній діяльності від роботодавців, державної адміністрації та місцевого самоврядування, а також принцип рівного ставлення до усіх профспілок державними органами та роботодавцями (стаття 1), заборона нерівного ставлення у сфері зайнятості на основі членства в профспілці або членства в профспілці (стаття 3), свобода формування організаційної структури профспілок (стаття 9) тощо.

Ряд міжнародних органів і організацій також закріплюють у своїх законах (найчастіше у формі рекомендацій) основні принципи створення та функціонування об'єднань, у тому числі профспілок. Зокрема, у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо створення та діяльності неурядових організацій [49] зазначено, що неурядові організації є добровільними, самоврядними об'єднаннями або організаціями, які мають бути створені для виконання некомерційних завдань їх засновників або членів (до яких вони не мають політичних партій). Основними принципами діяльності громадських організацій у зазначеному документі є такі: дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що стосуються таких

організацій, підлягають адміністративному нагляду та можуть бути оскаржені в суді; громадські організації можуть здійснювати свою діяльність як зі статусом юридичної особи (користуючись такою ж правоздатністю, що й інші юридичні особи), так і без цього статусу; За складом і сферою діяльності неурядові організації можуть бути як національними, так і міжнародними; Громадські організації не підпорядковуються державним органам; Законодавча та фіскальна база для неурядових організацій має заохочувати їх створення та продовження діяльності. Громадські організації не мають права розподіляти прибуток, отриманий від своєї діяльності, своїм членам або засновникам, але мають право використовувати їх для досягнення своїх цілей.

Також щодо створення профспілок, цілком можливо застосувати до них низку керівних принципів щодо свободи об'єднання, розроблених та рекомендованих спільно з Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Венеціанською комісією [50], зокрема: презумпцію на користь законності створення та діяльності об'єднань; свобода асоціацій і членства; свобода вільного визначення цілей і діяльності об'єднань; право на свободу вираження поглядів і переконань, яке доповнює індивідуальне право членів об'єднання на свободу вираження поглядів і переконань; свобода пошуку, отримання та використання ресурсів, необхідних для досягнення цілей асоціації; належне врядування у сфері законодавства, політики та практики, що стосуються асоціацій; рівне ставлення та недискримінація; законність, правомірність і пропорційність обмежень тощо.

Важливу роль у внутрішній організації профспілок на демократичних засадах відіграє принцип виборності профспілкових органів. Цей принцип регулюється насамперед у статутах профспілок, але його контекст простежується і в ряді норм профспілкового законодавства. Наприклад, у Законі України «Про професійні спілки» неодноразово вживається термін «виборні органи». Суть цього принципу полягає в тому, що профспілкові органи формуються шляхом обрання членами профспілки. Наприклад, відповідно до статті 68 Статуту Всеукраїнської незалежної профспілки

«Охорона праці» вибори профспілкових органів, їх голів та заступників проводяться закритим (таємним) або відкритим голосуванням, делегатів на конференції тощо. Таким же чином обираються з'їзди. Обраними вважаються кандидати, які набрали більше половини голосів від усіх осіб, які брали участь у голосуванні.

Проаналізуємо ще один принцип профспілкової організації, який часто висвітлюється в науковій літературі, – принцип самоуправління. Як уже зазначалося, у Законі України «Про громадські об'єднання» принцип самоврядування визначається як право членів громадського об'єднання самостійно керувати діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети та визначати напрями діяльності громадського об'єднання. діяльності, не допускаючи втручання держави. Органи влади та місцевого самоврядування не беруть участі в діяльності громадського об'єднання, крім випадків, передбачених законом. Як бачимо, формулювання принципу самоврядування в цьому законі здійснюється за допомогою двох складових: самостійного керівництва діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети та невтручання органів державної влади у діяльність громадського об'єднання та органів місцевого самоврядування в діяльності громадського об'єднання в рамках чинного законодавства. Такого ж підходу дотримуються окремі науковці, досліджуючи принципи діяльності профспілок [22, с. 53].

Водночас Закон України «Про професійні спілки», хоч і містить схожі норми в одній статті (зокрема, ст. 12), зазначає, що профспілки самостійно організовують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди та засідання утворені ними органи, інші заходи, що не суперечать законодавству; Втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, роботодавців, їх об'єднань у статутну діяльність професійних спілок, їх організацій та об'єднань забороняється), не виправдовує того, що незалежність профспілок в організації своєї діяльності та невтручання органів державної влади в їх діяльність є єдиним принципом.

Соломінчук В.В. розрізняє такі принципи, як незалежність і самоуправління профспілок [20, с. 85]. Відповідно, принцип незалежності профспілкової діяльності полягає у забороні втручання органів державної влади та місцевого самоврядування в діяльність профспілок, а також у неприпустимості втручання роботодавців і політичних партій у статутну діяльність профспілок. профспілок [20, С. 86]. Натомість, на думку вченого, принцип самоуправління доповнює принцип незалежності профспілок і полягає у праві членів профспілок самостійно контролювати свою діяльність, у праві профспілок самостійно організовуватися та визначати напрями діяльності. їхньої діяльності [20, С. 86].

Далі розглянемо принцип незалежності профспілок від роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій. Він закріплений у ряді законів України, а також впливає з положень окремих міжнародних прав. Так, відповідно до статті 12 Закону України «Про професійні спілки» професійні спілки та їх об'єднання є незалежними у своїй діяльності від державних органів та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій і політичних партій та не підлягають відповідальності та контролю з їх боку. Забороняється втручання в законну діяльність професійних спілок, їх організацій та об'єднань державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, роботодавців та їх об'єднань. Стаття 3 Конвенції МОП № 87 «Про свободу об'єднання та захист права на об'єднання» зазначає, що органи державної влади повинні утримуватися від будь-якого втручання, яке могло б обмежити право на вступ до профспілки або перешкодити його законному здійсненню. Водночас у разі встановлення відносин субординації – залежності профспілок від влади та політичних партій – профспілки фактично перетворюються на інтегровані структури корпоративного управління, які створюють базу для адміністративно-господарських груп та окремих політичних сил у контексті появи в них нових можливостей маніпулювати суспільною свідомістю та використовувати потенціал профспілок для своїх цілей [27, с. 162].

Деякі польські науковці зазначають, що ця директива набуває чинності вже на етапі створення профспілки, оскільки не тільки діяльність спрямована безпосередньо на обмеження свободи об'єднання працівників, але й маніпулювання цією свободою є неприпустимим (приклад однією такою маніпуляцією є ситуація, коли роботодавець або об'єднання роботодавців створює умови та опосередковано сприяє створенню лояльної йому профспілки) [54, с. 35].

У цьому контексті варто згадати положення законопроекту про внесення змін до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (щодо діяльності студентських профспілкових організацій) № 3474 від 13 листопада 2015 р. [63, с. 47], що, зокрема, є доповненням, запропонованим ст. 36 Закону України «Про професійні спілки» таким положенням: «Професійні спілки та їх об'єднання зобов'язані щорічно оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті всю фінансову звітність». У висновку Головного науково-експертного управління апарату ВРУ зазначено, що Пропозиція щодо законодавчого закріплення обов'язку профспілок та їх об'єднань оприлюднювати інформацію про них, оскільки діяльність профспілок ґрунтується на засадах законності та прозорості їх діяльності, в тому числі фінансової, є логічною. У вищевказаному висновку також пропонується змінити конструкцію «всю фінансову звітність» на «звіт про фінансово-господарську діяльність», куди входить і розпорядження майном профспілки.

