

Запара С. І.,

кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ПОСЕРЕДНИЦТВА І ПРИМИРЕННЯ У НОВІЙ СИСТЕМІ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Запропонована стаття присвячена визначенню правового статусу, ролі та перспектив Національної служби посередництва в умовах запровадження нової системи вирішення трудових спорів в Україні.

Ключові слова: Національна служба посередництва та примирення, державний орган, державний службовець, трудові спори.

Постановка проблеми у загальному вигляді. З метою сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їхнього прогнозування та своєчасного вирішення, здійснення посередництва для вирішення таких спорів (конфліктів) Указом Президента України від 17 листопада 1998 р., № 1258/98 було утворено Національну службу посередництва і примирення [1].

Стан дослідження. Національна служба посередництва і примирення неодноразово ставала предметом наукового дослідження таких українських науковців та практиків, як Є. Є. Березін, С. В. Гербеда, В. В. Лазор, О. Я. Окіс, В. М. Руденко, С. П. Савчук, М. В. Сокол, Г. І. Чанишева та багатьох інших. Проте, незважаючи на численні спроби визначити правовий статус цієї служби, до цього часу відсутнє чітке її віднесення до виконавчої чи судової влади, що створює передумови для проведення даного дослідження.

Формулювання цілей дослідження. Метою даної публікації є визначення правового статусу, ролі та перспектив Національної служби посередництва і примирення (далі – НСПП) в новій системі вирішення трудових спорів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо правовий статус НСПП з позиції критеріїв, якими, власне, і характеризується державна влада.

1. Легальність (законність) та легітимність державного органу. Поняття «легальність» та «легітимність» влади не є синонімами. *Легальність* (законність) влади свідчить про юридичне обґрунтування влади та її відповідність правовим нормам, у яких визначені повноваження державного органу. *Легітимність* означає якість взаємостосунків влади і підвладних осіб, яка виражається в добровільному визнанні цінностей влади, у її праві здійснювати управління. Це довіра та обґрунтування влади, що є її моральною складовою.

Легальну складову діяльності НСПП визначено в Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР (далі – Закон) та Положенні про Націо-

нальну службу посередництва і примирення (далі – Положення), затвердженого Указом Президента України від 17.11.1998 року № 1258/98.

Відповідно до частини першої статті 15 вищезазначеного Закону з метою сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їх прогнозування та сприяння своєчасному їх розв'язанню, здійснення посередництва і примирення таких спорів (конфліктів) Президентом України утворюється Національна служба посередництва і примирення [2]. У п. 1. Положення закріплено, що НСПП є постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів).

Легітимність НСПП підтверджується авторитетом служби. Упродовж 2012 р. НСПП було зареєстровано 102 колективних трудових спори (два – на територіальному, 100 – на виробничому рівнях), з яких 72 спори (70,6%) – з причин заборгованості з виплати заробітної плати та порушення термінів виплати поточної заробітної плати. Найманими працівниками було висунуто 237 вимог, 95 з яких (40,1%) стосувалися саме погашення заборгованості із заробітної плати та своєчасної її виплати. Загалом у 2012 р. НСПП сприяла вирішенню 191 колективного трудового спору (182 спори – на виробничому, сім – на територіальному, два – на галузевому рівнях), безпосередніми учасниками яких стали 1,1 млн. працівників 5,572 підприємств, установ, організацій. У 2012 р. за сприяння НСПП було знято з реєстрації 88 спорів (один спір – на територіальному, 87 – на виробничому рівнях) та 233 вимоги найманих працівників, 75 з яких (32,2%) стосувалися погашення заборгованості із заробітної плати та своєчасної її виплати. Також упродовж 2012 р. НСПП з метою запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів) продовжувала вживати заходи щодо усунення чинників, які призвели до ускладнення стану соціально-трудових відносин у 660 випадках з 9657 випадків – на виробничому, три – на територіальному рівнях) на 758 підприємствах [3, с. 5].

2. Публічно-правовий характер. Відомо, що державна влада – це публічно-політичний взаємозв'язок між суб'єктами правовідносин, пов'язаний із керуванням і підпорядкуванням та забезпечений державним примусом.

Специфіка НСПП у цьому процесі полягає у тому, що характер діяльності НСПП є здебільшого регулятивним, а не пов'язаним із «керуванням та підпорядкуванням» у «чистому» вигляді. Треба зазначити, що НСПП як орган, що є складовою державного апарату, здійснює як правозастосовну, так і правотворчу діяльність.

