



Міжнародна
організація
праці

► На шляху до ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу в Україні: курс на відновлення та відбудову

Зелена книга 2019 року – оновлена редакція 2025 року



► На шляху до ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу в Україні: курс на відновлення та відбудову

Зелена книга 2019 року – оновлена редакція 2025 року

Під редакцією Лейо Сіббела (2025 р.) і Крістіни Міхес (2019 р.)

Проекти МОП

*«Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні», за фінансування Уряду Данії
«Сприяння інклюзивному та сталому відновленню в Україні через соціальний діалог»*

© Міжнародна організація праці 2025 Вперше опубліковано 2020



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Ця робота доступна за ліцензією Creative Commons Attribution 4.0 International. Дивіться: creativecommons.org/licenses/by/4.0.

Користувачеві дозволено повторно використовувати, ділитися (копіювати і поширювати), адаптувати (ремиксувати, трансформувати і будувати на основі оригінальної роботи), як як зазначено в ліцензії. Користувач повинен чітко посилатися на МОП як на джерело матеріалу і вказувати, чи були внесені зміни до оригінального контенту. Не дозволяється використання емблеми, назви та логотипу МОП у перекладах, адаптаціях або інших похідних роботах.

Атрибуція - користувач повинен вказати, чи були внесені зміни, і процитувати роботу наступним чином: автор(и), назва і підзаголовок, Женева: Міжнародне бюро праці, рік. © МОП.

Переклади - у разі перекладу цієї роботи, разом із зазначенням авторства необхідно додати наступне застереження: Це переклад роботи Міжнародної організації праці (МОП), захищеної авторським правом. Цей переклад не був підготовлений, переглянутий і не схвалений МОП, і його не слід вважати офіційним перекладом МОП. МОП знімає з себе будь-яку відповідальність за його зміст та точність перекладу. Відповідальність покладається виключно на автора(ів) перекладу.

Адаптації - у разі адаптації цієї роботи разом із зазначенням авторства має бути додано наступне застереження: Це адаптація авторського доробку Міжнародної організації праці (МОП). Ця адаптація не була підготовлена, переглянута і не схвалена МОП і не повинна розглядатися як офіційна адаптація МОП. МОП знімає з себе будь-яку відповідальність за її зміст та точність. Відповідальність покладається виключно на автора(ів) адаптації.

Матеріали третіх сторін - ця ліцензія Creative Commons не поширюється на матеріали, що не належать МОП, але є об'єктами авторського права, включені до цієї публікації. Якщо матеріал приписується третій стороні, користувач такого матеріалу несе повну відповідальність за з'ясування прав з правовласником і за будь-які претензії щодо порушення прав.

Будь-який спір, що виникає за цією ліцензією і не може бути вирішений мирним шляхом, передається на розгляд до арбітражу відповідно до Арбітражного регламенту Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ). Сторони зобов'язуються виконувати будь-яким арбітражним рішенням, винесеним в результаті такого арбітражу, як остаточним рішенням у такому спорі.

Для отримання детальної інформації про права та ліцензування звертайтеся за адресою: rights@ilo.org. Для отримання детальної інформації про публікації та цифрові продукти МОП відвідайте: www.ilo.org/publns.

Лейо Сіббел, Крістіна Міхес

На шляху до ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу в Україні: курс на відновлення та відбудову: Зелена книга 2019 року – оновлена редакція 2025 року

ISBN 9789220418499 (print)

9789220418505 (web PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/DJRS9426>

Також доступно англійською мовою: Lejo Sibbel, Cristina Mihes. *Towards an effective, influential and inclusive social dialogue in Ukraine. The path to recovery and reconstruction: 2025 update of the 2019 Green Paper.*

ISBN: 9789220418475 (print)

9789220418482 (web PDF)

Посилання на DOI буде активним протягом 24-48 годин після публікації документа(ів) на сайті МОП. Дивіться Цифровий ідентифікатор об'єкта Ідентифікатор цифрового об'єкта (DOI): поширені запитання та відповіді для отримання додаткової інформації про DOI. Позначення, що використовуються в публікаціях і базах даних МОП, відповідають практиці Організації Об'єднаних Націй, а також викладення матеріалу в них не означає висловлення будь-якої думки з боку МОП щодо правового статусу будь-якої країни, району, області або правового статусу будь-якої країни, району чи території або їхніх органів влади, або щодо делімітації їхніх кордонів. Див. www.ilo.org/disclaimer.

Думки та погляди, висловлені в цій публікації, належать автору(ам) і не обов'язково відображають погляди, погляди або політику МОП.

Згадування назв фірм, комерційних продуктів і процесів не означає їх схвалення МОП, а будь-яка не згадування конкретної фірми, комерційного продукту або процесу не є ознакою їхнього несхвалення.

Фото Сергія Супінського / AFP

Надруковано в Україні

► Зміст

► Резюме	7
► 1. Вступ	8
► 2. Соціальний діалог в Україні	10
2.1. Динаміка ринку праці України	11
2.2. Відновлення ринку праці України	11
2.3. Соціальний діалог і громадянський діалог	12
2.4. Законодавча та нормативно-правова база	13
2.5. Ефективний соціальний діалог та українська практика	14
2.6. Правові та практичні перешкоди для ефективного соціального діалогу	16
► 3. Огляд практики соціального діалогу у світі, ЄС і вибраних країнах	21
3.1. Характеристики національних механізмів соціального діалогу	22
3.2. Соціальний діалог у керівних структурах ЄС	22
3.3. Зусилля ЄС щодо посилення соціального діалогу та колективних переговорів у країнах-членах, а також соціального діалогу в структурах управління ЄС	23
3.4. Стислий виклад результатів аналізу законодавства і практики соціального діалогу в 3 вибраних державах-членах ЄС (Чехії, Латвії та Словаччині)	24
3.5. Соціальні партнери та НУО в Україні	25
► 4. Три сценарії ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу	27
Методологія	28
Термінологія	28
► 5. Необхідні коригувальні заходи	35
Сценарій А	36
Сценарій Б	45
Сценарій В	45

► Резюме

Після здобуття Україною незалежності в 1991 році соціальний діалог став інструментом політики для вирішення соціально-економічних проблем, а також механізмом сприяння поліпшенню умов праці, зміцненню соціальної злагоди та соціальної справедливості. Він був важливим елементом управління ринком праці, завдяки якому інтереси працівників і роботодавців враховувалися в процесах розробки політики та законодавства на всіх рівнях. Таким чином, він являв собою форму представницької демократії, коли голос надавався тим, на кого безпосередньо впливають політичні рішення, що розглядаються.

Однак до 2019 року соціальний діалог в Україні вже стикався з серйозними обмеженнями та невдачами. Серед них - складна політична ситуація, складні економічні та соціальні процеси, а також нова динаміка на ринку праці. Як наслідок, інституціоналізовані механізми соціального діалогу не змогли забезпечити тристоронній консенсус щодо важливих політичних рішень у соціально-економічній сфері. З того часу три основні події докорінно змінили шлях розвитку України, а саме: пандемія Covid-19, повномасштабне вторгнення Російської Федерації в лютому 2022 року та надання Україні в червні 2022 року статусу кандидата на вступ до ЄС.

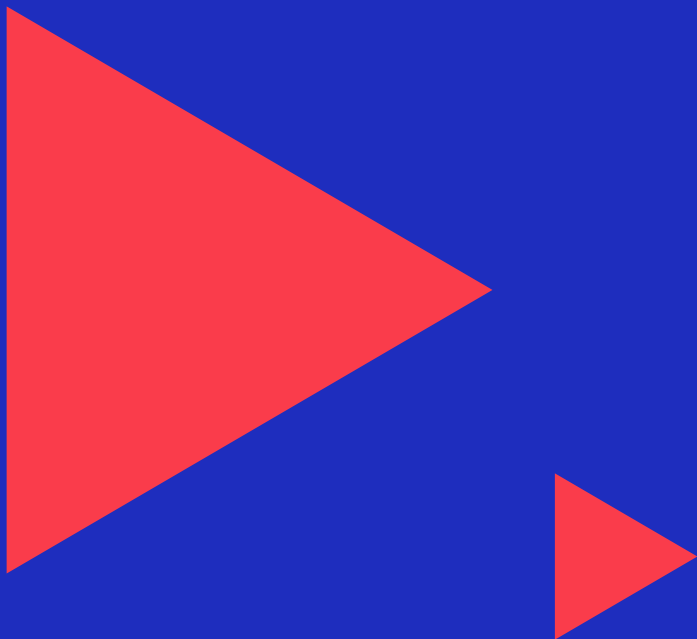
Вплив пандемії та війни ще більше погіршив стан соціального діалогу в Україні, про що свідчить відсутність консультацій із соціальними партнерами щодо важливих законодавчих актів, які мають значний вплив на трудові відносини, а також незалучення соціальних партнерів до планування шляху України до відновлення та відбудови. З іншого боку, вступ до ЄС вимагатиме від суб'єктів соціального діалогу в Україні зробити вибір щодо форми соціального діалогу, яку вони бажають застосовувати, та способів ефективної взаємодії між собою, оскільки наявність ефективних процесів соціального діалогу є обов'язковою умовою для членства в ЄС.

Чи не найголовніше питання, яке зараз обговорюється в Україні щодо соціального діалогу, полягає в тому, чи варто відходити від нинішнього чистого тристороннього підходу, коли уряд, роботодавці та працівники беруть участь у соціальному діалозі один з одним, до форм громадянського діалогу, таких як тристоронній + підхід, коли в процесі беруть участь неурядові організації, або двосторонній + підхід, який об'єднує профспілки, організації роботодавців та (інші) організації громадянського суспільства, але без участі уряду. Ця дискусія зумовлена браком довіри між партнерами, які традиційно беруть участь у тристоронньому соціальному діалозі, що призвело до нинішньої неієздатності соціального діалогу в Україні, а також прикладом, наданим в рамках процесу вступу до ЄС Європейським економічним і соціальним комітетом, який є двосторонньою консультативною радою при ЄС, що складається з профспілок, організацій роботодавців та (інших) організацій громадянського суспільства. У цих дебатах, здається, часто не береться до уваги той факт, що в межах ЄС також існує кілька тристоронніх органів.

У цій оновленій в 2025 році версії Зеленої книги 2019 року окреслено поточний стан справ у сфері соціального діалогу в Україні, розглянуто відмінності між соціальним та громадянським діалогом, а також надано порівняльну інформацію з трьох країн-членів ЄС та структур соціального/громадянського діалогу в межах ЄС. Його мета - сприяти прийняттю поінформованих рішень зацікавленими сторонами в Україні на шляху до відновлення та реконструкції. У зв'язку з цим, багато з опитаних стейкхолдерів зазначили, що, на їхню думку, найкращим шляхом для України було б збереження нинішніх підходів і механізмів тристороннього соціального діалогу, радше ніж перехід до тристороннього+ або двостороннього+ форм громадянського діалогу, розуміючи, що це потребуватиме серйозних реформ і політичної волі аби ці механізми знову запрацювали.

▶ 01

Вступ



Метою редакції 2025 року Зеленої книги, випущеної у 2019 році, є заохочення широкого публічного обговорення в Україні можливих шляхів підвищення ефективності, впливовості та інклюзивності соціального діалогу. Успішний соціальний діалог є суттєво необхідним для усунення економічних і соціальних викликів, що постали перед Україною, і для забезпечення позитивного впливу на умови життя і праці її громадян, особливо в контексті прокладання Україною свого шляху до відновлення і відбудови. Коли Україна у 1991 році здобула незалежність, соціальний діалог виявився як інструментом політики для розв'язання соціально-економічних проблем, так і механізмом сприяння покращенню умов праці та посиленню суспільної згоди й соціальної справедливості. Він зазвичай був невід'ємним елементом управління ринком праці, за допомогою котрого інтереси працівників і роботодавців ураховувалися в процесах формування політики та законотворчості на всіх щаблях. По суті він став формою представницької демократії, за якої всім, кого безпосередньо торкалися розглядувані політичні рішення, надавалася можливість висловити свою думку.

Проте, до 2019 року соціальний діалог в Україні вже стикався з серйозними обмеженнями та завадами. Серед них можна зазначити складну політичну ситуацію, суттєві економічні та соціальні зміни й нову динаміку на ринку праці. Як результат, законодавчо унормовані механізми соціального діалогу не забезпечили досягнення тристороннього консенсусу при прийнятті важливих рішень у соціально-економічній сфері. З того часу траєкторію розвитку України докорінним чином змінили три важливі події, а саме пандемія COVID-19, повномасштабне вторгнення Російської Федерації у лютому 2022 року і отримання у червні 2022 року статусу кандидата на вступ до ЄС. Вплив пандемії та війни ще сильніше погіршив стан соціального діалогу в Україні, як показує відсутність консультацій з соціальними партнерами щодо значущих актів законодавства, які сильно позначаються на трудових відносинах, а також незалучення соціальних партнерів до планування програми відновлення та відбудови України. Водночас вступ до ЄС вимагатиме від тристоронніх партнерів в Україні визначитися з форматом соціального діалогу, який вони бажають впроваджувати, та механізмами ефективної взаємодії між собою, оскільки функціонування результативного соціального діалогу є необхідною умовою для членства в ЄС.

Підготовка першої редакції Зеленої книги була ініційована тристоронньою робочою групою, створеною Міністерством соціальної політики України за підтримки Проекту технічного співробітництва «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні» (2017–2024), фінансованого урядом Данії та реалізованого МОП. У період з лютого по серпень 2019 року робоча група провела кілька засідань за участю експертів МОП. Міжнародні експерти здійснили порівняльний аналіз функціонування восьми соціально-економічних рад (СЕР) у країнах ЄС. Для врахування змін, що відбулися в Україні з 2019 року, у 2023–2024 роках було проведено додатковий аналіз, який базувався переважно на інтерв'ю із заінтересованими сторонами, а також подальше дослідження щодо законодавства і практики соціального діалогу в Чехії, Латвії та Словаччині — державах-членах ЄС.

В основу цієї Зеленої книги покладено результати та висновки, наведені у вищезгаданих дослідженнях, а також дискусії та рекомендації за результатами засідань тристоронньої робочої групи у 2019 році, інтерв'ю, проведених у 2023–2024 роках, і вивчення ситуації експертами МОП.

Зелена книга має на меті:

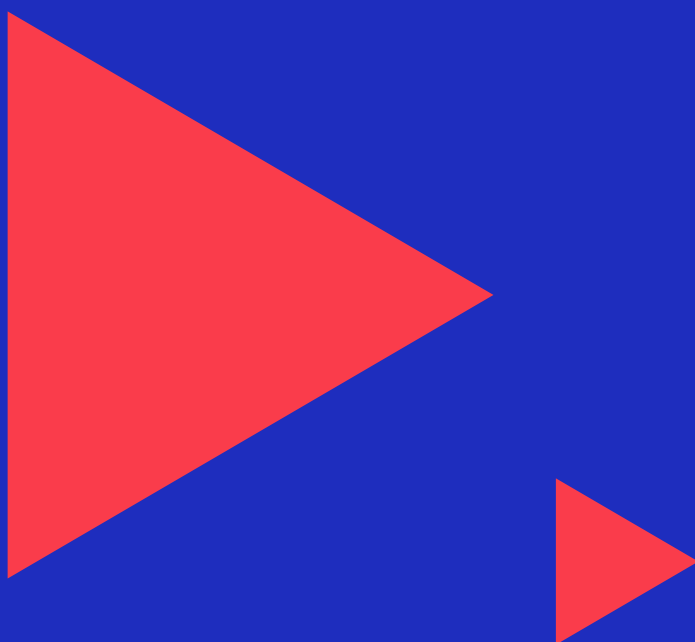
1. представити огляд поточного стану справ у царині соціального діалогу в Україні та вивчити ступінь, у якому необхідні умови для ефективного соціального діалогу створені на практиці;
2. визначити ключові правові та практичні перешкоди, що заважають ефективному, впливовому та інклюзивному соціальному діалогу;
3. вивчити нові обставини, що виникли в Україні, та ступінь, у якому ці обставини ще більше обмежують ефективний, впливовий та інклюзивний соціальний діалог або сприяють йому;
4. проаналізувати політичну ефективність соціального діалогу, а також незмінну актуальність трьох сценаріїв, поданих у Зеленій книзі 2019 року, і запропонувати для обговорення коригувальні заходи;
5. залучити органи влади, соціальних партнерів, представників громадянського суспільства, науковців та експертів у галузі соціально-трудових відносин до предметного обговорення необхідних реформ системи соціального діалогу в Україні та подальших кроків.

Пропозиції, наведені у Зеленій книзі, будуть винесені на широкі консультації та обговорення з громадськістю. Результати обговорення будуть покладені в основу наступного етапу процесу – розроблення Білої книги¹.