Одним із центральних принципів діяльності профспілок є принцип рівності. Це було відображено в конституціях різних країн. Так, у частині 3 ст. Статтею 36 Конституції України встановлено, що всі професійні спілки мають рівні права. Це положення отримало розвиток у ст. 10 Закону України «Про професійні спілки», згідно з якою всі професійні спілки є рівними перед законом і мають однакові права на представництво і захист прав та інтересів членів профспілок. Подібні положення містяться в законодавстві країн-членів ЄС. Наприклад, стаття 1 Закону про профспілки Польщі говорить, що профспілка є незалежною у своїй статутній діяльності, а державні органи,

органи місцевого самоврядування та роботодавці зобов'язані однаково ставитися до всіх профспілок. Стаття 6 Закону Латвії «Про профспілки» встановлює, що всі профспілки є рівними, і будь-які дії, спрямовані прямо чи опосередковано на перешкоджання виконанню їх завдань і досягненню цілей, встановлених законами та статутами профспілок та їх об'єднань, заборонені.

Отже, принципи створення профспілки включають об'єднують наступні: добровільності створення профспілки, вступу та виходу з профспілки; створення спілок без попереднього дозволу; законність і правомірність обмежень щодо створення та вступу до профспілок; пропорційність обмежень щодо створення та членства в профспілках. До принципів профспілкової організації належать відсутність майнових інтересів членів профспілки, виборність профспілкових органів, рівноправність усіх членів профспілки, колегіальність у прийнятті рішень, рівномірне відрахування членських внесків і незалежність профспілок. у визначенні та організації напрямів їх діяльності тощо. Серед принципів функціонування профспілок включає такі принципи: рівноправність профспілок; прозорість діяльності профспілки; першочерговість примирних методів і процедур у діяльності профспілок; незалежність профспілок від роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій тощо; недопущення конкуренції між представниками профспілок та іншими виборними представниками тощо.

2.2. Порівняльний аналіз порядку припинення діяльності первинної організації профспілки в Україні та країнах ЄС

Хоча Спеціальний Закон України «Про професійні спілки» містить термін «припинення діяльності профспілок», його легальне визначення не конкретизовано. Водночас у юридичній науці під поняттям припинення діяльності профспілки пропонується розуміти регламентовану законом

процедуру припинення діяльності профспілки, що здійснюється добровільно чи примусово шляхом реорганізації чи розпуску профспілки. профспілки зі скасуванням її державної реєстрації [22, с. 142]. У «Керівних принципах свободи асоціації», опублікованих Венеціанською комісією спільно з Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, зазначено, що діяльність асоціації може бути припинена за рішенням її членів або за рішенням суду, тобто припинення діяльності може бути добровільним або вимушеним [36].

Як показує аналіз законодавства України та окремих країн ЄС, ці два види припинення діяльності об'єднань повною мірою застосовуються і щодо припинення діяльності профспілок. Так, відповідно до ч. 1 статті 18 Закону України «Про професійні спілки» професійні спілки та об'єднання профспілок можуть припинити свою діяльність шляхом реорганізації або ліквідації (саморозпуску, примусового розпуску). З'їзд (конференція), загальні збори відповідно до статуту профспілки, федерації профспілок приймають рішення про саморозпуск. Діяльність профспілок та їх об'єднань, яка порушує Конституцію України та закони України, може бути заборонена лише за рішенням місцевого суду, а така ж діяльність профспілок зі статусом всеукраїнської та республіканської профспілок. об'єднання профспілок з відповідним статусом – лише за рішенням Верховного Суду України. Примусовий розпуск, звільнення або заборона діяльності профспілок та їх об'єднань за рішенням інших органів не допускається. Загалом у всіх демократичних країнах питання заборони об'єднань громадян належить до компетенції судових органів, і немає загального підходу до того, які саме судові органи мають розглядати таку категорію справ [28, с. 285].

У Польщі підстави для розпуску профспілок визначені ст. 17 Закону Польщі «Про профспілки», згідно з якою суд виключає профспілку з Національного судового реєстру Польщі за таких умов:

– якщо підприємство, в якому діяла спілка, виключено з відповідного реєстру внаслідок його ліквідації, банкрутства або реструктуризації, що унеможливує подальшу діяльність цієї спілки;

- якщо визначений у статуті профспілковий орган прийняв рішення про припинення діяльності профспілки;
- якщо кількість членів профспілки протягом 3 місяців не перевищує 10 осіб.

Як бачимо, польське законодавство визначає мінімальну кількість членів, необхідну для функціонування спілки. Така особливість, як виключення профспілки з реєстру безпосередньо судом, пов'язана з тим, що за польським законодавством профспілки підлягають обов'язковій реєстрації, яка здійснюється судом у Національному судовому реєстрі Польщі.

Відповідно до статті 6 Закону Литви «Про профспілки» [225] діяльність профспілок та їх об'єднань може бути припинена або призупинена в порядку, встановленому їх статутами або за рішенням суду. Якщо профспілка або її об'єднання порушує Конституцію Литви [12] або інші закони Литви, прокурор повідомляє керівні органи профспілки та органи управління об'єднання профспілок і встановлює термін, протягом якого ці порушення повинні бути припинені. ліквідовано. У разі не усунення порушень у встановлений строк прокурор має право звернутися до суду з позовом про припинення діяльності відповідної профспілки, профспілкового об'єднання. Діяльність профспілки чи об'єднання профспілок може бути, у свою чергу, припинена за рішенням суду, але не більше ніж на три місяці. Якщо протягом цього строку порушення не будуть усунуті, діяльність профспілки, об'єднання профспілок може бути припинена за рішенням суду.

Як бачимо, Спеціальний Закон України «Про професійні спілки» детально регулює порядок припинення профспілкової діяльності за власним бажанням. У той же час Закон Литви «Про профспілки» більш вдало визначає порядок примусового припинення діяльності профспілок і, зокрема, чітко встановлює, хто має право звернутися до суду з позовом про припинення діяльності профспілок [12, с. 63].

Як бачимо, однією з причин припинення профспілкової діяльності є законодавство різних країн, яке порушує положення конституції та

законодавства кожної країни. Як уже зазначалося, на професійні спілки повною мірою поширюється дія статті 37 Конституції України, яка забороняє створення та діяльність громадських організацій, програмні цілі чи дії яких спрямовані на: ліквідацію незалежності України; насильницьку зміну конституційного ладу; порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підлив її безпеки; незаконне захоплення державної влади; пропаганда війни, насильство; розпалювання міжнаціональної, расової та релігійної ворожнечі; втручання в права і свободи людини, здоров'я населення.