Відповідно до змісту Закону України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі – державна регуляторна політика) – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [4].

Публічно-правовий характер служби підтверджується її правотворчою (нормотворчою) роботою НСПП, яка спрямована на розроблення і затвердження в межах своєї компетенції нормативних актів щодо діяльності НСПП та здійснення примирних процедур. За результатами нормотворчої діяльності затверджено і включено до юридичної інформаційно-пошукової системи «Законодавство» понад 2500 нормативних актів (нормативних наказів, положень, інструкцій, регламентів, правил тощо) [5].

Важливо, що НСПП, здійснюючи свої повноваження, виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу для своєї діяльності – державне майно, утримується за рахунок державного бюджету тощо.

3. Здійснюється спеціально уповноваженими особами. У широкому розумінні державний службовець – це фізична особа, громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий на посаду за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України [6, с. 57].

Відповідно до Закону України «Про державну службу», державний службовець – це особа, яка:

- здійснює професійну діяльність на посаді, визначеній структурою і штатним розкладом, як первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

- виконує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції;

- отримує заробітну плату за рахунок державних коштів [7].

Слід зазначити, що чинне законодавство передбачає різні підходи щодо визначення посадової особи. Відповідно до Закону України «Про державну службу» *посадовими особами* вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Відповідно до ст. 364 Кримінального кодексу України посадовими особами вважаються:

- представник влади, наділений правом у межах своєї компетенції висувати вимоги, приймати рішення,

- обов'язкові для виконання громадянами або підприємствами, установами, організаціями незалежно від їхньої приналежності та підпорядкованості;

- службовці, які виконують організаційно-розпорядницькі обов'язки – службовці, що здійснюють керівництво трудовими колективами;

- службовці, які виконують адміністративно-господарські обов'язки, тобто розпоряджаються державним, муніципальним та суспільним майном;

- особа, які тимчасово або постійно виконує владні повноваження організаційно-розпорядчого та адміністративно-господарського характеру незалежно від громадянства, об'єкта власності, де відбувається виконання повноважень.

Як справедливо зазначає Желюк Т.Л., існування різних визначень поняття посадової особи є недоліком українського законодавства [8, с. 61].

О.Ф. Скакун виділяє наступні ознаки посадової особи:

- 1) виконує функції публічного характеру;

- 2) юридично наділена державно-владними повноваженнями;

- 3) має право видавати правові акти, обов'язкові для інших осіб (підпорядкованих та/чи не підпорядкованих за службою);

- 4) виступає носієм та представником державної влади;

- 5) може бути притягнута до підвищеної юридичної відповідальності [9].

Усі ці ознаки притаманні службовцям НСПП, які мають статус державних службовців. Відповідно до п. 2 Указу Президента України від 17 листопада 1998 р. № 1258/98 голову Національної служби посередництва та примирення було прирівняно за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення, медичного та транспортного обслуговування до голів державних комітетів, його заступника – до заступника голови державного комітету, інших працівників – до відповідних категорій посад державних комітетів. Згідно із зазначеним Указом Президента України, працівники НСПП отримали статус державних службовців із відповідним фінансуванням із державного бюджету.

4. Має адміністративно-територіальний поділ (систему органів). Відповідно до Указу Президента України від 17 листопада 1998 р. № 1258/98 було забезпечено створення структури НСПП, включаючи регіональні відділення [10]. На даний момент НСПП має центральний апарат та 25 відділень НСПП в Автономній Республіці Крим та областях, які є юридичними особами і діють у межах повноважень, визначених Положенням про Національну службу посередництва і примирення та Положеннями про відділення [11].

5. Спирається на державний примус. Основними завданнями НСПП є сприяння взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними; прогнозування виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) та сприяння своєчасному їх вирішенню; здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). НСПП опосередковано використовує державний примус як такий. Відповідно до п. 6 Положення про Національну службу посередництва та примирення, за-

твердженого Указом Президента України від 17 листопада 1998 року № 1258/98, НСПП у межах своїх повноважень приймає рішення, які мають рекомендаційний характер і повинні розглядатися сторонами колективного трудового спору (конфлікту), відповідними центральними або місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Таким чином, хоча сторони трудового спору і повинні розглядати рішення НСПП, проте останні мають рекомендаційний характер.

