

Актуалізація участі органів місцевого самоврядування як сторони соціального діалогу на територіальному рівні



Харків 2023

Актуалізація участі органів місцевого самоврядування як сторони соціального діалогу на територіальному рівні/І.Дубровський, Д.Костін, В.Репін – Харків., 2023. – 25с.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua/>) – це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu/>) – багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства - Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод.

ЗМІСТ

Перелік скорочень	4
Преамбула	5
Соціальний діалог. як має бути?	7
Соціальний діалог на територіальному рівні. Як є?	10
Соціальний діалог на територіальному рівні. Пропозиції до змін.	17
Висновок	22
Нормативно-правова база	23

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ЄС – Європейський союз

ЄЦРП - Європейський центр роботодавців і підприємств

ЗУ – Закон України

КЗпП – Кодекс законів про працю України

КМУ - Кабінет Міністрів України

МОП – Міжнародна організація праці

МПР – місцева програма розвитку

МСП – мале та середнє підприємництво

НПА – нормативно-правовий акт

ОГС – Організації громадянського суспільства

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

УА – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ПРЕАМБУЛА

Сучасні тенденції державного управління свідчать про те, що його ефективність ґрунтується на інструментах налагодження відносин між суб'єктами, які мають різні (іноді протилежні) соціальні та економічні інтереси. Важливою складовою цього процесу є система соціального діалогу, який сьогодні є основою функціонування Міжнародної організації праці.

Ця спеціалізована установа ООН створена задля підвищення рівня добробуту через створення конструктивних взаємин між організаціями головних суб'єктів ринку праці – найманих працівників та роботодавців за участі органів влади. Діяльність МОП закріплена у багатьох конвенціях та рекомендаціях, що конструюють відносин, які зорієнтовані не на конфронтацію, а на співробітництво задля забезпечення оптимального балансу інтересів. А відтак, і на створення передумов політичної і соціальної стійкості суспільства - необхідної умови його розвитку та успішності.

В Україні соціальна стійкість під час повномасштабної війни набула нового сенсу - як складова національної безпеки і збереження здатності держави щодо суспільної згуртованості в ситуації загрози.

Незмінним пріоритетом при цьому залишається Європейська та Євроатлантична інтеграція, що не має сенсу без створення діалогових відносин. Як встановлених МОП, так і зумовлених ситуативно, що особливо відчувається на рівні конкретних громад. І йдеться не тільки про поточні питання локальних ринків праці, а й про необхідність розв'язання проблем воєнного стану, попри який місцеве самоврядування продовжує свою роботу й сьогодні.

Прямі військові дії, окупація, ракетні та артилерійські обстріли, внутрішньо переміщені особи, евакуації, блекаути – це очевидні фактори, що формують додаткові задачі місцевих влад. Особливим фактором, що впливає на місцеві ринки праці та формування місцевих бюджетів є релокація частини бізнесів із зон бойових дій та сусідніх із ними. Таким чином, перед органами місцевої влади постають питання щодо діяльності за таких умов. І ця діяльність потребує залучення різних акторів до прийняття рішень.

Взаємодія між органами державної влади, керівництвом територіальних громад, законодавчо встановлених організацій, що представляють суб'єктів ринку праці та представниками громадських організацій і волонтерських ініціатив – це сьогодні є тим «пазлом», який складає самоорганізацію, що може стати моделлю української системи соціального діалогу. Адже досвід, набутий за час війни, актуалізує участь органів місцевого самоврядування як суб'єкту діалогових відносин взагалі і як сторони вже існуючої, нормативно зумовленої системи соціального діалогу.

Менше з тим, результати попереднього аналізу свідчать про те, що ОМС інерційно працюють у сталій вертикальній системі, що не співставно із самою ідеєю соціального діалогу як консультативно-переговорної взаємодії. Однією з причин цього є неактуалізованість соціального діалогу у діяльності ОМС та необізнаність щодо

можливостей діалогових практик на рівні громад. Саме це й стало своєрідним «тригером» для формування конкретної ініціативи та сприяло формулюванню її назви. Тут маємо зазначити, що існує багато тлумачень самого терміну «актуалізація» - від психологічних до інженерних. Ми дотримуємось суто управлінського її розуміння. Йдеться про діяльність з переведення чогось зі стану потенційного у стан реальний, актуальний, що відповідає сучасним умовам.