Тому, як законодавство України, так і законодавство окремих держав-членів ЄС передбачає два способи добровільного розпуску профспілок – розпуск та реорганізацію. Водночас, мотиви такого добровільного припинення профспілкової діяльності можуть бути різними: зміна профілю діяльності, конкуренція, досягнення мети або, навпаки, принципова недосяжність статутних цілей. Що стосується законодавчого регулювання процедури добровільного припинення діяльності профспілок у Польщі та Латвії, то слід мати на увазі, що хоча у відповідних законах про профспілки немає положень про таке припинення, вони регулюються законами про профспілки та громадське об'єднання, яке регулює ці процеси. Як уже зазначалося, у Латвії порядок припинення профспілкової діяльності повністю регулюється латвійським Законом «Про асоціації та фонди» [21] (причому ця норма досить детальна). Наприклад, розділ VII Закону Латвії «Про асоціації та фонди» присвячений проблемі реструктуризації асоціацій. Статтею 73 зазначеного закону передбачено два можливі види реорганізації об'єднань (у тому числі профспілок) – злиття та поділ. Асоціація може бути об'єднаний з іншою асоціацією шляхом злиття або об'єднання (злиття визначається як процес, за допомогою якого асоціація, що зливається, передає всі свої активи іншій асоціації, а злиття – це процес, за якого дві або більше асоціації передають усі свої активи новоствореній асоціації, яка її поглинає).

Розглянемо причини та порядок примусового розірвання спілок докладніше. Як видно із наведених положень, Закон України «Про професійні

спілки» визначає, що діяльність профспілок може бути заборонена лише за рішенням суду, і водночас не містить ознак того, що державний орган ініціює такі дії. юридична процедура. Ситуацію, коли окремий закон про профспілки не регулює певний аспект їх діяльності, можна спостерігати і в ряді країн ЄС. У таких випадках текст закону про профспілки містить або посилання на інший закон, що регулює окрему, конкретно розглянуту сторону діяльності профспілок, або загальне положення, яке встановлює порядок створення, діяльності та припинення діяльності профспілок, який регулює загальний закон про Асоціацію в частині, що не суперечить спеціальному закону. Частиною 3 статті 4 Закону України «Про професійні спілки» встановлено, що до професійних спілок поширюється дія Закону України «Про об'єднання громадян» [33], якщо інше не встановлено Законом про професійні спілки. Дане положення Закону України «Про професійні спілки» є неоднозначним і не зовсім зрозумілим. Справа в тому, що Закон України «Про громадські об'єднання» втратив чинність із прийняттям у 2013 році Закону України «Про громадські об'єднання» [18]. Тобто спецзакон про профспілки містить вказівку на те, що діяльність профспілок регулюється законом, який втратив чинність 6 років тому, і жодним чином не визначає, як діяльність профспілок регулюється чинним законом України «Про громадські об'єднання» регулюється.

У Законі України «Про громадські об'єднання» профспілки не віднесені до організацій, на які не поширюється дія цього закону. Оскільки відповідно до ч. 3 статті 36 Конституції України професійні спілки є громадськими організаціями. Отже, можна стверджувати, що для визначення органу державної влади, який ініціює судовий розгляд питання про примусовий розпуск профспілок, необхідно звернутися до таких положень Закону України «Про громадські об'єднання». Відповідно до статті 28 цього Закону громадське формування може бути заборонено судом за поданням уповноваженого органу з питань реєстрації, а справа про заборону громадського формування розглядається в порядку, встановленому КАС

України [6, с. 85]. Тобто ініціатором примусового припинення діяльності громадського об'єднання є відповідний орган, який здійснив його державну реєстрацію. Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [19] реєстрацію всеукраїнських профспілок та їх об'єднань здійснюють Міністерство юстиції України, реєстрацію первинних профспілок, місцевих, обласних, обласних і республіканських об'єднань здійснюють територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях і містах Києві та Севастополі. Відповідно, цим же органам надається право ініціювати процедуру примусового розпуску профспілок.

Розглянемо особливості правового регулювання примусового розірвання спілок у деяких країнах ЄС. Як уже зазначалося, польський закон «Про профспілки» містить три підстави для виключення профспілки з Національного судового реєстру Польщі, дві з яких пов'язані з причинами примусового припинення профспілкової діяльності. Такою підставою є, зокрема, виключення з відповідного реєстру підприємства, в якому діяла спілка, внаслідок її ліквідації, банкрутства чи реструктуризації, що унеможливує подальшу діяльність цієї спілки. Що стосується останнього положення, то воно може бути підставою для виключення профспілки з національного судового реєстру Польщі лише в тому випадку, якщо сфера діяльності відповідної профспілки обмежується лише роботодавцем або роботодавцями, яких було виключено з зареєструватися. Відповідно, якщо хоча б один роботодавець, з яким співпрацює профспілка, не був виключений з реєстру, профспілка не може бути виключена з національного судового реєстру [26, с. 89]. У своїй практиці Верховний суд Польщі виходить з того, що здатність профспілки продовжувати свою діяльність залежить від збереження робочих місць у разі припинення діяльності роботодавця [6].

Варто також зазначити, що положення національного законодавства Польщі та Латвії, які регулюють порядок діяльності профспілок та їх представництва, а також захист працівників на реструктуризованих

підприємствах, мають відповідати нормам права ЄС. такі як вимоги Директиви 2001/23/ЄС від 12 березня 2001 року про наближення законів держав-членів щодо захисту прав працівників під час передачі підприємств, підприємств або частин підприємств чи підприємств [24]. Зокрема, у статті 4 вищезгаданої Директиви зазначено, що передача підприємства, бізнесу або частини бізнесу чи бізнесу не є підставою для звільнення працівників правочасником або правонаступником. Стаття 6 цього ж закону передбачає, що якщо компанія, установа або частина підприємства чи установи зберігає свою автономію, статус і функції представників або представництва працівників, права яких зачіпає передача, серед тих самих умов. зберігається до передачі, а підприємство, установа або частина підприємства чи установи не зберігає автономію, держави-члени вживають заходів для забезпечення прямого представництва працівників, які здійснювали представництво до передачі період, необхідний для передачі для забезпечення відтворення або перерозподіл представництва працівників відповідно до національного законодавства чи практики [24].

Також варто навести ст. 26-1 польського Закону про профспілки, згідно з яким, при передачі роботи або її частини новому роботодавцю поточний і новий роботодавці зобов'язані письмово повідомити профспілковій організації, що діють у кожного роботодавця, принаймні за 30 днів. до дати такого переведення Причини, правові, економічні та соціальні наслідки для своїх працівників, а також заходи, які мають бути вжиті щодо умов найму цих працівників, зокрема умов праці, винагороди тощо, інформують про перекваліфікацію. Варто також зазначити, що процедура примусового розпуску профспілок, яка передбачає обов'язкове попереднє повідомлення про необхідність усунення виявлених порушень, уже може призвести до зловживань з боку профспілок. Таким чином, отримавши повідомлення про необхідність усунення виявлених порушень, профспілка може тимчасово їх усунути, що унеможлиблює надання відповідним органом висновку в судовому порядку. Відповідно, у разі повторного виявлення порушення

відповідальний державний орган має повторно завчасно повідомити профспілку про необхідність усунення виявлених порушень. У законодавстві країн, де передбачено попереднє повідомлення профспілки про необхідність усунення порушень, доцільно закріпити положення про те, що у разі повторного виявлення порушень у діяльності профспілки протягом року має бути повідомлено відповідний державний орган. має право звернутися до суду з позовом про припинення діяльності профспілки без направлення їй повідомлення про усунення виявлених порушень [58, с. 214].