Таким чином, НСПП є державним органом, оскільки:

- Сформована державою в особі Президента України відповідно до Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів»);
- має передбачені законодавством спеціальні функції, пов'язані зі сприянням поліпшенню трудових відносин та запобіганню виникненню колективних трудових спорів, їх прогнозуванню та сприяння своєчасному їх вирішенню, які здійснює від імені держави;
- наділена державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй здійснювати юридично обов'язкові дії;
- видає нормативні та індивідуальні акти;
- здійснює контроль за неухильним дотриманням вимог, передбачених цими актами;
- забезпечує та захищає ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, а у випадку необхідності – державного примусу;
- функціонально взаємодіє з іншими органами у процесі реалізації своїх повноважень;
- складається з державних службовців, які забезпечують виконання завдань Служби;
- має необхідну матеріальну базу – державне майно, що перебуває в оперативному управлінні НСПП, джерело фінансування Служби – державний бюджет;
- має організаційну структуру за адміністративно-територіальним поділом, розбудовану за видовими критеріями діяльності, достатній чисельний склад, систему службової підпорядкованості та дисципліни.

Застосовуючи владні повноваження, держава в особі НСПП надає інтересу влади загальнообов'язковий характер, застосовує спеціальні органи для його здійснення, а в разі необхідності опосередковано застосовує державний примус. Специфічний характер державного примусу в діяльності НСПП пов'язаний із особливістю правового статусу цього державного органу, який повинен здебільшого пом'якшувати суспільні суперечливості, а не загострювати їх.

Одним з актуальних питань, що постають перед сучасною юридичною наукою, є віднесення того чи іншого державного органу до відповідної гілки влади – законодавчої, виконавчої або судової. О.Ф. Скакун дотримується думки, що «поділ влади слід сприймати як загальний принцип, як жорсткий регулятор у процесі реформування державної влади України» [12].

Принцип поділу державної влади передбачає певну систему вимог. По-перше, передбачається розподіл державних функцій та повноважень. По-друге, кожен орган державної влади повинен мати певну самостійність, виключаючи втручання у прерогативи один одного та злиття повноважень. По-третє, повинна передбачатися можливість наділення кожного органу

правом протиставляти свою думку рішенням іншого органу, виключаючи формування всієї повноти влади в одній з її гілок. По-четверте, має передбачатися наявність у державних органів взаємного контролю дій та неможливість зміни компетенції органу неконституційним шляхом.

НСПП прямо не віднесена до виконавчої або судової гілки влади. Проте за функціональним значенням служба передбачає виконавчу та розпорядчу діяльність, які й характеризують державну виконавчу владу. Так, зокрема, НСПП передбачає виконання нормативних актів, які прийняті органами законодавчої влади. НСПП реалізує положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Окрім того, служба вживає заходів для забезпечення реалізації положень Закону України «Про соціальний діалог в Україні», відповідно до якого на НСПП покладаються нові функції щодо проведення оцінки та підтвердження відповідності критеріям репрезентативності сторін соціального діалогу [13, с. 4-5].

При цьому НСПП здійснює управління через виконання організаційних дій та видання підзаконних актів – наказів НСПП, про які йшлося вище.

Не слід залишати поза увагою й завдання НСПП щодо сприяння своєчасному вирішенню трудових спорів, що свідчить про реалізацію функції охорони прав учасників соціально-трудова правовідносин та певною мірою, у разі успішного вирішення трудового спору, навіть про відновлення порушеного права. Зазначені функції притаманні судовій гілці влади.

Отже, принцип поділу влади не має абсолютного характеру, оскільки передбачає певну взаємну узгодженість дій, і покликаний забезпечувати цілісне державне управління та судовий контроль, який передбачає «відносне» втручання у виконавчу владу. НСПП є яскравим прикладом взаємопроникнення компетенцій окремих державних органів, наділених спеціальними повноваженнями.

У сучасних умовах реформування трудового законодавства, напередодні прийняття нового Трудового кодексу України, визначення компетенції НСПП є вкрай важливим завданням. У 2011 році за ініціативою НСПП та за сприяння Шведського агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida) в Україні було започатковано Шведсько-український проект у сфері вирішення трудових спорів (далі – Проект). Передбачається, що реалізація Проекту здійснюватиметься протягом 2011-2013 років із залученням сторін соціального діалогу та експертів у сфері трудових правовідносин до розробки основних засад реформування системи вирішення трудових спорів в Україні та створення передумов для її подальшого розвитку.