1 Білі книги випускаються Урядом як програмні заяви й часто містять пропозиції щодо внесення змін до законодавства або прийняття нових законів.

▶ 02

Соціальний діалог в Україні



2.1. Динаміка ринку праці України

Період із 2020 року став для українського ринку неспокійним. Хоча в економіці за 2016–2019 роки спостерігалися рівні зростання в районі 10 відсотків на рік, ця позитивна динаміка була перервана пандемією COVID-19, а у 2022 році – повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну. Це знайшло відображення у рівні безробіття: у 2018 році рівень безробіття становив 9,1%, у 2019-му – 8,6%, тоді як у 2020 році він зріс до 9,9%, а у 2022-му – сканув до 21,1%, після чого у 2023 році впав десь до 19,0%².

Найбільше від війни постраждав приватний сектор, особливо мікропідприємства. У 2022 році було зафіксовано зменшення кількості недержавних підприємств на 21,3%, а чисельність найманих працівників на них скоротилася на 15%, до 6,65 мільйона у четвертому кварталі 2022 року. Разом з тим, чисельність працівників, найнятих фізичними особами-підприємцями, зменшилася на 28%. Протягом року компанії, що продовжили працювати, скоротили свій персонал на 5%³. Скорочення персоналу мало місце в компаніях усіх категорій, незалежно від розміру: чисельність персоналу зменшилася порівняно з початком року на 53%. На відміну від цього на великих підприємствах було зафіксовано скорочення персоналу тільки на 4%. Середні та малі підприємства втратили відповідно 6% і 8% своїх найманих працівників⁴.

Найсильнішого впливу зазнали галузі будівництва та операцій з нерухомістю, де мало місце найбільше падіння чисельності найманих працівників – відповідно на 17% і 18%. Значну втрату персоналу – зменшення на 8% – було зафіксовано також у добувній промисловості та сфері послуг. З іншого боку, у сільському господарстві та галузях із великою часткою державних підприємств, як-от водопостачання, кількість працівників залишилася стабільною, а в енергетиці, науковій діяльності та охороні здоров'я скорочення персоналу обмежалося відповідно цифрами 2% і 3%. Галузі торгівлі та інформаційних технологій і зв'язку також продемонстрували відносно мале зменшення чисельності персоналу, не більш ніж 3%.

У той час як у традиційних секторах має місце зниження чисельності зайнятих, спостерігається зростання кількості осіб, які хочуть працювати на онлайн-платформах, і тих, які працюють дистанційно. Обидві ці категорії з 2020 році в Україні значно розширилися. Work.ua, найбільша онлайн-платформа працевлаштування, проаналізувала зміни в сфері дистанційної роботи за 2019–2022 роки. Каталізатором початкової фази цієї тенденції стала пандемія COVID-19, через яку частка дистанційних вакансій зросла з 4% у другому кварталі 2019 року до 6,4% в аналогічному періоді 2020 року. Далі ця динаміка прискорилося, сягнувши пікового показника у четвертому кварталі 2021 року: 9313 роботодавців розмістили загалом 19186 пропозицій про вакантні дистанційні робочі місця, що становило 6,8% усієї кількості вакансій. Спалах війни в Україні ще більше вплинув на цю динаміку, попервах істотно позначившись на ринку праці. Компанії, які вже мали можливості для дистанційної роботи, продемонстрували сильнішу стійкість, завдяки чому кількість дистанційних вакансій зросла з 6,5% у другому кварталі 2021 року до 13,9% у другому кварталі 2022 року, на тлі початкових етапів конфлікту⁵. За даними біржі фрілансу Freelancehunts, 40,67% фрілансерів почали роботу на цій платформі після 24 лютого 2022 року. 43,2% працювали до війни та продовжують працювати зараз, а 16,13% були зареєстровані на цьому сервісі вже давно, але почали працювати у проєктах під час війни⁶.

Точних цифр немає, проте профспілки та організації роботодавців повідомляють про значне зменшення кількості їхніх членів і сплачених членських внесків. Можна припустити також, що на ситуацію з колективними переговорами істотно вплинули війна та ухвалення у березні 2022 році закон про «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», яким було обмежено виконання колективних угод.

2.2. Відновлення ринку праці України

Уряд України поставив перед собою амбітне завдання з відновлення – забезпечити до 2032 року щорічне зростання ВВП на 7%. Оцінки МОП дають підставу вважати, що це вимагатиме залучення до ринку праці 8,7 мільйонів нових працівників. Для того, щоб спромогтися це зробити, потрібно залучити на ринок праці більше жінок, інтегрувати осіб з інвалідністю, заохотити повернення з-за кордону українських біженців, ефективно трудовою міграцією. Щоб досягти цієї мети, необхідно розширити участь жінок у ринку праці, сприяти інтеграції осіб з інвалідністю, стимулювати повернення українських біженців з-за кордону та

2 Дані до 2021 р. включно – офіційні дані за методикою Міжнародної організації праці, з 2022 року – приблизні оцінки Національного банку. Джерело: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/> TA <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-kviten-2023-roku?fbclid=IwAR1y64ENWpe2zFy2CszuBpU2sG6nyiV7bHvQkFsLVwicoxc4COPp1mGmUw4>

3 https://solidarityfund.org.ua/wp-content/uploads/2023/04/ebrd_ukraine-lm-1.pdf

4 https://solidarityfund.org.ua/wp-content/uploads/2023/04/ebrd_ukraine-lm-1.pdf

5 <https://cases.media/en/article/yak-pandemiya-ta-viina-vplivuli-na-distanciinu-robotu-analiz-rinku-2019-2022-roki>

6 <https://freelancehunt.com/blog/portriet-frilansiera-2023/>

ефективно управляти трудовою міграцією. Цей масштабний процес відновлення потребуватиме розробки та впровадження комплексного набору правових, політичних і програмних заходів, які також мають відповідати міжнародним трудовим нормам та відповідним актам законодавства ЄС.

Для підтримки тристоронніх партнерів МОП розробила перехідну стратегію співпраці, яка зосереджена на трьох пріоритетних компонентах:

- інвестування у людські ресурси з метою пом'якшення впливу війни та посилення життєстійкості;
- створення якісних робочих місць і сталих підприємств для відбудови та відновлення;
- удосконалення управління ринком праці, включно з соціальним діалогом, згідно з міжнародними трудовими нормами та відповідним законодавством ЄС.

Ключовим серед цих трьох компонентів є посилення соціального діалогу як процесу управління та сприятливого фактора для реалізації двох інших пріоритетів.

У цьому відношенні в Рекомендації 2017 року щодо зайнятості та гідної праці у цілях забезпечення миру та життєстійкості (№ 205) визнано важливість соціального діалогу у здійсненні «заходів щодо зайнятості та гідної праці в контексті реагування на кризові ситуації, що виникають через конфлікти та лиха» і рекомендовано дотримуватися стратегічного підходу, зокрема «забезпечення проведення консультацій та заохочення активної участі організацій роботодавців і працівників у процесі реалізації заходів планування, здійснення та моніторингу в цілях відновлення і життєстійкості». Розділ IX Рекомендації присвячений виключно важливості соціального діалогу та ролі організацій роботодавців і працівників у реагуванні на кризові ситуації.

Фактичні дані стосовно ролі соціального діалогу в кризових ситуаціях також демонструють важливу роль, яку він може відігравати у забезпеченні належної обґрунтованості заходів і підтримки їхньої реалізації соціальними партнерами, що дозволить посилити вплив і сталість цих заходів⁷.

2.3. Соціальний діалог і громадянський діалог

За визначенням МОП, соціальний діалог – це всі види переговорів, консультацій або просто обміну інформацією між 1) представниками органів влади, 2) роботодавцями та 3) працівниками або серед цих трьох суб'єктів із питань стосовно економічної та соціальної політики, які становлять обопільний інтерес. Роботодавці представлені об'єднаннями роботодавців, а працівники – профспілковими організаціями.

Якщо до діалогу з владою залучені інші організації, як-от неурядові організації, професійні організації та торгові палати, вважається, що це – «громадянський діалог», який відрізняється від соціального діалогу в тому розумінні, яке прийняте у структурі управління та сукупності міжнародних трудових норм МОП.

Чи не найголовніше питання стосовно соціального діалогу, що наразі обговорюється в Україні, полягає в тому, чи слід відійти від чинного, суто тристороннього підходу, за якого уряд, роботодавці та працівники взаємодіють одне з одним у соціальному діалозі (сценарій А⁸), у бік форм громадянського діалогу, як-от підхід «тристоронній плюс», за якого в цьому процесі беруть участь НУО (сценарій Б), або підхід «двосторонній плюс», за якого між собою взаємодіють профспілки, організації роботодавців та організації (інші) громадянського суспільства, без участі влади (сценарій В). Ці дебати живляться браком довіри між партнерами, які традиційно беруть участь у тристоронньому соціальному діалозі, результатом чого є нинішня функціональна неспроможність соціального діалогу в Україні, та прикладом, наданим у рамках процесу вступу до ЄС Європейським економічним і соціальним комітетом, який є у ЄС дорадчим органом формату «двосторонній плюс», де представлені профспілки, організації роботодавців та організації (інші) громадянського суспільства. У цих дебатах, як здається, часто ігнорується той факт, що в ЄС є й кілька тристоронніх органів.

За результатами тристоронніх дискусій на основі Зеленої книги було зроблено висновок, що тристоронній підхід слід зберегти, тобто сценарій А був визнаний найбільш доречним для України. Проте, оскільки питання участі НУО в соціальному діалозі залишається, у даній оновленій редакції Зеленої книги приділено особливу увагу різниці між соціальним і громадянським діалогом, як його розуміють у теорії та практиці та як показано у Главі 3.

⁷ [The need for social dialogue in addressing the COVID-19 crisis](#) [Необхідність соціального діалогу в реагуванні на кризу, спричинену COVID-19]

⁸ Повний опис сценаріїв наведено у Главі 4.

2.4. Законодавча та нормативно-правова база

Незважаючи на істотні політичні, економічні й соціальні реформи в Україні, чинна законодавча та нормативно-правова база з питань соціального діалогу не зазнавала значного перегляду з моменту прийняття у 2010 році Закону України «Про соціальний діалог в Україні»⁹. У листопаді 2023 року Національна служба посередництва і примирення створила робочу групу, на яку було покладено завдання перегляду вищезгаданого закону.

На національному, галузевому та територіальному рівнях співпраця сторін соціального діалогу повинна (може) здійснюватися в таких формах:

- обмін інформацією (на запит соціальних партнерів державні органи інформують профспілки та організації роботодавців про ситуацію на ринку праці, зокрема про виплату заробітної плати);
- участь представників профспілок, їх об'єднань і об'єднань організацій роботодавців у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, колегій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудових відносин;
- попередні консультації органів влади з представниками профспілок, їх об'єднань і об'єднань організацій роботодавців у процесі прийняття рішень;
- участь соціальних партнерів у розробленні та експертизі проектів законодавчих актів і програм соціально-економічного розвитку;
- тристоронній соціальний діалог у Національній та територіальних (обласних, районних) тристоронніх соціально-економічних рада¹⁰, правліннях фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та координаційних комітетах сприяння зайнятості;
- колективні переговори з укладення колективних угод¹¹.

Проте, наразі одночасно діє кілька норм, які регулюють окремі аспекти соціального діалогу та суперечать одна одній. Крім Закону про соціальний діалог, ціла низка законів та нормативно-правових актів містить норми щодо соціального діалогу:

- права та обов'язки, участь у соціальному діалозі центральних і місцевих органів виконавчої влади - Закони України: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії діяльності»;
- основні засади, процедури, зміст, склад суб'єктів, рівні укладення колективних договорів і угод та загальна система колективних переговорів на всіх рівнях - Закон України «Про колективні договори і угоди»;
- загальна система укладення колективних договорів на локальному рівні (на підприємстві, в установі, організації) - Кодекс законів про працю України;
- колективно-договірне регулювання в окремих сферах трудових відносин та видах економічної діяльності - Закони України: «Про оплату праці», «Про відпустки», «Про охорону праці», Господарський кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства, «Про транспорт», Прничий закон, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»;
- відповідальність за порушення законодавства про колективні переговори та порядок врегулювання розбіжностей - Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»;

⁹ Далі по тексту – Закон про соціальний діалог.

¹⁰ Далі по тексту відповідно НТСЕР і ТТСЕР.

¹¹ Станом на 1.07.2019 р. в Україні діяли такі колективні угоди: а) на національному рівні - Генеральна угода на 2019–2021 роки; б) на галузевому рівні - 96 галузових угод; в) на територіальному рівні - 27 територіальних угод; г) на рівні підприємства - 59622 колективних договорів, якими охоплено 58999,6 тис. осіб (74,8 % від кількості штатних працівників). Джерело: статистичний збірник «Праця в Україні в 2018 році», Державна служба статистики України, с. 214.

- функціонування тристоронніх органів у сфері зайнятості та соціального страхування – Закони України «Про зайнятість населення», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»;
- постанови Кабінету Міністрів України (КМУ), якими затверджено положення про міністерства, Регламент КМУ, порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів та інші.

Ця ситуація спричиняє юридичну невизначеність для контролюючих органів, часто спантеличує суб'єктів відповідного законодавства та призводить до низького рівня дотримання законодавства. Більше того, залишаються не вирішеними багато правових колізій та порушень правової ієрархії. Наприклад, внутрішні нормативні акти спільних представницьких органів (СПО) профспілок і організацій роботодавців наразі мають переважну силу над Законом про соціальний діалог.

Крім того, ухваленим у березні 2022 року законом про воєнний стан було встановлено певні обмеження на трудові відносини, зокрема щодо умов праці та зайнятості, розірвання трудового договору, оплати праці, вирішення трудових спорів і заходів із забезпечення виконання закону. Крім того, було введено тимчасову заборону страйків¹².

2.5. Ефективний соціальний діалог та українська практика

Для досягнення ефективних результатів соціальний діалог має спиратися на політичну підтримку всіх залучених сторін, взаємну довіру та повагу між рівноправними партнерами, а також на репрезентативність і легітимність суб'єктів, здатних брати на себе зобов'язання та виконувати їх. Крім того, необхідною умовою є наявність сприятливого інституційного та правового середовища.

2.5.1 Необхідна політична підтримка

У 2016–2019 роках політична підтримка інституцій і процесів соціального діалогу та увага, що їм приділяється, різко зменшилася. Причини цього були двоякими: новопризначені керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади не обізнані щодо вимог для належного функціонування соціального діалогу, а державні органи – як регулятори соціального діалогу, як суб'єкти, що забезпечують правозастосування, просувають і підтримують соціальний діалог, – не повністю розуміють переваги узгодженого прийняття рішень на основі консультацій. Соціальні партнери також сприяють цьому сумному стану справ і віддають перевагу обстоюванню своїх інтересів у односторонньому порядку, лобіюючи їх у відповідних державних органах, а не прагнучи досягти тристороннього консенсусу.

У період 2016–2019 років політична підтримка інституцій та механізмів соціального діалогу значно ослабла, а увага до них суттєво зменшилася. Це зумовлено двома основними факторами: новопризначені керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади не володіли достатніми знаннями щодо необхідних умов для ефективного функціонування соціального діалогу; державні органи, які виконують роль регуляторів соціального діалогу, а також відповідають за його впровадження, підтримку та контроль, не повною мірою усвідомлювали переваги прийняття рішень на основі консультацій та узгоджених підходів. Соціальні партнери також роблять свій внесок у цей тривожний стан справ і переважно відстоювали власні інтереси в односторонньому порядку через лобіювання у відповідних державних органах, замість активного пошуку тристороннього консенсусу в рамках соціального діалогу.

З 2019 року політична прихильність до соціального діалогу ще більше ослабла. Це можна було б зрозуміти, враховуючи, що Україна воює, проте слід мати на увазі, що Уряд ухвалив низку важливих актів законодавства, щодо яких із соціальними партнерами не проводилися організовані консультації у рамках чинних механізмів соціального діалогу, хоча ці акти мають істотний вплив на трудові відносини в Україні (робота на онлайн-платформах, нульовий робочий час, строкові договори та ін.). Наприкінці 2023 року Уряд також оприлюднив новий проєкт Трудового кодексу, який не наданий (поки що) соціальним партнерам через механізми соціального діалогу. На даний момент з соціальними партнерами також не проводилися організовані консультації щодо розроблення політики та планів відновлення й відбудови, навіть попри те, що їм доведеться грати важливу роль в їх реалізації.

¹² Див. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (rada.gov.ua)

2.5.2 Неодмінна умова для взаємної довіри та поваги

Довготривала внутрішня напруженість в організаціях соціальних партнерів негативно вплинула на функціонування соціального діалогу. До 2019 року мали місце численні випадки порушення довіри між Урядом і соціальними партнерами. Наприклад, недотримання Урядом юридичного обов'язку щодо ротаційного принципу головування у НТСЕР призвело до призупинення участі організацій роботодавців у роботі Ради.