Як показує порівняльний аналіз законодавства України, Польщі, Латвії та Литви, ці країни по-різному підходять до процедури примусового розірвання союзу. Процедура примусового розпуску профспілок найбільш повно регулюється в законодавстві Латвії, однак не спеціальним законом про профспілки, а Законом про асоціації. Що стосується регулювання цього питання в Спеціальному законі про профспілки, то найбільш детально і повно процедуру примусового розірвання профспілок регулює польський Закон «Про профспілки». Ініціатором судового розгляду справи про примусове припинення профспілкової діяльності є прокурор відповідного рівня відповідно до законодавства аналізованих країн ЄС. Натомість в Україні цю владу має орган, який легалізує об'єднання з відповідним статусом. Закон України «Про професійні спілки» визначає, що діяльність профспілок може бути заборонена лише за рішенням суду, але не містить жодного посилання на державний орган, який ініціює таке судове провадження.

Позитивним моментом у законодавстві багатьох країн ЄС є обов'язок надавати профспілці чи федерації профспілок розумні строки для усунення виявлених порушень законодавства. Відповідно, органи контролю органів державної влади мають право звернутися до суду із заявою про примусове припинення профспілкової діяльності лише за умови, що відповідна профспілка не усунула порушення законодавства у встановлений строк. Така практика посилює гарантії профспілок і заслуговує на втілення в законодавстві України. Для цього ст. 18 Закону України «Про професійні спілки» доповнити трьома новими частинами:

– частину 4 викласти в такій редакції: «У разі виявлення в діяльності профспілок порушень Конституції України та законів України та їх об'єднань відповідний реєстраційний орган повинен письмово повідомити відповідну спілку про необхідність їх ліквідації. У повідомленні зазначається строк, протягом якого має бути усунено виявлене порушення Конституції України та законів України. Це має бути не менше 1 місяця і не більше 3 місяців. Якщо профспілка, об'єднання профспілок не усуне порушення у зазначений у повідомленні строк, відповідний орган реєстрації звертається до районного суду із заявою про заборону діяльності профспілки, об'єднання профспілок»;

– ч. 5 такого змісту: «У разі виявлення порушень Конституції України та законів України в діяльності профспілки зі статусом всеукраїнської та республіканської профспілки, об'єднань профспілок з відповідний статус» усунення. У повідомленні зазначається строк, протягом якого має бути усунено виявлене порушення Конституції України та законів України. Це має бути не менше 1 місяця і не більше 3 місяців. Якщо профспілка зі статусом «Всеукраїнська та республіканська» або об'єднання профспілок з відповідним статусом не усуне порушення у зазначений у повідомленні строк, відповідний орган з питань реєстрації звертається до Верховного Суду України із заявою про заборону діяльності профспілки, федерації профспілок»;

– ч. 6 такого змісту: «У разі повторного протягом року порушення професійною спілкою, федерацією профспілок Конституції України та законів України відповідний реєструючий орган звертається до відповідного місцевого суду з позовом про порушення Конституції України та законів України або Верховного Суду України із заявою про заборону профспілкової діяльності без попереднього повідомлення профспілки, федерації профспілок про необхідність усунення виявлених порушень.

Висновки до розділу 2

Виявлено неправильне розмежування понять «реєстрація профспілок» та «легалізація профспілок». Часто ці поняття ототожнюють або реєстрацію профспілки пов'язують виключно з реєстрацією її як юридичної особи. Термін «профспілкова реєстрація» (як і реєстрація об'єднань громадян загалом) у науковій літературі розуміється у широкому та вузькому значенні. У широкому розумінні цей термін фактично тотожний поняттю «легалізація», у вузькому – безпосередньо процедура внесення відомостей про профспілку до відповідних розділів державного реєстру, тобто ключовий елемент порядку легалізації профспілки (внесення профспілки до реєстру пов'язується з набуттям нею правового статусу). При цьому важливо правильно відрізнити реєстрацію профспілки як громадської організації (як у вузькому, так і в широкому розумінні) від реєстрації профспілки як юридичної особи.

Легалізація є більш широким поняттям, ніж реєстрація, і включає в себе весь комплекс заходів (як з боку самої спілки у формі засновників та/або виборних органів, так і з боку відповідного державного органу), спрямованих на те, щоб спілка мала отримання відповідного статусу, а реєстрація зводиться до перевірки відповідності поданих документів вимогам чинного законодавства та внесення за результатами цієї перевірки відповідного запису до державного реєстру, завершення якого пов'язане з завершенням процесу легалізації союзу та набуття ним легального конституційно-правового статусу.

Як позитивний момент у законодавстві багатьох країн ЄС, що регулює порядок примусового припинення діяльності профспілок, пропонується врахувати обов'язок надати профспілці чи профспілковому об'єднанню відповідні умови для усунення виявлених порушень законодавства. Закон. Відповідно, органи контролю органів державної влади мають право звернутися до суду із заявою про примусове припинення профспілкової діяльності лише за умови, що відповідна профспілка не усунула порушення законодавства у встановлений строк. Така практика посилює гарантії

профспілок і заслуговує на втілення в законодавстві України. Для цього ст. 18 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» доповнити відповідними положеннями. З метою одночасного усунення можливих зловживань уже з боку самих профспілок (якщо профспілка, отримавши повідомлення про необхідність усунення виявлених порушень, може тимчасово їх усунути, що унеможлиблює це) компетентним органом подати заяву до суду), необхідно встановити положення про те, що у разі повторного протягом року виявлення порушень у діяльності профспілки відповідний орган державної влади має право подати заяву до суду про діяльність профспілки без повідомлення про усунення виявлених порушень.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

3.1. Запровадження профспілкового громадського контролю за додержанням роботодавцем законодавства про охорону праці й здоров'я

Особливістю взаємодії правової держави та громадянського суспільства є те, що громадянське суспільство, яке цілеспрямовано здійснює громадський контроль над суб'єктами владних повноважень, запобігає виникненню протиріч між громадянами та державою. Неспроможність громадянського суспільства приборкати державу призводить до тоталітаризму. Держава має бути обмежена у своїх повноваженнях і перебувати під дієвим соціальним контролем суспільства і діяти в рамках конституційних норм. Наявність ефективного та всебічного контролю з боку інститутів громадянського суспільства за здійсненням державної влади, за захистом прав та інтересів особи є передумовою правової держави, показником її виникнення та функціонування. Організація ефективного системи громадського контролю також є одним із елементів механізму захисту прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на певні об'єктивні та суб'єктивні обставини, для багатьох держав характерна «закритість» влади та процесу прийняття політичних рішень, зловживання власними повноваженнями та пріоритет інтересів правлячих верств населення над ними. громадськості. Це пояснюється тим, що всі виборні структури вразливі до бюрократизації, а відсутність постійного громадського контролю за їх діяльністю призводить до порушення прав громадян [56, с. 140].