У межах Проекту група українських експертів отримала додаткові можливості ознайомлення з досвідом та наслідками існування тих чи інших систем вирішення трудових спорів у різних європейських країнах з урахуванням шведської системи як орієнтиру. Метою нової моделі вирішення трудових спорів в Україні (далі – Нова модель) є формування ефективного механізму вирішення трудових спорів на основі найкращих європейських стандартів та досвіду, згідно з якими ор-

ганізації роботодавців та профспілки відіграватимуть важливу роль і нести будуть серйозну відповідальність у здійсненні соціального діалогу та вирішенні спорів, а держава забезпечуватиме основні правила і засоби остаточного їх вирішення.

Зазначена модель передбачає визначення і розрізнення двох типів трудових спорів – про інтереси і про права – як основу для відповідних процедур вирішення спорів. Процедури вирішення спорів про інтереси і спорів про права включатимуть мінімально можливу кількість рівнів і передбачають максимально можливі відповідальність і залучення соціальних партнерів.

Якісно повинна змінитися і роль Національної служби посередництва і примирення в новій системі вирішення трудових спорів в Україні. Передбачається, що НСПП буде наділена додатковими повноваженнями, функціями та правами щодо вирішення трудових спорів у позасудовому порядку зі створенням відповідної організаційної структури та відповідним фінансуванням для здійснення цих повноважень, функцій та прав:

- сприяння вирішенню трудових спорів;
- організація роботи трудових арбітражів, забезпечення їх діяльності та сприяння забезпеченню виконання їх рішень;
- направлення незалежного посередника і забезпечення його діяльності;
- формування і ведення Державного реєстру трудових спорів;
- організація та забезпечення фахової підготовки незалежних посередників і трудових арбітрів, ведення реєстрів трудових арбітрів і незалежних посередників;
- нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів;
- прогнозування виникнення трудових спорів та здійснення заходів для їх запобігання.

Висновки. Таким чином, інституціональний розвиток НСПП – збільшення потенціалу та організаційних, правових, економічних і кадрових можливостей НСПП у системі вирішення трудових спорів – повинен створити ефективний механізм вирішення трудових спорів на основі найкращих європейських стандартів та досвіду, згідно з якими, організації роботодавців та профспілки відіграватимуть важливу роль і нести будуть серйозну відповідальність у здійсненні соціального діалогу та вирішенні спорів, а держава забезпечуватиме основні правила і засоби остаточного їх вирішення.

Література:

1. Про утворення Національної служби посередництва і примирення : Положення, затверджене Указом Президента України від 17.11.1998 р., № 1258/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46.
2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (кон-

фліктів) : Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

3. Окіс О. Шляхи до врегулювання колективних трудових спорів / О. Я. Окіс // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. – 2013. – № 5-6. – С. 5.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
5. Березін Є. С. Статус Національної служби посередництва і примирення в системі державних органів України [Електронний ресурс] / Є. С. Березін. – Режим доступу : // http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=CEE6473A79ACB07E44851506BCDDFBA5?art_id=485571&cat_id=37402.
6. Желюк Т. Л. Державна служба : навчальний посібник. / Т. Л. Желюк. – К. : ВД «Професіонал», 2005. – 576 с. – С. 57.
7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Желюк Т.Л. – С. 61.
9. Скакун О.Ф. Теория государства и права [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун. – Режим доступу : // http://nashaucheba.ru/v30136/скакун_о.ф._теория_государства_и_права_учебник.
10. Про утворення Національної служби посередництва і примирення : Положення, затверджене Указом Президента України від 17.11.1998 р., № 1258/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46.
11. Структура НСПП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http://www.nsp.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=12&Itemid=6.
12. Скакун О. Ф. Теория государства и права [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун. – Режим доступу : // http://nashaucheba.ru/v30136/скакун_о.ф._теория_государства_и_права_учебник.
13. Окіс О. Шляхи до врегулювання колективних трудових спорів / О. Я. Окіс // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. – 2013. – № 5-6. – С. 4-5.

Запара С. И. Роль Национальной службы посередництва и примирения в новой системе разрешения трудовых споров в Украине

Анотация. Предложенная статья посвящена определению правового статуса, роли и перспектив Национальной службы посередництва и примирения в условиях внедрения новой системы разрешения трудовых споров в Украине.

Ключевые слова: Национальная служба посередництва и примирения, государственный орган, государственный служащий, трудовые споры.

Zapara S. The role of the National mediation and reconciliation service in the new labor dispute resolution system in Ukraine.

Summary. The article defines the legal status, role and perspectives of the National mediation and reconciliation service as the new labor dispute resolution is being introduced in Ukraine.

Key words: the National mediation and reconciliation service, governmental body, governmental officer, labor disputes.