Ситуація з відсутністю політичної волі до ведення організованого й добросовісного соціального діалогу з 2019 року практично не змінилася, про що свідчить обмежене функціонування НТСЕР і недостатня її підтримка. У 2020 році НТСЕР відновила свою роботу засіданням Президії Національної ради у Будинку Уряду, а у 2021 році був призначений новий голова Ради, після чого у грудні того ж року відбулося перше засідання за нового керівництва. Ці зміни в цілому зв'язані зі звітом Європейської Комісії про виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, де Європейська Комісія закликала Уряд України «систематично займатися питанням соціального діалогу, надавати йому інституційну підтримку та докласти зусиль для того, щоб зробити Національну тристоронню соціально-економічну раду дієвим інструментом соціального діалогу»¹³ (European Parliament, 2020).

На той час Уряд брав участь у соціальному діалозі з роботодавцями та профспілками, що охоплював такі питання, як демографічна ситуація, промисловий потенціал, залучення до розроблення стратегічних документів і антикризових заходів. У травні 2022 року НТСЕР утворила чотири комітети: Комітет з питань економічного розвитку та підприємництва, Комітет з питань соціальної та гуманітарної політики, Комітет з питань розвитку громадянського суспільства та міжнародних відносин, Комітет з питань трудових відносин та ринку праці¹⁴. Ці комітети грали важливу роль у підтриманні діяльності НТСЕР у періоди між пленарними засіданнями, зближенні позицій суб'єктів соціального діалогу та підготовці рішень для ухвалення НТСЕР. Проте, не ясно, як результати роботи комітетів були використані, оскільки НТСЕР не збиралася у пленарному режимі з 23 листопада 2021 року, а ротація співголів була призупинена після закінчення у 2022 році повноважень співголови від роботодавців¹⁵.

2.5.3. Законодавча база, що дозволяє соціальним партнерам брати участь у консультаціях, розробленні й реалізації основних реформ у сфері соціально-економічної політики

Правова база соціального діалогу викладена у Законі про соціальний діалог 2010 року, який набрав чинності у 2012 році. Наразі розглядається питання про перегляд цього закону.

Окремими законами також передбачено порядок ведення колективних переговорів і укладення колективних договорів і угод та порядок вирішення колективних трудових спорів; норми щодо колективно-договірного регулювання трудових відносин містить Кодекс законів про працю, закони про оплату праці та інші. Визначені окремими законами також і повноваження партнерів із соціального діалогу. Проте, численні чинні правові норми не забезпечують реальний вплив соціальних партнерів на процеси формування політики.

У новому Законі «Про колективні угоди та договори», який був прийнятий у квітні 2023 року¹⁶, визначено 5 рівнів колективних переговорів – від національного рівня до рівня підприємств, при цьому на нижчих рівнях можуть регулюватися тільки кращі умови праці, а всезагальне поширення дії визначається на галузевому рівні. Ці принципи потенційно можуть забезпечити, щоб колективні угоди покращили умови праці більшості працівників. Цим законом також внесено зміни до Закону України 1999 року «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», зокрема передбачено, що профспілки беруть участь у «запровадженні у процеси модернізації виробництва принципів сталого розвитку, реалізації програм створення зелених робочих місць, організації заходів із забезпечення справедливого переходу до економіки без негативного впливу на навколишнє природне середовище». Хоча думки про цей новий закон неоднозначні, він потенційно може, залежно від його застосування, грати важливу роль у післявоєнному відновленні ринку праці та посиленні ролі соціального діалогу в покращенні умов праці¹⁷. Проте, цей закон набере чинності тільки через 6 місяців після скасування воєнного стану, отже його вплив не можна буде побачити впродовж певного часу.

¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_EN.html

¹⁴ Положення про Комітет і робочу групу НТСЕР, затверджене Рішенням Президії від 17 травня 2022 р., <https://ntser.gov.ua/work-groups/polozhennya-pro-komitet-i-robochu-grupu-ntser-zatverdzhene-rishennyam-prezidyiyi-vid-17-05-2022/>

¹⁵ Указ Президента України від 10 вересня 2022 року № 640/2022 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 22 серпня 2021 року № 387/2021» (president.gov.ua).

¹⁶ Закон набере чинності через шість місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

¹⁷ Див. <https://trudovi.org.ua/en/analytics/new-law-on-collective-bargaining-agreements/> КВПУ, (kvpu.org.ua)

2.5.4. Наявність органів (інституцій) соціального діалогу

Відповідно до Закону про соціальний діалог було створено Національну та територіальні тристоронні соціально-економічні ради для ведення соціального діалогу на національному та територіальному рівнях (наприклад, в Автономній Республіці Крим, *областях*, містах Києві та Севастополі).

Законом також передбачено, що за ініціативою сторін *можуть утворюватися* галузеві та міжгалузеві тристоронні або двосторонні ради та інші тристоронні органи соціального діалогу (комітети, комісії тощо).

Законом «Про зайнятість населення» передбачено, що для погодження рішень щодо здійснення політики зайнятості *можуть створюватися* координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з профорієнтації та інші органи соціального діалогу в порядку, визначеному Законом про соціальний діалог.

Створені тристоронні органи з управління фондами соціального страхування, а також районні соціально-економічні ради.

Ця багаторівнева організаційна система соціального діалогу спричиняє ряд проблем стосовно координації та дублювання діяльності, які ще більше загострюються через вплив війни на економіку та інфраструктуру України.

2.5.5. Вільні, незалежні та репрезентативні організації роботодавців і працівників

Профспілки та організації роботодавців створені і діють відповідно до Законів «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії діяльності».

Нинішня структура профспілок і організацій роботодавців може викликати певні складнощі під час ведення соціального діалогу на рівнях, нижчих від національного, тому що профспілки, які є репрезентативними у певних галузях економічної діяльності, іноді ведуть переговори з організаціями роботодавців, які є репрезентативними в інших галузях економічної діяльності.

На даний час 5 всеукраїнських об'єднання профспілок¹⁸ та всі 3 всеукраїнські об'єднання¹⁹ організацій роботодавців отримали офіційний статус репрезентативних. Як результат, вони мають право брати участь у діяльності НТСЕР, колективних переговорах з укладення Генеральної угоди та висувати своїх представників для участі в міжнародних заходах.

Окрім цього, профспілки і організації роботодавців, що не відповідають критеріям репрезентативності, можуть надавати свої повноваження репрезентативним організаціям відповідного рівня для представлення своїх інтересів або вносити на розгляд органів соціального діалогу відповідного рівня свої пропозиції.

2.6. Правові та практичні перешкоди для ефективного соціального діалогу

Поточний стан справ у сфері соціального діалогу обумовлений повільним реагуванням політиків і законодавців на зміни, викликані реформами, що відбуваються в політичній системі, децентралізації державного управління, структуруванні громадянського суспільства, а також новою динамікою у сторонах роботодавців і профспілок. Цю динаміку посилюють пандемія та війна.

2.6.1. Правові колізії та відсутність консолідації правових норм стосовно соціального діалогу

Невідповідність/дублювання правових норм щодо ведення соціального діалогу призводить до нескоординованих позицій із важливих питань соціально-економічної політики та посилює вибірковий підхід органів влади до консультацій з тих самих питань, що віднесені одночасно до повноважень різних органів та організацій соціального діалогу.

¹⁸ Див. Реєстр профспілок, які пройшли оцінку відповідності критеріям репрезентативності на національному та галузевому рівнях (станом на 25.04.2024 р.), Національна служба посередництва і примирення (<https://www.nspp.gov.ua>)

¹⁹ Див. Реєстр роботодавців, які пройшли оцінку відповідності критеріям репрезентативності на національному та галузевому рівнях (станом на 25.04.2024 р.), Національна служба посередництва і примирення (<https://www.nspp.gov.ua>)

Повноваження соціально-економічних рад, визначені Законом про соціальний діалог, адекватно не відображені в інших нормативно-правових актах. Наприклад, щодо: погодження проєктів законів; обов'язковості розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування рекомендацій і пропозицій, наданих соціально-економічними радами; участі представників соціально-економічних рад у засіданнях колегіальних органів центральних і місцевих органів виконавчої влади під час розгляду питань соціальної та економічної політики.

Має місце правова колізія між нормою Закону про соціальний діалог в частині створення НТСЕР і призначення її секретаря та положеннями Конституції України щодо повноважень Президента України (зокрема, змінами 2014 року) та Закону України «Про державну службу» (2016 рік).

Чинним законодавством не визначено ані механізми впровадження/врахування тристоронніх домовленостей, ані порядок надання Урядом зворотного зв'язку на виконання рекомендацій органів соціального діалогу²⁰.

2.6.2. Зміни територіального устрою та повноважень місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування (децентралізація)

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 рік) поточна реформа місцевого самоврядування передбачає, що основну частину повноважень буде сконцентровано на рівні територіальних громад з метою покращення добробуту і соціально-економічного захисту людей. Новостворені об'єднані територіальні громади (ОТГ) відповідатимуть за управління місцевими бюджетними установами, соціально-економічний розвиток громад, соціальний діалог тощо.

Територіальний рівень визначений Конституцією України – область, район, місто, селище, село. Відповідну структуру мають і профспілки та організації роботодавців, тобто статус *обласних*, міських, районних у місті, районних в області, селищних або сільських.

Уже створені ОТГ дуже різняться за своїм складом – «сільські» ОТГ з адміністративним центром в селищі/селі, на території яких розташовані фермерські господарства та бюджетні установи (освітні, медичні, оздоровчі); утворені в межах одного району з адміністративним центром у місті чи селищі; утворені на території декількох районів, до складу яких входять міста з розвинутою промисловістю. Єдина вимога, що стосується всіх ОТГ – це створення в межах однієї області і нерозривність території громади.

За таких обставин визначити універсальний порядок формування складу суб'єктів сторін соціального діалогу в межах ОТГ не видається можливим. Наприклад, згідно з чинним законодавством, місцеві за статусом профспілки повинні включати не менше 2 (!) первинних організацій, а організації роботодавців – не менш, ніж 10 роботодавців. На територіальному рівні, нижчому за обласний, діють здебільшого профспілки у бюджетних установах; до складу ж організацій роботодавців, як правило, входять великі та середні промислові підприємства. Вірогідність наявності таких організацій у «сільських» ОТГ є дуже низькою.

Запропоновані у 2019 році зміни до Закону про соціальний діалог полягали у доповненні територіального рівня, нижчого за *обласний*, рівнем ОТГ, проте процедури оцінки репрезентативності потенційних соціальних партнерів для територіальних рівнів, нижчих за обласний, поки що не передбачено.

Такий підхід суперечить вимозі репрезентативності/легітимності соціальних партнерів для ефективного соціального діалогу. Необхідно провести предметний аналіз структури кожної ОТГ, щоб зрозуміти, які організації профспілок і організації роботодавців існують там, із метою впровадження дієвої моделі взаємодії сторін і прийняття форм соціального чи громадянського діалогу задля забезпечення змістовної участі громади у процесі прийняття рішень. У думках, висловлених під час бесід, проведених у 2023 році, зазначалося, що процес децентралізації в Україні практично зруйнував територіальний соціальний діалог, але новий Закон «Про колективні угоди та договори», можливо, має потенціал для того, щоб відновити територіальний та галузево-територіальний двосторонній соціальний діалог під час колективних переговорів.

20 За результатами опитування експерти оцінили вплив рішень, прийнятих в рамках соціального діалогу на національному рівні як «суттєвий» або «визначальний» на: політику у сфері зайнятості відповідно - 27,3% та 3,6%; на соціальну політику - відповідно 22,4% та 11,5%; на економічну політику - 23,2% та 3,6%; на бюджетну політику - 22,8% та 1,9%. Близько 70% опитаних представників сторін СД (активних учасників різних форм СД), експертів, науковців оцінюють законодавчу та нормативно-правову базу як таку, що лише частково відповідає необхідності забезпечення результативного та ефективного СД. Опитування проводилося в рамках Проєкту МОП «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні» (2018 рік) та Проєкту Міжнародного фонду «Відродження» «Сприяння публічним комунікаціям в діалозі між владою та громадськістю в частині імплементації положень Глави XXI Угоди про Асоціацію в умовах децентралізації» (2019 рік).

2.6.3. Зміни в економічній діяльності та перерозподіл зайнятого населення

Зміни в економіці України та її ринку праці, що відбулися до 2019 року, і подальший вплив пандемії COVID-19 і війни призвели до скорочення членства у профспілках та організаціях роботодавців, особливо у приватному секторі, що складається переважно з малих і середніх підприємств (МСП). Наприклад, аналіз даних державної статистики свідчить про тенденцію до зменшення облікової чисельності найманих працівників:

►Табл. 1. Кількість підприємств і чисельність працівників, 2011–2022 роки

Рік	Кількість підприємств	Облікова чисельність працівників (тис.)
2011	375 695	7 712 400
2014	341 001	6 193 000
2017	338 256	5 714 600
2022	261 992	5 335 045

Дані за 2018 і 2022 роки з розбивкою за розміром підприємств свідчать про суттєве зменшення зайнятих на мікро-, малих і середніх підприємствах (див. табл. 2 і 3).

►Табл. 2. Статус підприємств за видом економічної діяльності

Вид економічної діяльності	Статус підприємств							
	Великі (більше 250 осіб)		Середні (51–250 осіб)		Малі (до 50 осіб)		Мікро (до 10 осіб)	
	Кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності
Промисловість	239	0,5%	4854	10,8%	39779	88,7%	30400	67,7%
Будівництво	6	0,02%	877	3%	29713	97%	24086	81,4%
Оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів	135	0,2%	3045	3,2%	90825	96,6%	80155	85,3%

►Табл. 3. Статус підприємств за видом економічної діяльності, 2022 рік

Вид економічної діяльності	Статус підприємств							
	Великі (більше 250 осіб)		Середні (51–250 осіб)		Малі (до 50 осіб)		Мікро (до 10 осіб)	
	Кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	Кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	Кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності	Кількість	% до кількості підприємств відповідного виду економічної діяльності
Промисловість	237	0,7%	4 230	11,6%	31 955	87,7%	23 634	64,9%
Будівництво	7	0,0%	677	3,2%	20 890	96,8%	17 207	79,8%
Оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів	153	0,2%	2 681	4,0%	64 561	95,8%	55 289	82,0%

Хоча великі компанії, як здається, менше постраждали від економічних змін і впливу війни, члени профспілок традиційно зосереджуються на великих і середніх підприємствах, отже зменшення кількості цих підприємств матиме непропорційний вплив на чисельність членів профспілок.

Усього у 2022 році частка підприємств за статусом у загальній кількості підприємств відповідних видів економічної діяльності складала: великі – 0,2%; середні – 5, %; малі – 94,2%; мікро – 82,3%.

Варто зазначити, що чисельність неформально зайнятого населення у 2022 році становила 3018,4 тис. осіб (19,3% від загальної кількості зайнятого населення): зокрема, найбільший відсоток неформально зайнятих був у сільському господарстві – 45,5%, найменший у промисловості – 5,8%.

Більше того, після 2020 року й пандемії COVID-19 значно збільшилися масштаби дистанційної праці, зокрема, за оцінками, дистанційно працюють понад 30% працівників, що ще більше впливає на соціально-трудові відносини у країні, а також на членство у профспілках.

Ця ситуація свідчить, що значна частина як найманих працівників, так і роботодавців не охоплена членством у профспілках та організаціях роботодавців. Також галузеве охоплення членством організацій соціальних партнерів (належність підприємств до певних видів економічної діяльності) значно відрізняється, що призводить до обмеження сфери дії колективних угод, особливо у тих видах економічної діяльності, де переважають малі та мікропідприємства.

Таке становище спричинило низку проблем у колективно-договірному регулюванні соціально-трудових відносин на галузевому рівні, зокрема:

- брак організаційних структур профспілок і організацій роботодавців на територіальному рівні, особливо на рівні районів, міст, селищ та сіл. Особливо гостро ця проблема постала у зв'язку із процесами децентралізації та створення ОТГ;
- недостатнє інституційне представництво роботодавців і найманих працівників у сферах економічної діяльності, в яких спостерігається тенденція до зменшення кількості працюючих (сфера послуг, оптова та роздрібна торгівля, організація харчування і діяльність готелів);
- обмеженість сфери дії колективних угод галузевого рівня складом суб'єктів сторін та їх повноваженнями у вирішенні питань, що віднесені законодавством до сфери колективно-договірного регулювання на певних рівнях;

- недостатня взаємна інформованість представницьких галузевих організацій профспілок і роботодавців про склад суб'єктів та належність їх до видів економічної діяльності, інтереси яких вони уповноважені представляти, і як результат – невизначеність сфери дії та зниження ефективності галузевих угод;
- невідповідність структури галузевих організацій соціальних партнерів класифікації видів економічної діяльності;
- низький рівень охоплення роботодавців членством в галузевих організаціях, що призводить до вимушеного порушення профспілками законодавчих норм і укладення галузевих угод із суб'єктами господарювання, спілками підприємців чи центральними органами виконавчої влади на двосторонній основі.