Громадський контроль дає можливість населенню брати участь в державному управлінні, у вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [56, с. 74]. Можна виділити дві групи суб'єктів громадського контролю. До

першої належать окремі громадяни, громадські об'єднання, політичні партії, засоби масової інформації тощо, які не мають особливих повноважень у цій сфері. Правовою основою громадського контролю цих органів є стаття 38 Конституції України, яка гарантує право громадян брати участь в управлінні державними справами, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними. до органів державної влади та місцевого самоврядування стають.

Другу групу суб'єктів становлять особи, які здійснюють громадський контроль не лише на основі загального права, гарантованого статтею 38 Конституції та 5 наділені нормативно-правовими актами спеціальними повноваженнями щодо здійснення громадського контролю. Це, зокрема, громадські ради при органах виконавчої влади, органи самоорганізації населення, громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища. Водночас профспілки отримали особливі повноваження у сфері громадського контролю. Враховуючи роль профспілкового контролю на шляху демократизації суспільства та формування правової держави, варто уточнити зміст поняття «громадський профспілковий контроль». Більшість науковців схиляються до розгляду громадського контролю як інструменту впливу громадян та їх об'єднань на діяльність держави. Профспілковий контроль є різновидом громадського контролю. Оскільки інституційно громадський контроль за суб'єктним складом поділяється на: контроль з боку політичних партій, громадських правозахисних організацій, трудових колективів, профспілок, окремих громадян, груп осіб тощо. За своєю правовою природою профспілковий контроль є формою громадського контролю, оскільки його мета полягає в тому, щоб попередити протиправні дії осіб, які мають владу, попередити можливі злочини та захистити інтереси суспільства та окремих громадян.

Для більш повного розкриття поняття профспілкового громадського контролю необхідно проаналізувати напрями його реалізації. Нормативно-правовою основою здійснення громадського контролю профспілками є

положення Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», відповідно до яких профспілки та їх об'єднання організують і здійснюють громадський контроль за реалізація прав громадян у сфері охорони здоров'я, медичної та соціальної допомоги відповідно до законодавства про охорону праці та зайнятість населення. Право профспілок на громадський контроль за додержанням прав і гарантій громадян закріплено також у КЗпП України, Житловому кодексі УРСР, Законах України «Про колективні договори і угоди», «Про охорону праці», «Про зайнятість населення», «Про оплату праці» та ін. Закон України «Про вищу освіту» визначає професійні профспілки суб'єктами громадського контролю у сфері вищої освіти. Ви маєте право на доступ до інформації, внесення до неї пропозицій і зауважень, а також погодження на прийняття рішень на всіх визначених законодавством етапах прийняття рішень у вищій освіті і науці в установленому законом порядку. Таким чином, законодавство надає широкі можливості для участі профспілок у здійсненні контролю за виконанням державою та роботодавцями взятих на себе зобов'язань у соціально-трудої сфері, не обмежуючи повноваження профспілок лише контролем за дотриманням з трудовим законодавством.

Крім законів і статутів, повноваження профспілок щодо здійснення громадського контролю можуть бути також розширені положеннями колективних договорів і угод. Враховуючи те, що профспілкам на законодавчому рівні надано широкі повноваження щодо здійснення громадського контролю в багатьох сферах суспільного життя, на нашу думку, профспілковий контроль є одним із різновидів громадського контролю, тобто сукупністю методів, прийомів та засобів впливу на громадянське суспільство через об'єднання на підрозділи влади з метою запобігання, виявлення та усунення порушень прав громадян. Контрольну функцію профспілки виконують у рамках свого основного завдання – захисту прав та інтересів людини і громадянина. Громадський контроль здійснюється через закон виборних профспілкових органів та профспілкових представників:

- вимагати та отримувати від посадових осіб відповідні документи, інформацію та пояснення щодо додержання законодавства про працю та соціально-економічних прав працівників;

- надсилати органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, роботодавцям та їх об'єднанням висновки про усунення порушень положень колективних договорів і угод, а в разі відмови в усуненні цих порушень або в разі неусунення – досягти згоди у зазначений строк, оскаржити протиправні дії чи бездіяльність посадових осіб до суду;

- переглядати розрахунки із заробітної плати та соціального страхування, використання коштів на проведення соціально-культурних заходів та будівництво житла;

- проводити незалежну перевірку умов праці та проєктованих, побудованих чи експлуатованих виробничих об'єктів на їх відповідність нормативним актам з охорони праці, брати участь у вивченні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та давати про них висновки;

- організовувати та проводити страйки, мітинги, мітинги, походи і демонстрації для захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів громадян [59, с. 23-24].

Проаналізувавши громадський контроль з боку профспілок, пропонуємо наступну класифікацію:

- за сферою здійснення: контроль у сфері охорони трудових, житлових, екологічних, соціально-економічних, культурних прав тощо);

- за етапами їх проведення: Як правило, вони поділяються на попереджувальні, попередні та поточні. Профілактичний контроль має місце при визначенні умов праці, наприклад при укладенні колективних договорів; попередній проводиться з метою запобігання порушенням законодавства (переважно при переговорах про умови праці з профспілками); Поточний контроль полягає у виявленні допущених порушень законодавства.

- за вказівками: роботодавцями (власниками підприємств, установ,

організацій або уповноваженими ними органами), державними органами та органами місцевого самоврядування;

– за рівнем реалізації: місцевий (на підприємствах, установах, організаціях), регіональний, загальнодержавний рівень.

Основними формами профспілкового громадського контролю залежно від етапу та мети його здійснення є: проведення ревізії умов праці на предмет їх відповідності правилам охорони праці, участь у роботі правлінь та спостережних рад фондів загального соціального страхування, участь у роботі правлінь та спостережних рад фондів загального соціального страхування, проведення перевірок умов праці на предмет їх відповідності правилам охорони праці. подання запитів на інформацію від роботодавців або їх об'єднань, державних органів та органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із трудовими та соціально-економічними правами, а також законними інтересами їх членів, участь у діяльності експертних, дорадчих та наглядових рад у сфері охорони здоров'я. закладів і установ, контроль за виконанням колективних договорів і угод, фото- і відеозйомка для фіксації порушень прав громадян, інші заходи щодо відстеження та виявлення порушень прав і свобод громадян.

Особливістю та перевагою громадського контролю, який здійснюють профспілки, є його системність і постійність. Якщо порівняти громадський контроль з боку Держпраці України, Держгірпромнагляду чи інших органів, то громадський контроль профспілок здійснюється постійно, можна сказати щоденно, на відміну від державних установ, які здійснюють планові та позапланові перевірки на вимогу профспілок. громадян. Оскільки первинні профспілкові організації зазвичай діють безпосередньо на підприємствах, вони мають можливість оперативно реагувати на потенційну чи реальну загрозу порушення прав працівників чи слухачів.

Громадський контроль з боку профспілок не повинен обмежуватися пасивним спостереженням, суто споглядальною функцією. Для держав з тоталітарними, авторитарними режимами, як правило, характерна відсутність

реальних повноважень і можливостей громадського контролю у профспілок та інших державних інститутів [61, с. 126-127]. Наприклад, у радянський період в умовах дублювання державних органів профспілками, повної підтримки правлячої партії та відірваності від потреб суспільства ефективний громадський контроль з боку профспілок був неможливим.