Ініціатива була реалізована в декількох громадах Харківської області. На вибір локацій впливав різний досвід громад під час війни, а саме громади, які:

- були під окупацією;
- відчували вплив військових подій або знаходилися в так званій «сірій зоні»;
- знаходяться в зоні «відносного миру».

Не претендуючи на статус ґрунтового дослідження, команда проєкту була спрямована на виявлення проблем та пошук напрямів їх вирішення. Так, реалізація ініціативи «Актуалізація участі органів місцевого самоврядування як сторони соціального діалогу на територіальному рівні» має пілотний характер, адже учасники процесу усвідомлюють, що ця проблема є однією з ґрунтовних в проблематиці публічного управління.

Однією з умов роботи (що було обговорено в перших контактах з керівництвом ОМС) була певна «анонімність» локацій, що пов'язано зі специфічним на час проєкту, прифронтовим станом громад у Харківській області. То ж, дякуюючи усм, хто допомагав в цій роботі, маємо відзначити – тема соціального діалогу на територіальному рівні є значущою і актуальною. Залишається одне – актуалізація і розуміння того в співдіяльності тих, хто створює воєнний, а також буде створювати повоєнний та мирний простір громад.

1. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ. ЯК МАЄ БУТИ?

Згідно чинного законодавства України, соціальний діалог є процесом визначення та зближення позицій, прийняття узгоджених рішень сторонами, які представляють інтереси: працівників, роботодавців, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

Сама ідея викарбувалася у повоєнних європейських країнах як одна з концепцій соціальної дії - форми або способу розв'язання соціальних проблем і суперечностей, в основу яких покладено зіткнення інтересів і потреб основних соціальних сил певного суспільства.

Існують дві протилежні моделі вирішення соціальних протиріч.

Перша модель – формаційна. В її рамках якої превалує підхід, за яким протилежні інтереси суб'єктів соціальних відносин настільки суперечливі, що їх реалізація можлива лише через конфронтацію.

Інша модель – еволюційно-консенсусна. Вона передбачає співпрацю між соціальними суб'єктами на основі визнання того, що суперечності не бувають абсолютними і нерозв'язними, що існують можливості узгодження інтересів, досягнення потенційної згоди. Саме цей підхід дозволяє розглядати соціальний діалог в якості легітимного і впорядкованого механізму розв'язання соціальних протиріч. А діалогові процедури і технології дозволяють знизити соціальну напруженість ще в латентній стадії, до її переходу у відкритий конфлікт. Так знижуються соціальні ризики, зберігаються ресурси сторін, долаються негативні наслідки протиріч.

Впорядкованість при цьому передбачає, що взаємодія забезпечується спеціальними інституціями, які мають бути правоздатними для ведення переговорів та досягнення згоди і мати при цьому достатній рівень автономності. А відтак, діяти демократично, коли всі процеси та рішення мають бути відкритими та узгодженими з усіма учасниками.

Будь-яка соціальна дія потребує соціальної бази, на яку можуть спиратися сили, що її здійснюють – усвідомлено і активно діючих людей. У соціальній державі це передбачає одночасне вдосконалення структури суспільства та управління процесами, що відбуваються в ній. Управління, що базується не на ієрархії та тиску, але на конструктивній взаємодії і діалозі. У свою чергу, це передбачає не лише готовність учасників до компромісів, а й дотримання ключового принципу побудови соціальної держави – принципу партиципації або співучасті.

Звичайно, картина, в якій всі громадяни одночасно і в одному місці вирішують питання, виглядає нереально і, більш того, лякаюче. Тут йдеться про організовані комунікації, які визначаються не індивідуальними рисами їх учасників, а структурними характеристиками.