Війна відчутно вдарила по соціальних партнерах. За їхніми словами, вони не тільки втратили значну кількість членів, а й залишилися через це без істотного джерела фінансування діяльності. У цьому сенсі соціальним партнерам також доведеться відновлюватися від впливу війни, водночас відіграючи ключову роль у визначенні напрямків відбудови України та її інтеграції до ЄС.

2.6.4. Недоліки у практиці ведення соціального діалогу

1. Дублювання у вирішенні одних і тих самих питань різними механізмами та органами соціального діалогу

Значна частина питань, які уповноважена вирішувати НТСЕР, розглядається на інших платформах.

Наприклад, повноваження НТСЕР, визначені Законом, включають, серед інших, вироблення узгодженої спільної позиції та надання рекомендацій і пропозицій сторін соціального діалогу щодо: соціальних стандартів та рівня оплати праці; проектів законодавчих актів із питань соціальної та економічної політики і трудових відносин; основних економічних і соціальних показників проекту Державного бюджету України; ратифікації Україною конвенцій Міжнародної організації праці, міждержавних угод та нормативних актів ЄС з питань, що стосуються прав працівників і роботодавців;

Проте, такий самий перелік містить Генеральна угода, укладена на 2019–2021 роки, яка передбачає вирішення цих питань під час її виконання. Деякі з питань, наприклад, ратифікація конвенцій МОП, виходять за рамки колективних переговорів. Окрім цього, визначено окремим додатком Порядок здійснення узгоджувальних процедур, яким НТСЕР практично виключена з консультативного процесу.

Питання зайнятості та профорієнтації також вирішуються на різних платформах, зокрема у громадських радах, створених при центральних і місцевих органах виконавчої влади.

2. Призупинення діяльності НТСЕР

Кризовий стан діяльності НТСЕР спричинено факторами як законодавчого, так і організаційного характеру.

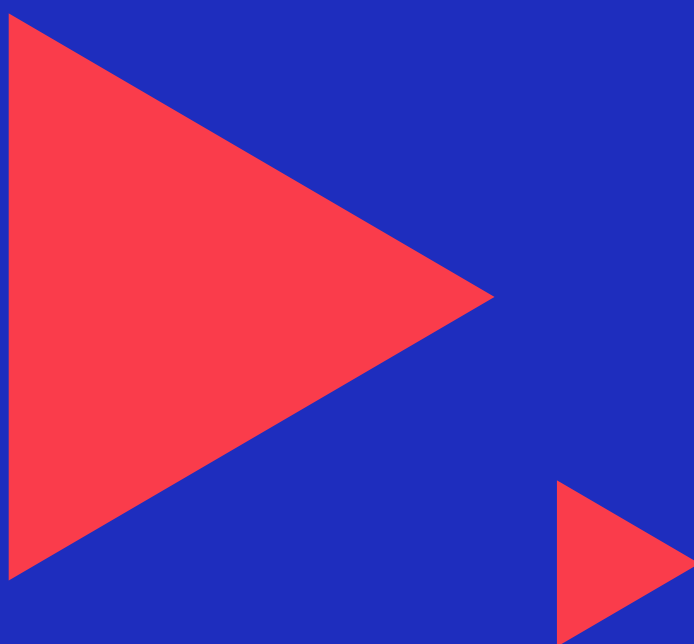
Повноваження НТСЕР, визначені Законом про соціальний діалог, адекватно не відображені в інших нормативно-правових актах. Крім того, не передбачено юридичного обов'язку державних органів звертатися до Ради за рекомендаціями з питань, що відносяться до її компетенції.

Часта зміна персоналу органів виконавчої влади унеможлиблює проведення засідань та безперервну діяльність між засіданнями; права, обов'язки та відповідальність членів НТСЕР чітко не визначені; неуккомплектованість штату та недостатній рівень кваліфікації працівників Секретаріату перешкоджають належному виконанню завдань; неефективні методи роботи вповільнюють внутрішній процес прийняття рішень; відсутня політика щодо інформування громадськості, отже, громадяни не знайомі ані з питаннями, які розглядає НТСЕР, ані з позиціями сторін.

Тривале призупинення діяльності НТСЕР безсумнівно впливає на стан і авторитет соціального діалогу в Україні. В окремих випадках все ж відбуваються неформальні консультації щодо нового трудового законодавства, але поза межами НТСЕР. Це ще більше послаблює роль НТСЕР, наголошуючи на необхідності перегляду її статусу, уточнення законодавчих норм щодо порядку формування, визначення повноважень, завдань та функцій.

▶ 03

**Огляд практики соціального
діалогу у світі, ЄС і вибраних
країнах**



3.1. Характеристики національних механізмів соціального діалогу

Механізми соціального діалогу вищого рівня, тобто механізми, що діють на найвищому, національному рівні, існують у різних формах. Однак, можна виділити різні риси цих механізмів, які можуть стати орієнтиром для дебатів, що тривають в Україні.

►Табл. 4. Характеристики національних інституцій соціального діалогу в світі²¹

Країни	Національна інституція соціального діалогу		Тип		Кількість членів	
187	Так	160	Тристоронний	98	5 – 30	78
	Інформації немає	27	Тристоронний+	31	31 – 60	24
			Двосторонній+	8	Більше 60	20
			Двосторонній	2	Непостійна	5
			Інформації немає...	48	Інформації немає...	61

Ураховуючи статус України як кандидата на вступ до ЄС, може бути корисним і детальніший розгляд механізмів соціального діалогу пікового рівня у 27 державах-членах ЄС.

►Табл. 5. Характеристики національних інституцій соціального діалогу в 27 державах-членах ЄС²²

Країни	Національна інституція соціального діалогу		Тип		Кількість членів	
27	Так	25	Тристоронний	13	5 – 30	7
	Інформації немає	2	Тристоронний+	6	31 – 60	6
			Двосторонній+	2	Більше 60	4
			Двосторонній	2	Непостійна	1
			Інформації немає...	3	Інформації немає...	9

3.2. Соціальний діалог у керівних структурах ЄС

Європейський економічний та соціальний комітет (ЄЕСК) є одним із двох консультативних органів у Європейському Союзі поряд із Комітетом регіонів (КР). Створений Римським договором у 1957 році, ЄЕСК був задуманий як корпоративістський елемент Співтовариства, на який було покладено завдання представляти інтереси і роботодавців, і працівників. ЄЕСК, до складу якого входять 344 члени, висунуті державами-членами ЄС, представляє працівників, роботодавців та різні суспільні інтереси. Внутрішня структура ЄЕСК складається з трьох груп: групи роботодавців, групи працівників і групи «різних інтересів». Законодавчі пропозиції розглядають шість комісій, що відповідають парламентським комітетам, організовані за відповідними сферами політики.

ЄЕСК зобов'язаний надавати рекомендації Раді та Європейському Парламенту перед розглядом політичної пропозиції у першому читанні. Ці сфери політики охоплюють внутрішній ринок, охорону навколишнього середовища і сталий розвиток, сільське господарство, зайнятість, соціальну політику, політику згуртованості, молодь і освіту, професійну підготовку, дослідження та інновації, культуру, охорону здоров'я, транспорт і енергетику, споживчу політику й торгівлю. В інших напрямках політики Комісія, Рада або Європейський Парламент може звертатися до консультативних комітетів або ЄЕСК на предмет отримання їхніх висновків.

ЄЕСК бере участь у законодавчому/політичному процесі у три способи:

- обов'язкові консультації у конкретних сферах політики;

21 Складено на основі неофіційної інформації, наявної у МОП.

22 Там же.

- надання необов'язкових висновків на вимогу Комісії, Ради або Європейського Парламенту, коли це вважається доцільним;
- незалежні ініціативи, де два комітети надають висновки за власною ініціативою.

Незважаючи на давню традицію ЄЕСК і його вирішальну роль у соціальному діалозі у ЄС, важливо висвітлити два ключові факти:

1. Вплив цієї інституції на політику та законодавчі ініціативи в ЄС є доволі обмеженим. Дослідження, проведене у 2012 році²³, засвідчило, що понад 40% пропозицій, поданих консультативними комітетами (ЄЕСК і КР²⁴), не були прийняті інституціями ЄС. У тих випадках, коли їхні рекомендації мають вплив, це залежить від таких факторів, як оперативність їх надання, якість висновків і відповідність уже сформованим поглядам тих, до кого вони адресовані.
2. В ЄС також діють тристоронні органи, що займаються тристороннім соціальним діалогом, тоді як двосторонній соціальний діалог ведеться виключно між профспілками та організаціями роботодавців.

На рівні ЄС європейські організації соціальних партнерів діють на міжгалузевих і галузевих тристоронніх і двосторонніх платформах соціального діалогу. Тристоронній соціальний діалог на рівні ЄС відбувається у двох формах: це Тристоронній соціальний саміт, узгоджений з засіданнями Ради, і Макроекономічний діалог, заснований у 1999 році. У Тристоронньому соціальному саміті беруть участь лідери ЄС і відповідні міжгалузеві соціальні партнери, які зустрічаються двічі на рік перед сесіями Європейської Ради. Макроекономічний діалог передбачає проведення дискусій між соціальними партнерами та представниками ЄС із метою забезпечення узгодженості грошової, податково-бюджетної та структурної політики.

Комітет соціального діалогу (КСД) слугує основним європейським форумом для двостороннього соціального діалогу на міжгалузовому рівні, який збирається тричі на рік. КСД складається з 64 членів із рівним представництвом організацій роботодавців і профспілок. Він обговорює і приймає спільні документи та здійснює подальші заходи зі спільних ініціатив.

Європейська Комісія підтримує також галузеві комітети соціального діалогу (ГКСД), приділяючи особливу увагу консультаціям і розповсюдженню інформації серед соціальних партнерів із конкретних галузей. Ці комітети розглядають соціальні наслідки діяльності у своїх галузях і заохочують двосторонній соціальний діалог у різних галузях. Результати їхніх переговорів можуть мати обов'язковий характер для Європейської Комісії, якщо соціальні партнери ухваллять таке рішення більшістю голосів. Проте, частіше видаються спільні висновки, які не мають обов'язкової сили, причому в останнє десятиріччя спостерігається тенденція до зменшення кількості угод соціальних партнерів, обов'язкових до виконання, та збільшення кількості результатів, які не мають обов'язкової сили (Akgüç et al., 2019).

Практика залучення НУО до структур соціального діалогу в Європі не поширена, і, за винятком ЄЕСК, іншого механізму, в якому соціальний діалог поєднується з громадянським діалогом в структурах управління ЄС, як здається, немає.

3.3. Зусилля ЄС щодо посилення соціального діалогу та колективних переговорів у країнах-членах, а також соціального діалогу в структурах управління ЄС

Соціальний діалог є ключовим принципом Європейського стовпа соціальних прав. Зростання дискусій щодо соціальної справедливості, демократії, якості праці та появи нових моделей трудових відносин підкреслило його важливість у всіх країнах ЄС. Європейська Комісія прагне зміцнити соціальний діалог як на рівні ЄС, так і на національному рівні. Однією з основних причин цього є глибокі зміни на ринку праці, що вимагають узгоджених дій, аби захистити найбільш уразливі групи населення від погіршення їхнього становища.

На додаток до встановлення стандарту щодо мінімальної заробітної плати Директива про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі²⁵ має на меті розширити охоплення колективними

23 The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? [Комітет регіонів і Європейський економічний та соціальний комітет: наскільки впливовими є консультативні комітети у Європейському Союзі?], https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2012.02313.x?saml_referrer

24 Комітет регіонів (КР) – це консультативний орган Європейського Союзу, який працює у широкому спектрі сфер політики.

25 Мінімальна заробітна плата в ЄС | EUR-Lex (europa.eu)

переговорами. Вона зобов'язує кожну державу-члена ЄС, у якій рівень охоплення менший за 80%, розробити план дій для його підвищення. Це означає, що від країн Центральної та Східної Європи, зокрема, очікується вжиття заходів для зміцнення своїх систем колективних переговорів. Процес збільшення охоплення колективними переговорами держав-члени мають здійснювати на власний розсуд, відповідати національним умовам і здійснюватися у співпраці з основними зацікавленими сторонами.

У червні 2023 року Рада Європейського Союзу ухвалила Рекомендацію Ради щодо посилення соціального діалогу в Європейському Союзі²⁶. Її мета — підтримати держави-члени у реалізації принципу 8 Європейського стовпа соціальних прав (соціальний діалог і залучення працівників). Документ надає рекомендації щодо зміцнення соціального діалогу та колективних переговорів на національному рівні, включно із забезпеченням їхньої відповідності майбутнім викликам. Особливий акцент зроблено на активнішому залученні соціальних партнерів до процесу формування політики, зміцненні їхньої спроможності та просуванні переваг соціального діалогу. Рада також чітко зазначила, що ця Рекомендація є актуальною для країн-кандидатів на вступ до ЄС і має враховуватися в переговорах про членство.

3.4. Стислий виклад результатів аналізу законодавства і практики соціального діалогу в 3 вибраних державах-членах ЄС (Чехії, Латвії та Словаччині)

Це дослідження законодавства і практики спрямоване на проведення стислого порівняльного аналізу законодавства і практики щодо тристороннього соціального діалогу та громадянського діалогу в Чехії, Латвії та Словаччині. Ці країни були відібрані за таким критерієм, як вступ до ЄС після 2004 року та наявність багатьох спільних рис з Україною, зокрема досвід трансформації та перебудови інститутів соціального діалогу після розпаду радянського блоку.

Водночас важливо зазначити, що в цих країнах соціальний та громадянський діалог продовжує розвиватися, оскільки це динамічні процеси, які змінюються з часом. Вони не лише можуть слугувати орієнтиром для України, а й допомагають зрозуміти спільні виклики, з якими стикаються різні держави (як-от низька щільність профспілок, небажання роботодавців вступати в колективні переговори, слабкі механізми поширення дії колективних угод і трипартизм, залежний від політичного представництва, а також різні й нерозвинені механізми участі НУО і т.ін.).

Ці фактори демонструють, що соціальний діалог у регіоні залишається процесом, що потребує вдосконалення, і можуть стати корисним досвідом для України у визначенні власного шляху розвитку.

У всіх трьох країнах соціальні партнери тримають стабільну позицію у взаємодії з владою на основі тристоронніх консультацій. Цей інститут тристоронніх консультацій був створений у період перетворення після падіння Радянського Союзу для координації ринкового механізму в економіці, який був упроваджений незадовго до того. Рішення, ухвалені тристоронніми комітетами, грають тільки консультативну роль, і уряди зазвичай не зобов'язані погоджуватися з ними та виконувати їх. Соціальні партнери, однак, цінують свою участь у тристоронніх консультаціях, тому що вона дозволяє їм здійснювати вплив на процес формування політики. Одним каналом цього впливу є їхнє привілейоване положення щодо надання коментарів до законодавчих пропозицій та змін. На додаток до цих офіційних каналів соціальні партнери широко використовують лобювання для просування своїх програм. Отже, цей тристоронній орган цінують у першу чергу за його ексклюзивний доступ до представників влади. Бюджет цього тристороннього органу складається з операційних витрат, які в усіх трьох країнах покриває урядовий офіс, та витрат на участь і підготовку, які оплачують соціальні партнери.

Механізми участі для діалогу з НУО у трьох країнах істотно різняться, демонструючи обмежені та вибіркові – й, отже, менш прозорі – моделі участі. У Словаччині НУО беруть участь у діалозі переважно через колективну процедуру надання коментарів, що дозволяє будь-якій НУО висловлювати своє занепокоєння й консулюватися з відповідним міністерством щодо запропонованих законів. У Латвії НУО, які входять до складу урядової ради для НУО, мають привілейований статус у наданні коментарів до проєктів законодавчих актів. У Чехії діє менш прозора система участі у дорадчих і робочих органах, яка дозволяє вибраним НУО з самого початку брати участь у процесі формування законодавчих пропозицій.

У кожній країні діють свої структури для взаємодії з соціальними партнерами і НУО, розділяючи соціальний діалог і громадянський діалог з урядом. У той час як соціальні партнери мають чітко визначені структури й стабільні механізми участі, структури для участі НУО поки що формуються і значно різняться за країнами. Ці відмінності обумовлені різноманітністю сфери НУО в розглянутих країнах, яка не дозволяє застосовувати єдиний підхід, наприклад, чітко визначати суб'єкти та способи взаємодії, характерні для структури соціального діалогу.