Сьогодні той факт, що Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» проголошує незалежність профспілок від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій і політичних партій у здійсненні громадських контроль за дотриманням законодавства має велике значення. Від діяльності профспілкових лідерів і профактиву, почуття відповідальності за соціально-економічне становище громадян значною мірою залежать практичні дії профспілок, визнаних державою незалежними і непідконтрольними, щодо захисту прав громадян. Контроль за виконанням законів також є частиною правоохоронної функції держави.

Держава має всебічно підтримувати та бути зацікавленою у взаємодії профспілок із суб'єктами державного контролю, оскільки профспілки, здійснюючи громадський контроль, частково беруть на себе функції держави та стають своєрідними помічниками держави у запобіганні, виявленні та ліквідації злочинів. Соціальна правова держава має не лише проголошувати права і свободи людини, а й безпосередньо впливати на їх реалізацію – гарантувати, охороняти та захищати [62, с. 90].

Прикладом поєднання громадського та державного контролю є спільна робота територіальних профспілкових організацій та територіальних органів Держгірпромнагляду. Відповідно до угоди про співпрацю між Конфедерацією профспілок та Державною службою гірничого нагляду та охорони праці України від 28 квітня 2011 р., угод між галузевими та територіальними об'єднаннями профспілок та відповідними територіальними органами Держгірпромнагляду, спільною роботою громадського та профспілкового контролю за охороною праці. Представники профспілок беруть участь у

пусконалагоджувальних комісіях нових або реконструйованих виробництв, беруть участь у комплексних перевірках підприємств, установ і організацій з питань безпеки та умов праці, входять до складу комісій зі спеціального розслідування нещасних випадків на виробництві.

Аналіз особливостей здійснення громадського контролю профспілками дозволяє виділити основні фактори, що впливають на підвищення їх ефективності:

- наявність чіткого, законодавчо визначеного механізму громадського контролю з боку профспілок.
- незалежність від влади та політичне дистанціювання представників профспілок.
- високий рівень кваліфікації представників профспілок.
- взаємодія держави та профспілок у сфері громадського контролю.

Таким чином, громадський контроль профспілок за дотриманням трудових і соціально-економічних прав громадян сприяє зміцненню довіри суспільства до держави та органів державної влади, знижує соціальну напругу в суспільстві та є критерієм демократизму та соціально-правової активності громадянина.

3.2. Європейський досвід державного регулювання діяльності професійних спілок

У вітчизняній економічній науці законодавчий процес визначається як система взаємопов'язаних інститутів, що забезпечує змістовну розробку законів як демократичну форму відображення і реалізації громадської думки та волевиявлення народу, а також застосування різноманітних законів. форми правової діяльності вищих органів влади в процесі їх розробки та прийняття закону [63, с. 10]. Водночас зазначається, що законодавчий процес є значно ширшим поняттям порівняно з законодавчим процесом [63, с. 13; 4, с. 106].

Відповідно до статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Тому профспілки в Україні не мають права законодавчої ініціативи. Хоча відповідно до статті 7 Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про професійні спілки, права і гарантії їх діяльності» [65] профспілки мали таке право.

Пропозиції про необхідність надання профспілкам права законодавчої ініціативи неодноразово висловлювалися вітчизняними науковцями й обґрунтовувалися з різних позицій [66, с. 156; 67, с. 125; 68, с. 164-165]. У ньому також зазначається, що відсутність законодавчої ініціативи залишає у профспілок «два варіанти: або підтримати кандидатів певної політичної партії на парламентських виборах, а потім ухвалити про них необхідні закони, або висувати власних кандидатів у мажоритарних округах», потім подавав би проекти законів від профспілок чи об'єднань роботодавців з правом законодавчої ініціативи» [69].

Безумовно, право законодавчої ініціативи дає своєму суб'єкту низку безумовних переваг у можливості впливати на формування соціальної політики та регулювання трудових відносин. Водночас законопроект, внесений таким суб'єктом законодавчої ініціативи як профспілка, який безпосередньо не бере участі у владно-політичній діяльності, матиме досить туманну перспективу ухвалення. Слід зазначити, що конституції країн-членів ЄС не надають профспілкам права законодавчої ініціативи. Так, згідно зі статтею 118 Конституції Польщі [10], законодавча ініціатива належить депутатам, Сенату, Президенту Польщі, Раді міністрів Польщі, а також групі не менше ста тисяч громадян, які мають право голосу.

Подібне положення містить ст. 65 Конституції Латвії [70], згідно з якою Президент Латвії, Кабінет міністрів, комісії Сейму, групи депутатів у кількості не менше п'яти осіб, а також у випадках і порядку є Бо згідно з Конституцією, десята частина виборців може вносити законопроекти до Сейму. Суттєвою особливістю наведених положень порівняно з Конституцією України є

наділення громадян країни правами щодо законодавчої ініціативи (за умови підтримки такої ініціативи встановленою мінімальною кількістю громадян). Тобто йдеться про так звану «народну законодавчу ініціативу» (під цим терміном розуміється закріплене в Конституції право виборців вносити на розгляд представницької влади законопроект чи законопроект) [72, с. 9].

Порядок реалізації народної законодавчої ініціативи регулюється спеціальними законами [73; 74], а процедура складається з двох етапів: підготовчого та парламентського (опрацювання законопроекту в парламенті після його офіційної презентації) [75]. Такі конституційні положення в Польщі та Латвії все ще дозволяють профспілкам (хоча і не безпосередньо) подавати свої проекти законів на розгляд парламенту. Тому в Польщі, де проживає близько 39 мільйонів людей, не буде суттєвою перешкодою для таких великих громадських організацій, як профспілки, отримати підтримку законопроекту від сотисячної групи громадян. Наприклад, тільки Всепольська організація профспілок (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)) налічує понад 550 тис. членів, а загальна кількість членів трьох найбільших профспілок Польщі становить понад 1 млн 600 тис. [76; 77].

Однак у цих країнах регулярно висувуються пропозиції про необхідність надання профспілкам права законодавчої ініціативи [78]. Такий варіант реалізації законодавчої ініціативи профспілками (із застосуванням механізмів народної законодавчої ініціативи) іноді є навіть більш демократичним, ніж надання права такої ініціативи безпосередньо профспілкам. Справа в тому, що відповідно до статуту профспілок рішення від імені профспілки приймає зазначений у статуті профспілковий орган, що не завжди означає підтримку такого рішення всіма членами профспілки. Якщо профспілка одночасно використовує процедуру народної законодавчої ініціативи, кожен член профспілки самостійно вирішує, підтримувати чи ні відповідну ініціативу.

Варто також зазначити, що в Польщі, незважаючи на відсутність права законодавчої ініціативи, національні профспілкові органи мають право звернутися до Конституційного суду Польщі (згідно з процедурою,

встановленою польським Законом «Про Конституційний Трибунал» [79]) з висновком щодо: Відповідності законів і міжнародних договорів Конституції Польщі; відповідність законодавства ратифікованим міжнародним договорам; дотримання правових норм, прийнятих центральними державними органами, Конституції, ратифікованих міжнародних договорів і законів (якщо ці закони відносяться до сфери їх діяльності). Таке право значно посилює можливості профспілок щодо захисту трудових і соціальних прав людини і громадянина.