►Табл. 6. Позиція соціальних партнерів і НУО у взаємодії з владою та у формуванні політики

	Чехія	Латвія	Словаччина
Рівень взаємодії з владою	Інформування та консультації	Інформування та консультації	Інформування та консультації
Фінансове забезпечення функціонування тристоронніх комітетів	Операційні витрати – уряд, витрати на участь – соціальні партнери	Операційні витрати – уряд, витрати на участь – соціальні партнери	Операційні витрати – уряд, витрати на участь – соціальні партнери
Джерела експертного потенціалу	Власні ресурси, державне фінансування та кошти ЄС	Власні ресурси, державне фінансування та кошти ЄС	Власні ресурси та кошти ЄС
Статус результатів	Не обов'язкові до виконання	Не обов'язкові до виконання	Не обов'язкові до виконання (крім підвищення встановленої законом мінімальної заробітної плати)
Залучення соціальних партнерів до законотворчої роботи	Обов'язкові коментарі	Обов'язкові коментарі	Обов'язкові коментарі
Залучення НУО до законотворчої роботи	Через дорадчі та робочі органи міністерств (вибіркове та ситуативне залучення)	НУО з конкретним статусом (тобто коли вони входять до складу Комітету з меморандумів) можуть надавати обов'язкові коментарі	За певних обставин (500 електронних підписів – зміни, запропоновані НУО, необхідно розглядати)
Місце в індексі залучення зацікавлених сторін до розроблення нормативних актів (ОЕСР)	31	17	4

Хоча у звіті за результатами аналізу законодавства і практики визнано важливу роль НУО у доповненні соціальних партнерів у ролі експертів або захисників уразливих груп, у ньому підкреслено, що об'єднувати соціальний діалог і громадянський діалог некорисно, зокрема через те, що це об'єднання певною мірою зменшить важливість і соціальних партнерів, і НУО у реагуванні на виклики ринку праці. Замість цього у вищезгаданому аналізі пропонується побудувати ефективні механізми участі НУО і водночас підтримувати та вдосконалювати механізми соціального діалогу тільки для соціальних партнерів.

3.5 Соціальні партнери та НУО в Україні

Оскільки дебати стосовно соціального діалогу в Україні зосереджуються здебільшого на тому, чи включати НУО у соціальний діалог, важливо описати спектр організацій громадянського суспільства (ОГС), у якому діють і соціальні партнери, і НУО, але ролі, характеристики, репрезентативність і компетенції у них різні. Необхідно спочатку підкреслити, що соціальні партнери, так само як і НУО, сприймаються як підгрупа широкого кола суб'єктів і організацій у громадянському суспільстві. Проте, НУО слід відрізняти від соціальних партнерів (профспілок і об'єднань роботодавців) і від професійних об'єднань (ПО), які є організаціями на основі виборчих округів. Отже, хоча всі ці типи організацій відносяться до громадянського суспільства, їхня членська база, юридично визначені компетенції та права, можливості та сфера діяльності різняться²⁷.

Соціальні партнери працюють у межах наданих законом прав і обов'язків. Діючи за моделлю на основі членства, соціальні партнери представляють широкий спектр інтересів, пов'язаних із працею. Вони присутні на робочому місці й відповідають визначеним критеріям для представництва інтересів своїх членів і шляхом колективних переговорів устанавлюють і покращують умови праці працівників. Вони беруть участь у колективних переговорах і надають юридичні консультації (наприклад, профспілки – своїм членам, а об'єднання роботодавців – конкретним роботодавцям про виконання юридичних вимог у сфері зайнятості). Крім того, соціальні партнери можуть брати участь у скоординованих переговорах, наприклад, на галузевому рівні, й активно долучатися до формування політики через соціальний діалог і тристоронні комітети на національному рівні. Соціальні партнери представлені у Національній тристоронній соціально-економічній раді на рівних умовах з Урядом²⁸.

27 Основні відмінності між НУО, соціальними партнерами та професійними асоціаціями описані за класифікацією, розробленою авторами для проекту в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС) Європейської Комісії, яка включає, зокрема, Україну (Slukvin et al., 2020).

28 Див. Структура та склад - Національна тристороння соціально-економічна рада (ntser.gov.ua)

Професійні об'єднання, хоча вони й основані на членстві, обмежуються конкретними професіями чи родами занять та їхніми інтересами. Ці об'єднання виступають у першу чергу за сертифікацію, неперервне навчання або доступність професійної підготовки для представників конкретних родів занять, як-от лікарі, медсестри, архітектори тощо. На відміну від профспілок професійні об'єднання зазвичай не займаються питаннями, що стосуються незадекларованої праці та умов праці (хоча в деяких випадках вони беруть участь у дебатах щодо умов праці, як, наприклад, професійна асоціація лікарів). Професійні об'єднання не визнані як соціальні партнери й, отже, не можуть брати участь у роботі структур соціального діалогу або у колективних переговорах. Частка членів цих об'єднань у загальній кількості працівників, за оцінкою, становить близько 3,2%²⁹.

В Україні професійні об'єднання активно займаються діяльністю, орієнтованою на сприяння професійному зростанню, а не на трудові права й соціальний діалог. Наприклад, медичні об'єднання класифікуються за спеціальністю (приміром, стоматологи, медсестри, хірурги, психологи) і спрямовують свою діяльність переважно на заходи, що стосуються професійної кваліфікації та професійного зростання. Це, зокрема, організація семінарів, лекцій про лікування і ярмарок професійного обладнання. Об'єднання вчителів, навпаки, діляться за навчальними предметами і нечасто займаються питаннями трудових відносин. В окремих випадках закон визначає унікальну роль професійних об'єднань, як можна побачити у ситуації з Національною асоціацією адвокатів України (НААУ). Закон надає цій асоціації право обстоювати й захищати соціальні та професійні інтереси адвокатів, хоча в ньому немає конкретної згадки про трудові відносини як предмет цієї діяльності. Проте, дослідження діяльності альтернативних неурядових організацій, роль яких не визначена юридично, як, наприклад, ВГО «Асоціація адвокатів України», показало, що трудові відносини не згадуються в їхніх документах. Нижче ми наводимо приклади українських ПО і охоплення в їхній діяльності питань, пов'язаних із працею (Slukvin et al., 2020).

►Табл. 7. Приклад охоплення питань, пов'язаних із працею, у діяльності вибраних професійних об'єднань

Назва	Охоплення питань, пов'язаних із працею ³⁰
Асоціація медичних сестер України	Інформаційно-просвітницькі кампанії з питань безпеки та гігієни праці медичних сестер
Асоціація фермерів та приватних землевласників України	Нормативні акти з питань зайнятості
Національна асоціація адвокатів України	Захист прав на професійну діяльність передбачений Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» ³¹

Джерело: (Slukvin et al., 2020)

НУО, на відміну від соціальних партнерів і професійних об'єднань, не діють на засадах членства і не претендують на репрезентативність. Тим не менш, вони можуть мобілізуватися та виступати на підтримку конкретних аспектів трудових прав і захисту. Часто НУО легше, ніж соціальні партнери, пристосовуються до вимог реагування на виклики, що виникають, тому що вони не працюють у рамках організаційних структур за участю обраних членів, яким необхідно повідомляти про їхні цілі й діяльність. Вони можуть зосереджуватися на конкретних аспектах ринку праці та конкретних групах працівників (наприклад, тих, що недостатньо представлені у профспілках, як-от самозайняті особи, особи з короткостроковими трудовими договорами або особи з іншими численними вразливими сторонами) і набувати глибоких знань та багатого досвіду з конкретних тем. НУО можуть сприяти покращенню трудових норм і умов праці й заохочувати це покращення, спрямовуючи свої дії на вирішення конкретних проблем, передаючи окремим особам і органам влади знання та досвід і беручи на себе функцію налагодження зв'язків між різними суб'єктами. Отже, НУО можуть доповнювати роботу соціальних партнерів, але не замінити її.

Як правило, НУО також володіють спеціальними знаннями й досвідом із конкретних питань праці, як-от дитяча праця, гендерна дискримінація або права працівників-мігрантів. Шляхом співпраці зі спеціалізованими НУО соціальні партнери можуть залучати ресурси завдяки компетентності цих НУО в покращенні умов праці. Отже, НУО можуть представляти важливий елемент демократії участі, що дозволило б різними зацікавленим групам висловлювати свою думку в процесі формування політики, тоді як соціальні партнери є важливим елементом представницької демократії, оскільки вони представляють велику частину економіки, а саме роботодавців і працівників та їхні конкретні інтереси, реалізуючи ці завдання на основі членства, практичних знань і досвіду.

Ураховуючи ці різні ролі, наразі в Україні немає офіційних, організованих механізмів соціального діалогу, які б зводили разом соціальних партнерів і НУО. Інформація, наведена у Главі 3, також показує, що такі змішані механізми соціального діалогу – рідкісне явище.

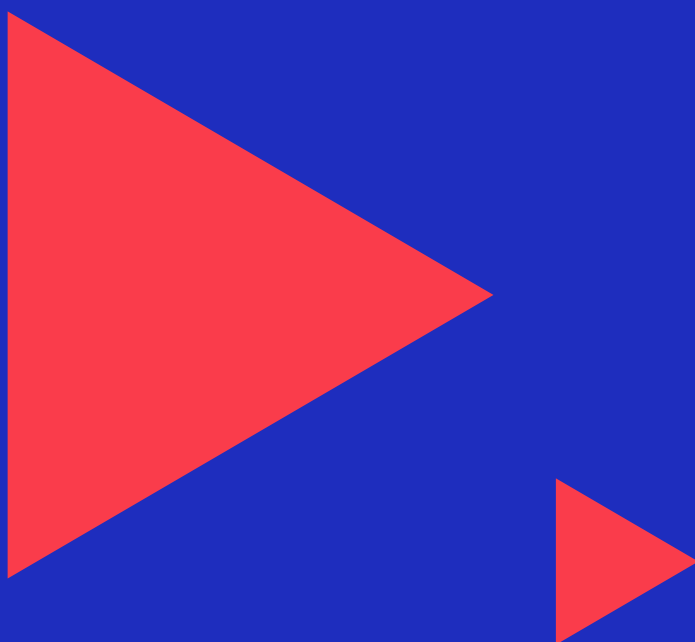
29 Slukvin et al., 2020

30 На основі статутів та інформації, наявної на веб-сайтах.

31 Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

► 04

**Три сценарії ефективного,
впливового та інклюзивного
соціального діалогу**



Методологія

З метою обґрунтування рішень щодо подальшого розвитку соціального діалогу в Україні, за допомогою SWOT-аналізу (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей та загроз) трьох сценаріїв було проаналізовано ефективність інститутів та процесів соціального діалогу на національному та територіальному рівнях. За його результатами для кожного сценарію запропоновано пакет коригувальних заходів, необхідних для підвищення результативності системи соціального діалогу.

Нижче оцінюються такі параметри ефективності:

1. значущість, зокрема:

- участь у формуванні національного і місцевого політичного порядку денного;
- досягнення консенсусу;

2. інструментальна і аналітична ефективність;

3. операційна ефективність.

Термінологія

Соціальний діалог охоплює³² всі види переговорів, консультацій та обміну інформацією між представниками органів влади, роботодавцями та працівниками або між представниками роботодавців і працівників із питань стосовно економічної та соціальної політики, які становлять обопільний інтерес.

Національна система соціального діалогу складається з існуючих інституцій, процесів і суб'єктів, залучених до консультацій, переговорів і спільного прийняття рішень на національному, галузевому, територіальному рівнях і рівні підприємства. Взаємовідносини між залученими сторонами визначаються законом або угодою. Вони можуть мати ситуативний або офіційно оформлений (інституціональний) характер.

Тристоронний соціальний діалог – це «взаємодія влади, роботодавців і працівників, що здійснюється через їхніх представників, як рівних і незалежних партнерів із метою пошуку рішень проблем, що викликають взаємну стурбованість».

«Тристоронний плюс» - формат соціального діалогу, який вимагає, щоб представники інших зацікавлених груп громадянського суспільства брали участь у тристоронньому соціальному діалозі на рівних умовах з Урядом та репрезентативними організаціями працівників і роботодавців.

Двосторонній соціальний діалог включає інституції та механізми консультацій, переговорів і спільного прийняття рішень на різних рівнях між працівниками та роботодавцями або їхніми організаціями; останніх називають «соціальними партнерами».

«Двосторонній плюс» - формат соціального діалогу, який передбачає, що, крім соціальних партнерів, у процесі соціального діалогу на рівних умовах беруть участь представники інших зацікавлених груп, а не тільки працівники та роботодавці, або незалежні експерти.

Двосторонній діалог між Урядом і одним із соціальних партнерів – організацією (організаціями) роботодавців або працівників – загалом розуміють як лобювання з боку зацікавленої організації.

Громадянський діалог – це взаємодія влади з усіма різними організаціями громадянського суспільства, які можуть включати або не включати соціальних партнерів³³.

³² Робоче визначення МОП.

³³ В Україні однією з форм громадянського діалогу є взаємодія у форматі «двосторонній плюс». Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (rada.gov.ua) передбачено утворення «громадських рад» при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях. У постанові зазначено, що вищезазначені органи влади повинні «відповідно до законодавства забезпечити урахування позиції професійних спілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань під час прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації соціально-економічної політики і регулювання соціально-трудових відносин». Проте, громадські ради не обов'язково можуть включати представників соціальних партнерів, тому що склад громадської ради визначається шляхом рейтингового голосування, кількість членів обмежена (35), а членство в громадській раді є індивідуальним.

Інструментальна ефективність у даному контексті означає ступінь, у якому інструменти політики, створені даною інституцією (рекомендації, висновки, соціальні пакти тощо), враховані та застосовані політиками на розглядуваних рівнях.

Аналітична ефективність означає ступінь, у якому аналітичні підсумки роботи інституцій та процесів соціального діалогу, як-от аналіз певної проблеми чи ситуації, звіти за результатами моніторингу і оцінки політики, оцінки впливу політики тощо, документально зафіксовані та покладені в основу політичних дебатів і прийняття рішень Урядом і Парламентом.

Операційна ефективність відображає ступінь, у якому «бізнесові процеси», зокрема методи роботи, статутні механізми, склад, система голосування, внутрішні та зовнішні технічні та комунікаційні структури, методи охоплення діяльністю та координації, моніторинг і оцінка інституційного впливу, сприяють виконанню відповідною інституцією поставлених завдань.

Для вивчення і обговорення пропонуються такі сценарії:

Сценарій А: існуюча система тристороннього соціального діалогу вдосконалена;

Сценарій Б: існуюча система тристороннього соціального діалогу поширена на інші зацікавлені групи громадянського суспільства («тристоронній плюс»);

Сценарій В: існуюча система тристороннього соціального діалогу демонтована, створена система соціального діалогу у форматі «двосторонній плюс».

Значущість			
	Сценарій А	Сценарій Б	Сценарій В
Сильні сторони	I. Участь у формуванні політичного порядку денного 1. НТСЕР має юридичні повноваження на надання рекомендацій та висновків з економічних і соціальних питань, які становлять загальний інтерес для громадян. 2. Вона складається з репрезентативних організацій працівників і роботодавців та представників ключових міністерств у сфері економіки, праці та соціальної політики. 3. Вона має потужний потенціал для впливу на формування політичного порядку денного через рекомендації, ґрунтовані на тристоронньому консенсусі. 4. Вона має організаційні зв'язки з Урядом і Парламентом через її членів. 5. Вона має понад 15-річний досвід практичної роботи та відповідну компетентність. 6. Присутність тристоронньої інфраструктури соціального діалогу на нижчих рівнях. II. Досягнення консенсусу 1. Значний потенціал для досягнення консенсусу завдяки її тристоронній структурі.	I. Участь у формуванні політичного порядку денного 1. Інклюзивність діалогу, ймовірно, зростатиме. 2. Перелік питань для обговорення розширюється і включає нетрадиційні теми для соціальних партнерів (як-от екологічні питання, «зелена» економіка, сільське господарство, фермерство, права споживачів, мігранти, меншини та ін.). 3. Це могло б спрацювати на місцевому/общинному рівні, де різні групи інтересів краще визначені та відомі. II. Досягнення консенсусу ----	I. Участь у формуванні політичного порядку денного 1. Справжня незалежність надаваних консультативно-дорадчих послуг. 2. Незалежні експерти з наукових установ, промисловості, органів статистики, фінансових установ тощо привносять із собою цінний досвід і знання. 3. Висока вірогідність побудови дебатів на об'єктивних доказах. 4. Значний потенціал для впливу на формування політичного порядку денного завдяки силі об'єктивних аргументів, які переважають аргументи політичної влади. II. Досягнення консенсусу 1. Середній або значний потенціал для досягнення консенсусу за умови, що третя сторона представлена незалежними експертами, відібраними за їхніми професійними якостями.