Проте, незважаючи на відсутність законодавчої ініціативи, профспілки мають ряд прав, які дозволяють їм брати участь у законодавчому процесі. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [80] професійні спілки та об'єднання профспілок мають право передавати суб'єктам права ініціативи. їх пропозиції щодо прийняття або внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики, регулювання трудових, соціально-економічних відносин. Відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [81] у разі подання акта про реєстрацію з питань соціально-трудової сфери міністерства та інші центральні органи виконавчої влади також повідомляють про позицію уповноваженого представника всеукраїнських профспілок та їх об'єднань (при цьому необхідність врахування цих зауважень та пропозицій визначатиметься органами, що приймають цей закон). Отже, йдеться про формальний порядок отримання через відповідний відповідний орган висновку (консультацій, пропозицій, висновків) профспілки, недотримання якого може бути підставою для відмови в реєстрації нормативно-правового акта, а не про зобов'язання, позицію профспілки врахувати. У зв'язку з обов'язковістю такої процедури відповідний орган підтверджує проведення соціального діалогу щодо нормативно-правового акта, що стосується сфери діяльності профспілок. Подібні положення містить Закон Латвії «Про профспілки» [82], ч. 2 ст. 12 цього Закону передбачено, що профспілки мають право брати участь у

розробленні проектів нормативно-правових актів і давати висновки щодо цих проектів, якщо вони зачіпають або можуть зачіпати трудові, економічні, соціальні та професійні права та інтереси працівників.

Відповідно до статті 19 Закону Польщі «Про профспілки» [83], профспілки, які відповідають критеріям репрезентативності (визначеним Законом Польщі «Про Раду соціального діалогу та інші інституції соціального діалогу» [84]), право давати висновки щодо законопроектів, що стосуються сфери профспілкової діяльності, за винятком проекту закону про державний бюджет, висновки щодо якого видаються профспілками в рамках реалізації принципу трипартизму.

Тому для країн, де передбачена можливість внесення законопроектів встановленою Конституцією кількістю громадян, відсутність законодавчої ініціативи профспілок не є критичною, оскільки профспілки можуть виступати з ініціативою завдяки значній кількості своїх членів. у підготовці, розробленні та внесенні законопроектів на розгляд Верховної Ради з використанням механізмів законодавчої ініціативи громадян. В Україні профспілки позбавлені такої опосередкованої законодавчої ініціативи, але чинне законодавство надає їм певні можливості брати участь у законотворчому процесі і тим самим впливати (хоч і опосередковано) на формування та реалізацію державної соціальної політики та захисту трудових прав. соціальні права як її членів, так і людини і громадянина в цілому.

Прямах вказівок на необхідність погодження з профспілками нормативно-правових актів із соціально-економічних питань Конституція України не містить. Статтею 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» передбачено, що проекти законів з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики, регулювання трудових і соціально-економічних відносин подаються відповідними органами. Виконавча влада з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань Спільним представницьким органом представницьких всеукраїнських об'єднань профспілок загальнодержавного

рівня (далі – СПО об'єднань профспілок) є орган, який готує єдину позицію профспілок щодо внесених на погодження законопроектів у сфері соціально-трудова та економічних відносин.

В умовах сучасної правової дійсності повернення профспілкам права законодавчої ініціативи може стати важливим інструментом активізації законотворчої участі громадянського суспільства в ході становлення соціально-правової держави. Вважаємо, що включення профспілок до переліку юридичних осіб законодавчої ініціативи сприятиме вдосконаленню законодавчого процесу. Водночас очевидно, що надання права законодавчої ініціативи занадто широкому колу осіб може ускладнити роботу парламенту. Тому право законодавчої ініціативи має належати не всім профспілкам та їх організаціям, а, наприклад, спільному представницькому органу представницьких всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні.

Щодо статутів, то серед науковців поширена думка, що діяльністю з розробки та прийняття статутів займаються лише Президент, Кабінет Міністрів, міністерства, міністерства, держадміністрації тощо. Варто погодитися з думкою науковців, що основну роль у підзаконному законодавстві в кінцевому рахунку виконують державні органи та установи. Водночас відбувається активізація участі інститутів громадянського суспільства, в тому числі профспілок, у підзаконному акті. Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 [226], передбачено обов'язкову участь Кабінету Міністрів у прийнятті рішень з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики, регулювання праці та соціально-економічних відносин, всеукраїнські профспілки та їх об'єднання. Під час підготовки законопроекту КМУ з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики, регулювання трудових і соціально-економічних відносин відповідний законопроект має бути направлений уповноваженому представнику Всеукраїнської ради профспілок України, їх об'єднань та уповноваженого представника всеукраїнських об'єднань роботодавців.

Постановою КМУ від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачено необхідність урахування позиції профспілок та їх об'єднань під час прийняття рішень з питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією соціально-економічної політики та регулювання соціально-трудових відносин [22, с. 72].

Участь профспілок у розробленні та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів реалізується також через роботу в спільних консультативно-дорадчих органах, комісіях і групах. Уповноважений представник всеукраїнських профспілок та їх об'єднань має право брати участь у засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики, регулювання трудових, соціально-економічних відносин.

Іншим видом законотворчої діяльності профспілок є їх участь у розробці та укладенні колективних договорів і угод. Профспілки, як сторона соціального діалогу, мають право вести колективні переговори та укласти колективний договір, колективний договір. Це право гарантується Законами України «Про колективні договори і угоди» та «Про соціальний діалог в Україні». Науковці звертають увагу на подвійну правову природу колективних договорів і угод, які поєднують у собі ознаки нормативно-правових актів, а також актів соціального діалогу [32, с. 107]. Положення колективних договорів і угод, укладених відповідно до чинного законодавства, є обов'язковими для виконання договірними сторонами, їх положення поширюються на всіх працівників підприємства незалежно від їх членства в профспілці, а положення загальних, галузевих (міжгалузеві) територіальні угоди мають негайну дію та є обов'язковими для всіх компаній у сфері впливу договірних сторін [16, с. 351, 357].

Враховуючи те, що колективні договори встановлюють нові правові норми, мають публічно-правовий характер, містять обов'язкові правила поведінки та є частиною правового регулювання всіх суспільних відносин, діяльність з підготовки та укладання колективних договорів є нічим іншим, як однією з видів законодавства. Крім того, профспілки виступають у цій сфері як

«монополісти». У більшості випадків вони є ініціаторами колективних переговорів, збирають пропозиції від трудових колективів і готують проекти колективних договорів і угод.

Аналіз практики законотворчої діяльності профспілок показує, що вона в основному стосується таких питань: умови праці та заробітна плата, соціальне забезпечення, охорона праці, зайнятість населення, освіта, соціальне страхування та забезпечується:

- участь у розробці та прийнятті законів (робота представників профспілок у групах з розробки законопроектів, комісій ВРУ, участь представників профспілок в обговоренні законопроектів тощо);

- прогноз соціально-економічних наслідків прийняття законопроектів та законів;

- погодження спільного представницького органу профспілок, галузевих об'єднань та об'єднань профспілок проектів законів та нормативно-правових актів у сфері соціально-трудова та економічних відносин;

- участь уповноважених представників спільних представницьких органів профспілок у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів при розгляді законопроектів у сфері соціально-економічних і трудових відносин;

- проведення консультацій зі спільним представницьким органом Всеукраїнських профспілок та об'єднань профспілок щодо основних прогнозних показників економічного і соціального розвитку України;

- розробка колективних договорів і угод, ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод на належному рівні.