Значущість			
	Сценарій А	Сценарій Б	Сценарій В
Слабкі сторони	I. Участь у формуванні політичного порядку денного - На даний момент ані Уряд, ані соціальні партнери не визнають НТСЕР як найбільш значущий національний тристоронній консультативно-дорадчий орган для Уряду і Парламенту. - НТСЕР сприймається як повільний та непереконливий орган політиками та законодавцями, які віддають перевагу прямим консультаціям із вибраними соціальними партнерами поза рамками інституційного механізму. - Урядом і зацікавленими соціальними партнерами використовуються ситуативні формальні й неформальні канали для обговорення двосторонніх «угод», замість того, щоб прагнути до тристороннього консенсусу в НТСЕР. - Уряд або Парламент не мають юридичних зобов'язань або стимулів ані для того, щоб звертатися до НТСЕР по висновки чи рекомендації, ані для того, щоб надавати відгуки чи вживати подальших дій. - Має місце значне дублювання та брак правової визначеності щодо змісту й результатів різних паралельних форм соціального діалогу. - Відсутня координація між рівнями, функціями та результатами різних форм соціального діалогу. - Інфраструктура профспілок і організацій роботодавців на місцевому рівні дуже слабка. - Інклюзивність органів соціального діалогу вбачається як дуже обмежена; наприклад, МСП, нові великі категорії нетипових або вразливих працівників доволі часто не представлені. II. Досягнення консенсусу - Через велику кількість представників сторін процес досягнення консенсусу може значно затягуватися. - Внутрішні тертя, розбіжності в програмах і брак консенсусу між соціальними партнерами стримують ефективний соціальний діалог.	I. Участь у формуванні політичного порядку денного - Відсутня правова база участі інших зацікавлених груп на рівних умовах з соціальними партнерами та Урядом. - Немає правового визначення чи критеріїв відбору інших зацікавлених груп громадянського суспільства, через що відбір цих представників набуває довільного характеру. - Це передбачає набагато більшу кількість членів, що ще більше затягуватиме процес прийняття рішень. - Відсутність компетентності і досвіду у деяких груп громадянського суспільства з питань, що стосуються економіки, соціальної політики та праці. - Укладення соціальних пактів є дуже складним через безліч інтересів, які не співпадають. - Координація діяльності з нижчими рівнями вимагає схожого складу і розширення інфраструктури. II. Досягнення консенсусу - Дуже низький потенціал для досягнення консенсусу, що може призвести до слабкої спроможності щодо розв'язання проблем. - Внутрішні тертя, розбіжності в програмах і брак консенсусу між соціальними партнерами можуть посилюватися через аналогічні проблеми між соціальними партнерами та іншими зацікавленими групами громадянського суспільства, а також у самих цих групах.	I. Участь у формуванні політичного порядку денного - Відсутня правова та інституційна база. - Відсутня прозора процедура відбору незалежних експертів. - Немає офіційно оформлених або неформальних каналів спілкування з Урядом або Парламентом, які б забезпечили регулярний зворотний зв'язок. - Укладення тристоронніх соціальних пактів неможливо за відсутності представників Уряду. - Відтворення на нижчих рівнях, скоріш за все, буде складним. - Брак усталеної практики діалогу в форматі «двосторонній плюс». II. Досягнення консенсусу - Дуже низький потенціал для досягнення консенсусу у випадку, якщо третя сторона представлена різними зацікавленими групами громадянського суспільства. - Внутрішні тертя, розбіжності в програмах і брак консенсусу між соціальними партнерами посилюватимуться через аналогічні проблеми між соціальними партнерами та іншими зацікавленими групами громадянського суспільства, а також у самих цих групах.

Значущість			
	Сценарій А	Сценарій Б	Сценарій В
Можливості	- Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть усунути слабкі сторони, оптимізувати та активізувати систему тристороннього соціального діалогу. - Поточні законодавча і адміністративна реформи можуть перезапустити дискусію щодо репрезентативності та представництва соціальних партнерів у структурах соціального діалогу на всіх рівнях.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення щодо того, яка форма соціального діалогу потрібна на нинішньому етапі розвитку українського суспільства і як забезпечити її функціонування.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення щодо того, яка форма соціального діалогу потрібна на нинішньому етапі розвитку українського суспільства і як забезпечити її функціонування.
Загрози	- Необхідні політична воля і підтримка стають недостатніми для забезпечення стабільності демократичних процесів та інституцій тристоронніх консультацій зі сферою праці з питань, які становлять загальний інтерес для трьох суб'єктів ринку праці. - Уряд не зацікавлений у досягненні консенсусу з соціальними партнерами в процесах формування політики та законотворчості. - Соціальні партнери підривають процес досягнення консенсусу.	Соціальний діалог вихолощується до такого ступеню, що він втрачає сенс і не надає результатів.	- За відсутності формальних чи неформальних каналів спілкування з Урядом/ Парламентом соціальний діалог перетворюється на громадянський діалог, обмежений групами громадянського суспільства, що справляє слабкий вплив на формування політики або взагалі не має такого впливу. - Політична підтримка залежить від високого рівня репутації окремих експертів. - Ступінь залучення Уряду до діалогу зменшується за відсутності юридичного зобов'язання або усталеної практики.

Інструментальна і аналітична ефективність			
	Сценарій А	Сценарій Б	Сценарій В
Сильні сторони	1. Довготривала практика надання рекомендацій та висновків. 2. Якщо рекомендації конкретні та узгоджені, вони враховувалися Урядом.	Рекомендації відображають ширший спектр інтересів.	1. Значний потенціал для розробки якісних і основаних на доказах рекомендацій у випадку, якщо третя сторона складається з незалежних експертів. 2. Значний потенціал для проведення дорадчим органом незалежних досліджень, аналізу та вивчення впливу політики, які можуть лягти в основу національних дебатів.
Слабкі сторони	1. Рекомендації надто загальні або формалістичні за характером, складні для виконання. 2. Рекомендації не обґрунтовані ретельним аналізом, доказами чи оцінкою впливу, через що вони мають низьку цінність для політиків у плані розв'язання проблем 3. Немає чіткого розуміння обмежень дорадчого характеру рекомендацій. 4. Соціальні партнери надають суперечливі рекомендації у паралельних інстанціях / форумах соціального діалогу. 5. Політики враховують малу кількість рекомендацій (близько 50 відсотків). 6. Рекомендації не завжди доводяться до відома Уряду/Парламенту, а є скоріше особистими думками представників соціальних партнерів. 7. Незначний/відсутній аналітичний внесок (дослідження, аналіз, оцінка впливу політики, звіти за результатами моніторингу і оцінки політики) в урядові/парламентські дебати.	1. Практика відсутня. 2. Низька вірогідність формування узгоджених рекомендацій; скоріше це буде багато окремих думок, що мають низьку цінність для розв'язання проблем. 3. Рекомендації, скоріше за все, є дуже загальними, тому що вони повинні відображати багато інтересів, що відрізняються. 4. Якість рекомендацій може знижуватися через неоднакову компетентність і програми дій членів Ради. 5. Низька вірогідність аналітичного внеску (досліджень, аналізу, оцінки впливу політики, звітів за результатами моніторингу і оцінки політики) в урядові/парламентські дебати.	1. Якість і вплив рекомендацій сильно залежать від компетентності та спроможності незалежних експертів щодо узгодження інтересів, що відрізняються. 2. Якщо третя сторона складається з різних зацікавлених груп, вірогідність формування узгоджених рекомендацій низька; це скоріше буде багато окремих думок, які мають низьку цінність для розв'язання проблем. 3. Якщо третя сторона складається з різних зацікавлених груп, рекомендації можуть бути дуже загальними, тому що вони повинні відображати багато інтересів, що відрізняються.
Можливості	Поточні законодавча та інституційна реформи можуть усунути правові та практичні «вузькі місця» та посилити апарат технічної підтримки дорадчого органу.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення щодо того, які результати соціального діалогу потрібні на нинішньому етапі розвитку українського суспільства.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення щодо того, які результати соціального діалогу потрібні на нинішньому етапі розвитку українського суспільства.
Загрози	Якщо не підвищити цінність рекомендацій, їхній вплив у процесі формування політики зменшиться.	Кількість рекомендацій, виконаних Урядом, може зменшитися.	Якщо третя сторона складається з представників різних зацікавлених груп, кількість рекомендацій, урахованих Урядом, може зменшитися.

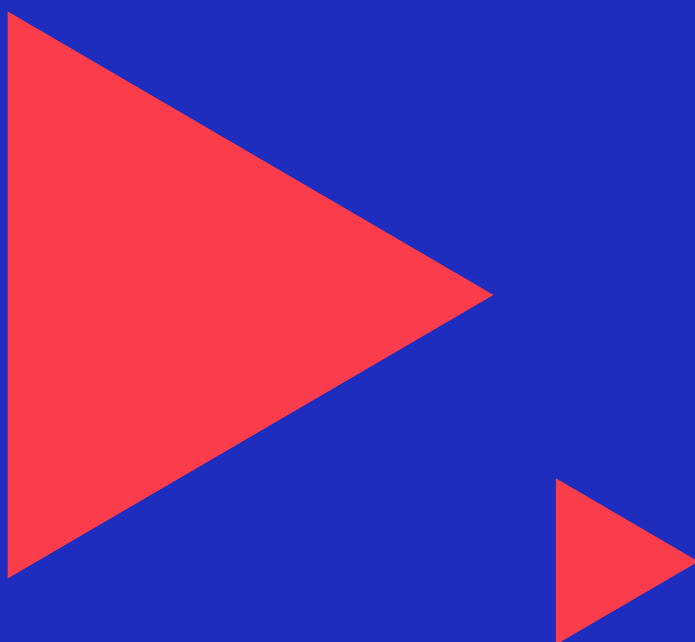
Операційна ефективність			
	Сценарій А	Сценарій Б	Сценарій В
Сильні сторони	1. Існує правова та інституційна база. 2. Усталені внутрішні структури технічної підтримки (технічний секретаріат, спеціалізовані постійні комітети) 3. Усталені методи роботи та річний план роботи.		Значний потенціал для безперервної роботи у випадку скорочення кількості членів та наявності професійного технічного секретаріату.
Слабкі сторони	1. Низька регулярність засідань. 2. Низький рівень відвідуваності представниками уряду. 3. Недодержання принципу ротації. 4. Гострий дефіцит людських і матеріальних ресурсів. 5. Повільна процедура прийняття рішень через велику кількість представників кожної сторони, поряд із системою голосування, яка для прийняття рішення вимагає присутності більшості представників кожного соціального партнера. 6. Внутрішні тертя у соціальних партнерів, які ще більше затягують прийняття рішень і зменшують вірогідність досягнення консенсусу. 7. Немає процедури забезпечення координації з нижчими рівнями соціального діалогу. 8. Немає стандартизованої методики моніторингу і оцінки інституційної результативності. 9. Немає систематичного процесу визначення, запровадження або передачі передової практики.	1. Правова та інституційна база відсутня. 2. Структури технічної підтримки потребуватимуть більших людських, фізичних і фінансових ресурсів. 3. Складні завдання за участю багатьох груп часто призводять до помилок, повільності або проблем із якістю виконання. 4. Регулярність і відвідуваність засідань може бути низькою. 5. Немає стандартного способу передачі інформації або погодження спільних цілей між групами. 6. Часто мають місце суперечності або непорозуміння між різними групами. 7. Внутрішні тертя між соціальними партнерами, що загострюються аналогічними проблемами з іншими групами та між цими групами. 8. Забезпечення координації з нижчими рівнями соціального діалогу ускладнено. 9. Моніторинг і оцінка інституційної результативності можуть стати проблемою.	1. Правова та інституційна база відсутня. 2. Може знадобитися значний фінансовий внесок із боку соціальних партнерів. 3. Сильна залежність від незалежних експертів, які надають рекомендації з довгостроковим впливом. У випадку високої плинності кадрів та відсутності системного документування дана інституція більше не матиме гарантованого доступу до експертів, щоб дізнатися, чому саме вживалися ті чи інші кроки. 4. Часто мають місце суперечності або непорозуміння між різними групами. 5. Внутрішні тертя між соціальними партнерами, що загострюються аналогічними проблемами з іншими групами та між цими групами. 6. Координація з нижчими рівнями соціального діалогу може бути проблематичною.
Можливості	Поточні законодавча та інституційна реформи можуть усунути правові «вузькі місця» та посилити апарат технічної підтримки дорадчого органу.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення вимог щодо функціонуючих інституцій соціального діалогу, потрібних на нинішньому етапі розвитку українського суспільства.	Поточні законодавча, інституційна та адміністративна реформи можуть ініціювати обговорення вимог щодо функціонуючих інституцій соціального діалогу, потрібних на нинішньому етапі розвитку українського суспільства.
Загрози	Політики та громадяни сприймають дану інституцію як повільну, непереконливу та неактуальну. У кінцевому підсумку – деінституціоналізація тристороннього соціального діалогу.	Політики та громадяни сприймають дану інституцію як повільну, непереконливу та неактуальну. У кінцевому підсумку – деінституціоналізація соціального діалогу у форматі «тристоронній плюс».	Якщо соціальні партнери не здатні фінансово сприяти функціонуванню даної інституції, сталість системи може опинитися під питанням.

Думки щодо трьох сценаріїв, висловлені у 2023–2024 роках

Під час бесід, проведених у 2023–2024 роках, було висловлено низку думок щодо сценаріїв реформи соціального діалогу в Україні, запропонованих у 2019 році. Багато співрозмовників віддали перевагу сценарію А, наголосивши, що Національна тристороння соціально-економічна рада (НТСЕР) повинна залишатися «побудованою за моделлю МОП», і привернули увагу до важливості наявності призначеного голови комітету з забезпеченням удосконалення чинної нормативної бази. Через те, що НТСЕР наразі перебуває у недіючому стані, доречним варіантом був визнаний сценарій В з двосторонньою співпрацею, здебільшого тому, що соціальні партнери без уряду могли б укласти угоди. З тих, хто віддав перевагу сценарію Б, дехто вказав на необхідність посилення ролі громадянського діалогу, а інші підкреслили необхідність вирішення питання репрезентативності НУО. Деякі прихильники сценарію Б вважають, що це – «європейська модель» соціального діалогу. Ті, хто висловився проти сценарію Б, зазначили, що громадянське суспільство має здійснювати громадський контроль, а не брати активну участь у колективних переговорах. Були висловлені також деякі застереження проти паралельного соціального і громадянського діалогу.

▶ 05

Необхідні коригувальні заходи



Для ефективного використання наявних сильних сторін, усунення виявлених слабких сторін і максимального розвитку потенціалу пропонується розглянути наступний комплекс законодавчих та інституційних заходів, необхідних для кожного із запропонованих сценаріїв.

Сценарій А

1. Визначення ролі, мандату та результатів існуючих паралельних процесів та інституцій соціального діалогу³⁴ на різних рівнях

- a. Пропонується чітко визначити зміст, роль, мандат, очікувані результати та учасників різних процесів та інституцій соціального діалогу, щоб уникнути непорозуміння, дублювання та суперечних результатів.
- б. Слід розрізняти у законі та на практиці політичний діалог (тристоронній соціальний діалог) і колективні переговори (двосторонній соціальний діалог)³⁵ на різних рівнях.

А. Процеси та інституції тристороннього соціального діалогу

Обмін інформацією

Він не передбачає жодних дій з обговорюваних питань. Організований та регулярний обмін інформацією між Урядом і соціальними партнерами допомагає останнім ознайомлюватися з думками, пріоритетами та ініціативами Уряду з економічних і соціальних питань. Крім того, він може допомогти обом сторонам отримати уявлення про позиції одна одної.

Пропонується визначити, в урядовому нормативному акті, стандартизований порядок обміну інформацією з національними інституціями тристороннього соціального діалогу та у цих інституціях. Наприклад: Секретаріат Уряду регулярно надає НТСЕР інформацію про законодавчі плани Уряду і строки подання законопроектів до Парламенту; міністерства надають НТСЕР свої річні звіти за результатами моніторингу і оцінки діяльності та реалізації політики; НТСЕР подає до Уряду і Парламенту річний звіт про свою роботу і оцінку своєї результативності.

На територіальному рівні пропонується аналогічна схема, тобто подання планів законодавчої роботи на місцевому рівні та затвердження порядку обміну інформацією місцевими органами виконавчої влади³⁶ та виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування³⁷ з урахуванням пропозицій, наданих НТСЕР/органами соціального діалогу.

Консультації

Консультації надають Урядові можливість «перевірити у реальних умовах» свої законодавчі чи політичні ініціативи, а соціальним партнерам – можливість дізнатися про наміри влади з перших рук і висловити свої думки щодо них. У результаті консультацій одна з сторін може переглянути свою позицію. Консультації не надають повноважень на прийняття рішень, але можуть сприяти у процесі їх прийняття.

На відміну від переговорів консультації не обов'язково повинні привести до угод³⁸; їхнім підсумком можуть бути загальне розуміння або декларації, спільні заяви, рекомендації, висновки або звіти. Разом з тим, вони передбачають певний рівень обов'язковості з боку Уряду, наприклад, щодо уважного вислуховування думок соціальних партнерів, добросовісного врахування цих думок і надання консультативному органу інформації про хід виконання його рекомендацій, а у разі відмови виконувати їх – відповідних пояснень.

34 Визначення МОП: всі види переговорів, консультацій та обміну інформацією між представниками органів влади, роботодавцями та працівниками або між представниками роботодавців і працівників із питань стосовно економічної та соціальної політики, які становлять обопільний інтерес.

35 У Конвенції МОП 1981 р. про колективні переговори (№ 154) термін «колективні переговори» визначено як всі переговори, що проводяться між роботодавцем, групою роботодавців або однією чи кількома організаціями роботодавців, з одного боку, та однією чи кількома організаціями працівників з другого, з однією чи всіма нижченаведеними цілями: 1) визначення умов праці й зайнятості; 2) регулювання відносин між роботодавцями й працівниками; 3) регулювання відносин між роботодавцями чи їхніми організаціями та організацією чи організаціями працівників.

36 Далі по тексті – МОБВ.

37 Далі по тексті – ВК ОМС.

38 Стосовно Конвенції МОП 1976 р. про тристоронні консультації (№ 144) Комітет експертів МОП нагадує, що Конвенція не вимагає, щоб угода обов'язково була метою консультацій; головна мета консультацій – допомогти компетентному органу прийняти рішення; база даних МОП NORMLEX: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0>.

У чинному Законі про соціальний діалог визначено провідну роль НТСЕР як національного консультативно-дорадчого органу Уряду та Парламенту з питань, що відносяться до сфери його компетенції.

Перш за все, пропонується внести до Закону про соціальний діалог відповідні зміни з тим, щоб чітко визначити мету і завдання консультацій, а також їхні можливі результати, як зазначено вище.

По-друге, пропонується встановити юридичний обов'язок Уряду надавати відомості про хід виконання рекомендацій НТСЕР із наданням пояснень у разі їх відхилення.

По-третє, пропонується встановити юридичний обов'язок Уряду інформувати Парламент про думки, висловлені НТСЕР щодо передбачених заходів політики або законів.

Переговори

На тристоронніх переговорах на національному рівні зазвичай розглядаються головні питання національної економічної та соціальної політики. Результатом переговорів можуть бути національні тристоронні угоди, або так звані «соціальні пакти»³⁹.

Соціальні пакти відрізняються від генеральних колективних угод, тому що вони є підсумком тристоронніх політичних переговорів, тоді як колективні угоди укладаються у результаті колективних переговорів, які за визначенням є двостороннім процесом⁴⁰. У цілому соціальні пакти спрямовані на погодження коригувальних економічних заходів для протидії зовнішнім потрясінням, як-от глобальна фінансово-економічна криза, або на досягнення прийняттого компромісу з структурних реформ (наприклад, у галузі політики щодо соціального забезпечення, заробітної плати та доходів). Соціальні пакти можуть також включати тристоронні декларації більш загального характеру, націлені на підтвердження ряду основоположних прав і принципів у сфері праці⁴¹.

Розроблення соціального пакту, в якому будуть окреслені спільні цілі та різні ролі Уряду, роботодавців і працівників щодо відновлення та відбудови України, не лише створило б чудову можливість для участі тристоронніх партнерів у змістовному соціальному діалозі та відновлення втраченої довіри між ними й довіри до процесу, а й – що важливіше – зробило б украй важливий внесок у подальше просування України шляхом розвитку.

Генеральні (національні) колективні угоди є більш конкретними та відображають результати двосторонніх переговорів між національними соціальними партнерами з питань забезпечення умов праці та зайнятості на рівні, що перевищує мінімальні норми, встановлені трудовим законодавством. Вони можуть також регулювати відносини між соціальними партнерами та позасудові процедури врегулювання спорів. Уряд бере участь у цих переговорах тільки в якості роботодавця державного сектора.

По-перше, пропонується внести до Закону про соціальний діалог відповідні зміни з тим, щоб чітко визначити, що НТСЕР може укладати соціальні пакти у вищенаведеному сенсі, але не генеральні колективні угоди. Останні повинні укладатися в рамках процесів та інституцій колективних переговорів (наприклад, спільних двосторонніх комітетів окремо для державного сектора і приватного сектора або для обох секторів) на рівні, який визначають зацікавлені соціальні партнери.

По-друге, пропонується, щоб НТСЕР розробила «соціальний пакт для відновлення та відбудови» з визначенням спільних цілей та політичних домовленостей, а також різних ролей Уряду, роботодавців і працівників стосовно відновлення та відбудови України. Укладення такого соціального пакту стало б найбільш змістовним внеском, який тристоронні партнери можуть зробити у відновлення та відбудову України, і демонстрацією того, що всі вони готові «переступити через свою тінь» і відновити втрачену ними довіру.

Узгоджувальні (примирні) процедури

Метою «узгоджувальних процедур», як окремої форми ведення соціального діалогу, визначеної Законом про соціальний діалог, є «врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення проєктів нормативно-правових актів». Варто зазначити, що порядок їх проведення має визначатися відповідними органами соціального діалогу. Разом з тим, статтею 12 Закону про соціальний

39 Приклади соціальних пактів: Компроміс у цілях зростання, конкурентоспроможності та зайнятості (Португалія, 2012 р.); Тристороннє зобов'язання щодо укладення середньострокової угоди про соціальний діалог (Португалія, 2017 р.); Угода про гарантований мінімальний дохід на 2016 рік (Португалія); Тристороння угода про реформування системи соціального забезпечення (Уругвай); Тристороння угода про Національну програму гідної праці (Чилі); Новий механізм установлення мінімальної заробітної плати (Гондурас).

40 Конвенція МОП 1981 р. про колективні переговори (№ 154).

41 Там же.

діалог завдання досягнення компромісу щодо проєктів законодавчих і нормативних актів покладено на НТСЕР.

Здається, що вищезгадані «узгоджувальні процедури» фактично є тристоронніми консультаціями та переговорами⁴², спрямованими на досягнення взаємоприйнятного компромісу щодо запропонованих проєктів законодавчих актів. Наразі процес такого типу може відбуватися в рамках або спеціалізованих постійних тристоронніх комітетів НТСЕР, або окремих механізмів поза НТСЕР (наприклад, у спеціальних тристоронніх комітетах, створюваних профільними міністерствами в зв'язку з новою законодавчою ініціативою), або в обох цих контекстах.

По-перше, пропонується вилучити згадку про «узгоджувальні процедури» як окрему форму соціального діалогу та передбачити у Законі про соціальний діалог, а також у відповідних нормативних актах Уряду та міністерств-суб'єктів законодавчої ініціативи, що створені цими міністерствами спеціальні тристоронні комітети координують роботу та підтримують зв'язок із спеціалізованими постійними комітетами НТСЕР, на які покладено функцію проведення підсумкових тристоронніх консультацій або переговорів із проєктів законодавчих актів.

По-друге, пропонується передбачити у законі, що представники трьох сторін беруть участь у таких тристоронніх консультаціях і переговорах із чітко визначеними переговорними повноваженнями, з тим, щоб очікуваним результатом була або угода, що має обов'язкову силу для сторін переговорів, або рекомендація (ухвалена одноголосно чи з окремими думками) за підсумками консультацій.

НТСЕР

НТСЕР - головна інституція тристороннього соціального діалогу на національному рівні, до юридичних повноважень якої належать:

- а.** надання рекомендацій і пропозицій органам, які формують політику, та законодавцям із стратегічних питань формування та реалізації соціально-економічної політики держави, зокрема стосовно проєктів і пропозицій щодо:
 - Державного бюджету України;
 - державних програм економічного і соціального розвитку;
 - законів з економічних, соціальних і трудових питань;
 - реформ у сфері соціально-економічних і трудових відносин;
 - ратифікації Україною конвенцій МОП, міждержавних угод та нормативних актів ЄС з питань, що стосуються прав працівників і роботодавців;
 - перспективного та поточного планів законодавчих ініціатив КМУ;
 - законодавчих змін стосовно правової бази соціального діалогу;
- б.** координація діяльності спеціалізованих органів соціального діалогу, створених на національному рівні в окремих сферах (зайнятості, соціального страхування тощо);
- в.** координація діяльності з ТТСЕР, інститутами громадянського суспільства, іншими національними та місцевими дорадчими органами, створеними при КМУ і місцевих органах виконавчої влади (радами підприємств, громадськими радами тощо);
- г.** підготовка і оприлюднення аналітичних досліджень та оцінок впливу політики в сфері економічних і соціально-трудових відносин.

Виходячи з національного і міжнародного досвіду, пропонується далі опрацювати правовий статус НТСЕР в одному з двох варіантів:

- а.** конституційний орган, що діє як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

На законодавчому рівні цей варіант означав би внесення змін до Конституції та Закону про соціальний діалог, а також до Регламенту Кабінету Міністрів.

⁴² Успішні переговори означають досягнення взаємоприйнятного компромісу сторонами переговорів щодо обговорюваного питання.

На оперативному рівні Президент України призначає Голову та Секретаря Національної тристоронньої ради, а рекомендації Ради можуть впроваджуватися указами і розпорядженнями Президента.

6. національний консультативно-дорадчий орган при Уряді та (або) Парламенті.

На законодавчому рівні цей варіант означає внесення змін до Закону про соціальний діалог, а саме вилучення норми, згідно з якою НТСЕР формується Президентом України.

На оперативному рівні Уряд або Парламент призначає Голову і Секретаря НТСЕР, а рекомендації НТСЕР можуть відображатися у документах політики, законопроектах або законах, прийнятих Урядом або Парламентом.

- Для посилення значущості НТСЕР пропонується:
- підтвердити зобов'язання і залученість Уряду та соціальних партнерів до тристороннього соціального діалогу шляхом укладення тристоронньої угоди/соціального пакту;

охопити працівників, які не є членами профспілок, наприклад самозайнятих, уразливих, меншин або зайнятих на тимчасових/неформальних засадах, а також недостатньо представлених роботодавців, як-от мікро, малі та середні підприємства, ремісницькі майстерні тощо.

- Для підвищення інструментальної і аналітичної ефективності НТСЕР пропонується:
- посилити склад і технічну компетентність спеціалізованих постійних тристоронніх комітетів, зокрема залучати сторонніх експертів, якщо цього вимагає обговорюване питання;
- укласти угоди про співробітництво з навчальними закладами, науково-дослідними інститутами, аналітичними центрами, організаціями громадянського суспільства, національними та міжнародними центрами підготовки кадрів;
- забезпечити регулярне проведення засідань спеціалізованих постійних комітетів, а також запровадити систему компенсацій за відвідування;
- запровадити практику документальної фіксації прийняття внутрішніх рішень в аналітичних звітах з обговорюваних питань;
- внести зміни до Закону про соціальний діалог і (або) Регламенти НТСЕР, Уряду і профільних міністерств, передбачивши офіційно оформлений механізм моніторингу і оцінки включення рекомендацій НТСЕР до відповідних документів політики, законопроектів і законів;

оприлюднювати річні звіти НТСЕР про реалізацію економічної та соціальної політики і результати оцінки впливу.

- Для підвищення операційної ефективності НТСЕР пропонується:
- зменшити кількість представників кожної сторони з тим, щоб оптимізувати та прискорити процес прийняття рішень;
- запровадити систему «єдиний голос», за якої кожна група має власного «речника»;
- встановити п'ятирічний термін повноважень членів НТСЕР для узгодження з п'ятирічним терміном чинності свідоцтва про репрезентативність соціальних партнерів;
- дотримуватися юридично встановленого ротаційного принципу головування;
- передбачити в Державному бюджеті окремим рядком кошти на фінансування діяльності НТСЕР (проведення засідань і конференцій, проведення аналітичних досліджень, залучення до роботи науковців і незалежних експертів, діяльність у рамках членства у Міжнародній асоціації соціально-економічних рад та подібних інституцій, проведення інформаційно-пропагандистських кампаній), а також розглянути можливість фінансування діяльності НТСЕР з інших джерел, не заборонених законом (наприклад, державно-приватного партнерства);
- забезпечити Технічний секретаріат достатніми кадровими та фінансовими ресурсами;
- оприлюднювати рекомендації та висновки НТСЕР у засобах масової інформації (соціальних мережах) у рамках системної комунікаційної стратегії;

посилити освітню функцію НТСЕР шляхом забезпечення на постійній основі навчання суб'єктів соціального діалогу, зокрема за спеціальним курсом «Соціальний діалог - невід'ємна складова державного управління», призначеним для підготовки державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоуправління, а також навчання представників профспілок і організацій роботодавців.

Б. Національні процеси та інституції двостороннього соціального діалогу

СПО профспілок та об'єднань організацій роботодавців⁴³

Відповідно до Закону «Про колективні договори і угоди» СПО ведуть колективні переговори з укладення колективних угод.

На сучасному етапі, відповідно до внутрішніх нормативних актів, затверджених сторонами, ці органи виконують значно ширші функції, практично вирішуючи всі питання, які відносяться до компетенції НТСЕР, де їх члени також представлені. На практиці СПО замінили НТСЕР у консультаціях із соціального діалогу та слугують платформами, де проводиться більшість консультацій соціальних партнерів. Наприклад, СПО уклали з Кабінетом Міністрів України дві Генеральні угоди⁴⁴ на 2016–2017 та 2019–2021 роки⁴⁵.

Також СПО розглядають законопроекти та проекти актів Уряду, оскільки, відповідно до Регламенту КМУ, саме до СПО надсилаються на погодження проекти актів законодавства у сфері соціально-трудових та економічних відносин. До компетенції СПО також відноситься делегування представників до органів соціального діалогу, інших дорадчих і консультативних органів, що створюються при центральних органах виконавчої влади. СПО профспілок здійснює координацію роботи представників репрезентативних всеукраїнських об'єднань у органах соціального діалогу.

Такий стан речей заважає досягненню тристороннього консенсусу і створює юридичні та практичні перешкоди належному функціонуванню Національної тристоронньої ради. На правовому рівні це спричиняє плутанину щодо того, хто повинен бути адресатом урядових проектів політичних документів і законодавчих актів, а також створює правову колізію, зокрема внутрішні нормативні акти СПО суперечать Закону про соціальний діалог. На практиці члени СПО не зацікавлені в участі у роботі НТСЕР, тому що вони можуть відстоювати свої інтереси перед органами державної влади в односторонньому порядку, без погодження з представниками іншого соціального партнера. Це також суттєво впливає на діяльність НТСЕР та її тристоронніх постійних комітетів.

Проведені у 2023 році інтерв'ю з зацікавленими сторонами підтверджують, що НТСЕР залишається у недіючому стані, а СПО є функціонуючими органами соціальних партнерів, що слугують платформами для спілкування з державними органами під час обговорення законодавчих пропозицій. Хоча думки про роль Уряду щодо сприяння тристороннім консультаціям у НТСЕР варіювалися від «непотрібна» до «дуже важлива», бездіяльність Уряду в цьому відношенні означала, що на практиці переважала двостороння взаємодія у СПО.

Пропонується чітко визначити та відмежувати коло повноважень, роль і функції СПО як інституцій колективних переговорів від повноважень, ролі та функцій НТСЕР, з тим, щоб усунути наявний збіг і правову колізію, а також дублювання завдань.

⁴³ Далі по тексту – СПО.

⁴⁴ Генеральна угода, укладена відповідно до законодавства України про колективні угоди й соціальний діалог, передбачає участь трьох основних сторін: національних об'єднань роботодавців, національних об'єднань профспілок і Кабінету Міністрів України. Вона розрахована на 2019–2021 роки й набирає чинності з дати підписання. Не пізніше, ніж за 12 місяців до закінчення терміну дії угоди сторони починають переговори з метою укладення Генеральної угоди на новий термін. Якщо переговори про укладення угоди на новий термін не завершилися протягом 12 місяців, термін дії угоди продовжується на період переговорів, який визначається сторонами.

⁴⁵ Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки (rada.gov.ua)

Тому пропонуємо, щоб мандат СПО охоплював тільки нижченаведені питання:

- ▶ ведення колективних переговорів з укладення генеральної угоди, контролю за її виконанням та вирішення трудових спорів, що виникають у процесі колективних переговорів або у зв'язку з виконанням або тлумаченням генеральної угоди;
- ▶ координація участі репрезентативних профспілок / організацій роботодавців у процесах та інституціях соціального діалогу;
- ▶ представництво і захист прав та інтересів працівників/роботодавців у відносинах із державними органами;
- ▶ висування їхніх представників для участі у міжнародних заходах профспілок / організацій роботодавців.