Завдяки врахуванню пропозицій профспілок та їх об'єднань вони беруть участь у формуванні та реалізації державної політики, що регулює соціально-трудова відносини. Сьогодні законодавча діяльність профспілок є інструментом вираження суспільних інтересів, ініціативою «знизу», однією з форм опосередкованої участі громадськості в прийнятті важливих, суспільно важливих рішень.

Висновки до розділу 3

Доведено, що система норм, що регулюють суспільні відносини у сфері створення, діяльності та припинення діяльності профспілок, є складною галуззю нормативно-правового механізму державного управління діяльністю профспілок. Сукупність правових норм, що забезпечують регулювання групи однорідних правовідносин, що виникають у процесі створення, діяльності, припинення діяльності профспілок та їх організацій, а також у сфері державного контролю за діяльністю профспілок, утворюють комплексний інститут державного управління.

Встановлено, що громадський контроль, який здійснюють профспілки, безпосередньо пов'язаний із рівнем демократизації суспільства, оскільки є частиною громадського контролю суспільства за діяльністю держави та слугує перевірці виконання державою свого завдання – гарантувати права людини. Визначено фактори, що впливають на підвищення ефективності громадського контролю профспілок: наявність чіткого, законодавчо визначеного механізму здійснення громадського контролю профспілками, незалежність від влади та політична невключеність представників профспілок, гарантується високий рівень кваліфікації представників профспілок, що забезпечує реалізацію права профспілок на громадський контроль з боку держави. Доведено, що через участь у розробці та прийнятті нормативно-правових актів профспілки стають партнерськими суб'єктами законодавства і таким чином виконують функцію представництва народу.

ВИСНОВКИ

Наше дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

Визначення поняття «об'єднання» можна розглядати в широкому та вузькому значенні. У вузькому розумінні профспілка – це добровільна неприбуткова громадська організація. У найширшому розумінні визначення поняття «професійна спілка» його можна сформулювати як інститут громадянського суспільства, створений шляхом реалізації права громадян за професійною ознакою (видом діяльності), який регулюється системи соціального партнерства та впливу на діяльність органів державної влади може призвести до зрушень у регулюванні соціально-трудова відносин.

Аналіз ролі профспілок у процесі взаємодії громадянського суспільства та корпоративної держави дав змогу зробити висновок, що особлива роль профспілок по відношенню до держави визначається тим, що вони є специфічною громадською організацією, яка діяльність зачіпає різні сторони суспільного життя – економічну, соціальну та культурну сфери. Суть полягає в реалізації конституційного права громадян на об'єднання для захисту своїх прав, тиску на владу, обмеження свавілля та недемократичних дій державних інституцій.

Існують три основні набори принципів щодо функціонування профспілок як в Україні, так і в країнах ЄС, а саме:

1) принципи формування профспілок, які стосуються утворення профспілок (наприклад, добровільність створення, вступу та виходу з профспілки; утворення профспілок без попереднього дозволу; законність і правомірність обмежень утворення торгівлі спілки та членство в них; пропорційність обмежень щодо створення профспілок та членства в них);

2) принципи профспілкової організації, тобто основні принципи внутрішньої організації профспілкової діяльності щодо взаємовідносин членів профспілки та членів профспілки з їх органами (зокрема, це незахищеність майнових інтересів членів профспілки, виборність) профспілкових органів,

рівність усіх членів профспілки, рівномірність відрахування членських внесків, самостійність профспілок у визначенні та організації напрямів своєї діяльності тощо);

3) принципи функціонування профспілок, що впливають на відносини профспілок з іншими профспілками та їх об'єднаннями, роботодавцями, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також з інститутами громадянського суспільства (наприклад, рівноправність профспілок); прозорість діяльності профспілки; визначення пріоритетності погоджувальних методів і процедур у роботі профспілок; незалежність профспілок від роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій тощо; недопущення конкуренції між представниками профспілок та іншими обраними представниками тощо).

До основних функцій профспілок, крім захисної, представницької та контрольної, пропонується віднести політичну функцію, яка проявляється зокрема у трипартизмі та співпраці профспілок з політичними партіями (підтримка партій профспілки). Досвід окремих держав-членів ЄС щодо конституційного закріплення заборони на участь профспілок у будь-якій політичній діяльності та реалізації політичних цілей показує, що на практиці таке регулювання призводить до певних обмежень свободи об'єднання та невизначеності у правозастосуванні. практика. Такий підхід може бути відносно ефективним лише за умови чіткого законодавчого закріплення виключного переліку видів політичної діяльності та політичних цілей, які не можуть бути предметом діяльності профспілок та інших громадських організацій.

Одним із напрямів удосконалення державного регулювання організації та діяльності профспілок в Україні та країнах ЄС має стати громадський контроль з боку профспілок, який безпосередньо пов'язаний із рівнем демократизації суспільства, оскільки є частиною громадського контролю суспільства за діяльністю держави, як способу перевірки виконання державою правозахисних функцій. Визначено фактори, що впливають на підвищення

ефективності громадського контролю профспілок: наявність чіткого, законодавчо визначеного механізму здійснення громадського контролю профспілками, незалежність від влади та політична невключеність представників профспілок, гарантується високий рівень кваліфікації представників профспілок, що забезпечує реалізацію права профспілок на громадський контроль з боку держави.

Для країн ЄС, де передбачена можливість внесення законопроектів відповідно до встановленої Конституцією кількості громадян, відсутність законодавчої ініціативи профспілок не є критичною, оскільки профспілки можуть здійснювати розробку за рахунок до значної кількості своїх членів, ініціювати підготовку та внесення законопроектів на розгляд парламенту з використанням механізмів громадянської ініціативи. В Україні профспілки позбавлені такої опосередкованої законодавчої ініціативи, але чинне законодавство надає їм певні можливості брати участь у законодавчому процесі, тим самим даючи їм можливість (хоча й опосередковано) впливати на розробку та реалізацію державної соціальної політики. захист трудових і соціальних прав як її учасників, так і людини і громадянина в цілому.

Основним недоліком Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» щодо регулювання порядку участі профспілок у законодавчому процесі є відсутність фіксованих строків, протягом яких профспілки повинні висловити свою думку щодо проектів. законів, що стосуються відповідної сфери профспілкової діяльності, та відсутність законодавчого обов'язку суб'єктів законодавчої ініціативи та інших державних органів надавати профспілці письмову відповідь на подану нею скаргу щодо прийняття чи внесення змін до закону чи іншого закону, а також умови надання однієї такої відповіді. Крім того, доведено, що через свою участь у розробці та прийнятті нормативно-правових актів профспілки стають партнерськими суб'єктами законодавчої ініціативи народу і таким чином виконують функцію представництва народу.