Пропонується також внести зміни до Регламенту Уряду, включивши до нього обов'язок подавати всі проєкти документів політики і актів законодавства до НТСЕР для обговорення.

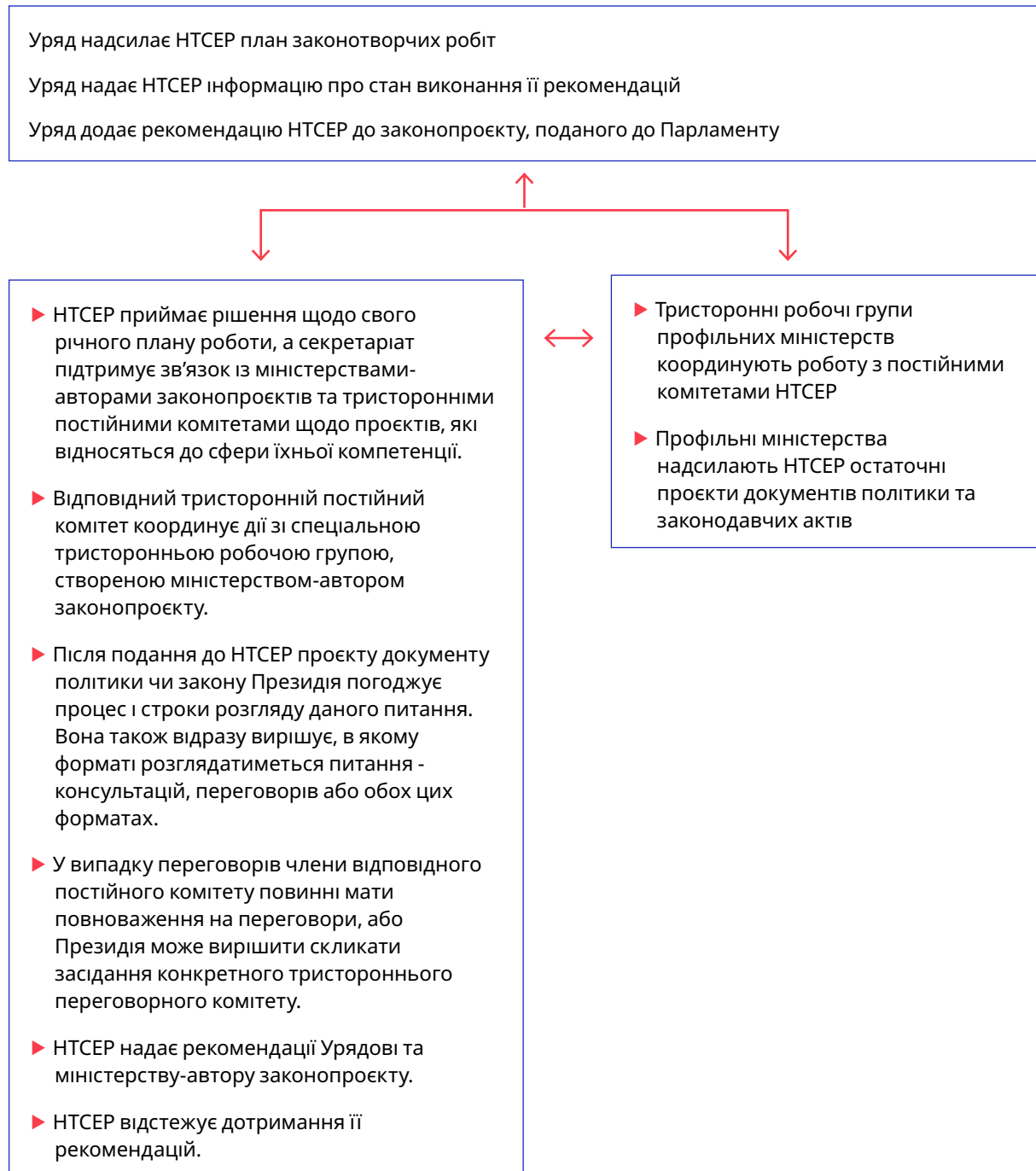
2. Координація процесів, інституцій та суб'єктів соціального діалогу

Ефективний соціальний діалог потребує координації та взаємодоповнюваності цілісного комплексу різних форм участі, процесів, інституцій та суб'єктів задля уникнення дублювання та затримок, попередження даремного витрачання ресурсів та, у кінцевому підсумку, задля максимального посилення загального впливу та переваг соціального діалогу.

Рекомендується внести зміни до Закону про соціальний діалог і відповідні регламенти установ-учасниць, щоб спростити та раціоналізувати консультативно-дорадчі процеси, що відбуваються на різних рівнях і різних платформах. Можна також було б передбачити прийняття рамкового акту, який регулюватиме діяльність консультативно-дорадчих органів.

Пропонується покласти на НТСЕР завдання з загальної координації, як показано нижче:

1. Комунікаційний потік між НТСЕР і Урядом та профільними міністерствами



2. Координація роботи спеціалізованих органів соціального діалогу

НТСЕР веде реєстр спеціалізованих органів соціального діалогу (назва, повноваження, представництво сторін). Формування реєстру і координацію здійснюють секретаріат і відповідні постійні комітети. Наприклад, постійний комітет із трудових відносин і ринку праці веде реєстр і здійснює координацію з спеціалізованими органами соціального діалогу, створеними відповідно до Закону «Про зайнятість населення»; комітет соціальної та гуманітарної політики працює з спеціалізованими органами соціального діалогу у сфері соціального страхування тощо.

3. Координація роботи з територіальними органами соціального діалогу

НТСЕР веде реєстр ТТСЕР і взаємодіє з ними на постійній основі. ТТСЕР регулярно надсилають до Секретаріату НТСЕР інформацію про свою діяльність (прийняті рекомендації та їх вплив на формування і реалізацію регіональної політики), а також висновки з питань, які становлять національний інтерес і мають розглядатися НТСЕР.

НТСЕР надає ТТСЕР регулярну допомогу, забезпечує для них обмін досвідом і навчання.

3. Територіальний тристоронній соціальний діалог

На сучасному етапі інфраструктура територіального тристороннього соціального діалогу складається з соціально-економічних рад, які діють на обласному рівні (ТТСЕР) і на рівні новостворених районів і ОТГ⁴⁶. За результатами опитування секретарів ТТСЕР⁴⁷, найбільш ефективними формами соціального діалогу на районному рівні є: обмін інформацією (36,8% респондентів), консультації та укладення територіальних угод (26,3%). На рівні ОТГ соціальний діалог полягає переважно у: обміні інформацією та проведенні консультацій – 26,3%, укладенні колективних договорів на підприємствах, в установах, організаціях – 26,4%. Функціонування органів соціального діалогу (рад, комітетів) вважають ефективним на рівні району – 21,1%, на рівні ОТГ – 10,5% респондентів.

Пропонується координацію роботи органів територіального соціального діалогу покласти на ТТСЕР. ТТСЕР повинні вести реєстр всіх органів соціального діалогу, які створені на території області, включно з децентралізованими спеціалізованими органами, існуючими на обласному рівні (наприклад, із питань зайнятості, професійної освіти тощо), і координувати дії з ними.

Технічна та адміністративна підтримка діяльності ТТСЕР потребуватиме створення технічного секретаріату.

Ураховуючи, що, згідно з наявною інформацією, присутність соціальних партнерів у новостворених ОТГ дуже слабка, а роль такого тристороннього органу в формуванні політики на місцевому рівні не визначена, можна передбачити можливість створення органів громадянського діалогу на рівні ОТГ.

Як варіант, пропонується зменшити кількість територіальних соціально-економічних рад і посилити увагу до більших територіальних одиниць на обласному рівні. Цей підхід забезпечив би ефективну координацію на територіальному рівні. Ці комітети, наділені стабільним мандатом з інтеграцією в територіальні структури нижчого рівня сприяли б потужній висхідній та низхідній розбудові соціального діалогу. Тристоронні комітети нижчого рівня (районного) були б доречні тільки у тих сферах, які зазнали сильного впливу процесів перетворення, як-от металургія та добувна промисловість. Цей підхід, як здається, відповідає положенням закону 2023 року про колективні угоди та договори, тому що він вводить територіальний та галузево-територіальний рівень переговорів на регіональному рівні. Законом передбачено, що «у галузях, в яких рішення місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування регулюють оплату та інші умови праці, на територіальному рівні можуть укладатися територіальні угоди в окремій галузі».

46 Об'єднана територіальна громада.

47 Опитування проводилося під час тренінгу для секретарів ОТСЕР 19–20 червня 2019 р.

4. Інклюзивний соціальний діалог

Визначення репрезентативних організацій працівників і роботодавців із метою участі в процесах тристоронніх політичних консультацій і переговорів, а також у колективних переговорах повинно здійснюватися за *точними, об'єктивними та заздалегідь установленими критеріями*, щоб виключити можливість пристрасного підходу чи зловживань. Функцію підтвердження відповідності цим критеріям слід покласти на незалежний та неупереджений орган, який користується довірою сторін⁴⁸.

Репрезентативність профспілок і організацій роботодавців є джерелом їхньої легітимності для участі у тристоронньому політичному соціальному діалозі, а також у колективних переговорах. Ця «підтверджена репрезентативністю» легітимність є особливістю, яка відрізняє соціальних партнерів від інших зацікавлених груп громадянського суспільства.

Розрізнення репрезентативних та нерепрезентативних організацій працівників і роботодавців слід обмежити визнанням певних переважних прав, наприклад, для цілей ведення колективних переговорів, консультацій з органами влади або призначення делегатів до міжнародних організацій. Іншими словами, це розрізнення не повинне призводити до позбавлення організацій, не визнаних офіційно репрезентативними, істотного засобу захисту професійних інтересів їхніх членів, організації їхнього управління і діяльності та формування їхніх програм, що передбачено свободою асоціації та правом на організацію, закріпленими у міжнародних трудових нормах⁴⁹.

У демократичних системах урядування інклюзивність зазвичай визначають як участь основних зацікавлених сторін у процесах прийняття рішень. Інклюзивність тристороннього соціального діалогу забезпечується через дійсно репрезентативні та незалежні організації працівників і роботодавців, які представляють інтереси та узагальнюють точки зору широкого кола груп/категорій працівників і роботодавців як приватного, так і державного сектора. Вона також має вертикальний вимір: національний, територіальний, галузевий рівень і рівень підприємства. Ця побудова підкріплюється демократичними структурами та виборним керівництвом.

На національному рівні, станом на 2017 рік визнано репрезентативними⁵⁰: 5 із 21 всеукраїнських об'єднань профспілок, якими було задекларовано 7183640 членів під час оцінки репрезентативності, та всі три зареєстровані Мін'юстом всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців, якими було задекларовано під час оцінки 8 321 640 працівників на підприємствах роботодавців, які є членами цих об'єднань.

Водночас, станом на 2017 рік за даними державної статистики кількість працівників становила 5714,6 тис. осіб. Така ситуація є результатом подвійного членства деяких організацій в об'єднаннях, що не заборонено законом, однак не відображає реальної картини представництва.

1. Ураховуючи вищевикладене та підрозділ 2.5.3, надаються нижченаведені рекомендації:

- Переглянути порядок набуття членства в профспілках, структуру та визначення статусу організацій працівників:
- запровадити «пряме членство» в галузевих профспілках з метою охоплення членством працівників, зайнятих на малих і мікропідприємствах та у видах економічної діяльності (як-от оптова торгівля, тимчасове розміщування й організація харчування тощо), де не створені первинні організації⁵¹;

2. привести статус організацій у відповідність до територіального устрою: всеукраїнський; обласний; районний (у разі збереження цієї територіальної одиниці); місцевий (організації, що об'єднують найманих працівників і роботодавців підприємств, розташованих в межах ОТГ).

48 Свобода асоціації. Збірка рішень, ухвалених Комітетом із свободи асоціації Адміністративної ради МОП, і вироблених ним принципів. МОП, Женева, 2006 р.

49 Конвенція МОП 1948 р. про свободу асоціації та захист права на організацію (№ 87); Свобода асоціації. Збірка рішень, ухвалених Комітетом із свободи асоціації Адміністративної ради МОП, і вироблених ним принципів. МОП, Женева, 2006 р.

50 Доступні дані за рік, у якому востаннє проводилася оцінка репрезентативності на національному рівні.

51 Конвенція МОП 1948 р. про свободу асоціації та захист права на організацію (№ 87) передбачає право всіх працівників та роботодавців, без якої б то не було різниці, створювати на свій вибір організації та вступати в такі організації.

3. Усунути можливість подвійного членства організацій в об'єднаннях національного рівня.

- ▶ Узгодити галузеву структуру профспілок і організацій роботодавців із чинною класифікацією видів економічної діяльності;
- ▶ до класифікації слід додати перелік видів економічної діяльності, а також галузевих профспілок і організацій роботодавців, які діють у певному виді економічної діяльності, охопленому генеральною колективною угодою;

4. до класифікації слід додати перелік підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання, які охоплені відповідною галузевою колективною угодою.

- ▶ Переглянути критерії репрезентативності на основі консультацій з зацікавленими сторонами:
- ▶ на національному рівні: кількісний критерій визначати у процентному відношенні до чисельності працівників; територіальне охоплення – організації у більшості областей (нині діє норма у більшості територіальних одиниць, визначених частиною другою статті 133 Конституції, а це - область, район, місто, селище, село);
- ▶ на галузевому рівні: збільшити кількісний показник охоплення у заявлених видах економічної діяльності задля забезпечення поширення дії галузевих угод (норма у 3%, наразі передбачена проектом закону про колективні договори і угоди, не достатня для цієї мети);
- ▶ на територіальному рівні: кількісний критерій визначати у процентному відношенні до чисельності працівників (законом визначено до чисельності зайнятого населення), збільшивши процент охоплення;

5. Включити до складу СПО з правом дорадчого голосу «нерепрезентативні» профспілки та об'єднання організацій роботодавців, які мають відповідний статус.

6. Надати нерепрезентативним соціальним партнерам можливість виражати свої думки з важливих соціально-економічних питань (наприклад, запрошуючи їх на підготовчі засідання соціальних партнерів до сесій НТСЕР або до роботи у тристоронніх постійних комітетах НТСЕР чи інших тристоронніх робочих групах).

Сценарій Б

Для розширення тристороннього соціального діалогу до формату «тристоронній плюс» рекомендується обговорити нижчевикладені правові та організаційні зміни:

1. Вносяться зміни до Закону про соціальний діалог, які забезпечать можливість участі інших зацікавлених груп громадянського суспільства на рівних умовах із соціальними партнерами та Урядом.
2. Критерії відбору зацікавлених груп як нових учасників діалогу визначаються законом або домовленістю відповідних сторін.
3. Запроваджуються новий склад і нові методи роботи, зокрема нова система голосування, щоб забезпечити безперебійне прийняття внутрішніх рішень.
4. Внутрішня структура технічної підтримки розширюється шляхом включення до неї представників вибраних зацікавлених груп.
5. Збільшуються кадрові і фінансові забезпечення технічного секретаріату.
6. На національному рівні створюється менший тристоронній орган/механізм для тристороннього узгодження політики з питань праці, включно з консультаціями щодо мінімальної заробітної плати.
7. Склад і структура органів територіального соціального діалогу розширюються шляхом включення представників місцевих зацікавлених груп.
8. Усі коригувальні заходи, запропоновані для сценарію А, залишаються чинними.

Сценарій В

Для створення системи соціального діалогу в форматі «двосторонній плюс» рекомендується обговорити нижчевикладені правові та організаційні зміни:

1. Закон про соціальний діалог скасовується, і створюється – законом або за домовленістю зацікавлених сторін – нова організаційно-правова база.
2. Уряд замінюється представниками інших зацікавлених групи громадянського суспільства або незалежними експертами.
3. Критерії відбору зацікавлених груп як нових учасників діалогу визначаються законом або домовленістю відповідних сторін.
4. Незалежні експерти призначаються соціальними партнерами або Урядом відповідно до заздалегідь визначених і погоджених критеріїв.
5. Запроваджуються новий склад, нові методи роботи та внутрішні структури у форматі «двосторонній плюс».
6. Визначаються джерела фінансування, зокрема внески соціальних партнерів.
7. На національному рівні створюється менший тристоронній орган/механізм для тристороннього узгодження політики з питань праці, включно з консультаціями щодо мінімальної заробітної плати.
8. Місцеві державні органи замінюються в органах територіального соціального діалогу місцевими зацікавленими групами або місцевими незалежними експертами.
9. Усі коригувальні заходи, запропоновані для сценарію А, залишаються чинними.



Міжнародне бюро праці
4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22 – Switzerland
ilo.org

Офіс МОП в Україні
вул. Жилинська, 75
А/С 2
Київ, Україна, 01032
E: kyiv@ilo.org
www.ilo.org/ukraine