Отже, конструктивна співучасть в управлінні суспільством та державою передбачає наявність суб'єктів, які:

- По-перше, представляють інтереси різноманітних соціальних груп – професійних, вікових, етнічних, конфесійних тощо. Ці інтереси, зазвичай, не збігаються з

інтересами інших груп, іноді прямо суперечать їм. Іншими словами, представництво передбачає взаємодію у конфлікті.

- По-друге, мають повноваження на представництво інтересів, делегованих ним певною групою.
- По-третє, мають компетенції для конфліктної взаємодії.
- По-четверте, визнані іншими суб'єктами як учасники взаємодії.

Така різноманітність характеризує публічність, атрибутом якої є діалогічність – здатність до відкритого, паритетного обміну¹. Ресурси діалогічності (інституційні, комунікативні, інтелектуальні, психологічні) є важливим показником спроможності до соціальної стійкості.

Однією з найконфліктніших сфер будь-якого суспільства є трудові відносини, в яких зосереджені об'єктивні протиріччя між основними суб'єктами ринку праці – роботодавцями та найманими працівниками. Стан відносин між ними прямо чи опосередковано впливає на інші сфери, а відтак, і на стійкість чи нестійкість суспільства і держави.

Саме це сформулювало практики МОП, через які власне соціальний діалог, тобто діалог в сфері трудових відносин, розглядається як модель публічної сфери, у якій безпосередньо складаються процедури розв'язання протиріч.

З часом ця ідея перетворилась на консультативно-переговорні практики, що сьогодні формують успішні соціально-економічні політики країн – членів Європейського Союзу.

Ці практики є доволі гнучкими і дозволяють залучати до соціального діалогу суб'єктів, голос яких є значущим у переговорах. Гнучкість у формуванні проблем, сторін, процедур надала можливість для визначення так званих «національних» моделей соціального діалогу. Так сьогодні йдеться про французьку, німецьку, польську, скандинавські і так далі, його моделі.

Об'єднучою ознакою для різних моделей є дотримання принципів соціального діалогу, а саме:

- ✓ законність;
- ✓ репрезентативність й повноважність сторін та їх представників;
- ✓ незалежність та рівноправність сторін;
- ✓ конструктивність взаємодії;
- ✓ добровільність та прийняття реальних зобов'язань;
- ✓ взаємна повага та пошук компромісних рішень;
- ✓ обов'язковість розгляду пропозицій сторін;
- ✓ пріоритет узгоджувальних процедур;
- ✓ відкритість;
- ✓ обов'язковість дотримання домовленостей;

¹ У вітчизняній практиці закріпилося помилкове тлумачення феномену діалогу (від грецької - *Διάλογος*) через префікс “Δύο -”, тобто “два”, замість “Διά-”, який має значення наскрізного руху і проникнення (наприклад, “діагональ” буквально перекладається як “ те що йде через...”).

✓ відповідальність за виконання прийнятих зобов'язань.

Ці принципи, що сформульовані МОП, відзначені у чинному законодавстві України. Насамперед, у ЗУ «Про соціальний діалог в Україні».

Щодо впорядкованості взаємодії, то цим законом передбачено:

- По-перше, рівні - національний, галузевий, територіальний та локальний (підприємство, установа, організація).
- По-друге – процедури, що містять: обмін інформацією, консультації, узгоджувальні дії та власне переговори, що призводять до угод, які укладаються на певних рівнях і мають відповідні тим рівням назви (таблиця 1.).

Таблиця 1

Інтерпретації поняття «соціальний діалог»
система цілей, завдань і принципів розбудови взаємно узгоджених соціально-економічних відносин між суб'єктами, що представляють інтереси сторін соціально-трудова відносин (працівників, роботодавців і держави) на національному, галузевому, регіональному, місцевому рівні і на рівні підприємства
процес визначення та зближення позицій, та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики та регулювання соціально-трудова відносин
процес узгодження напрямів розвитку економічної та соціальної політики держави, галузі, регіону, який включає комплекс дій при прийнятті рішень, встановленні стратегічних цілей і розробленні програм розвитку з урахуванням інтересів працівників, роботодавців та держави в цілому

Виходячи з цього, можемо зазначити, що соціальний діалог - це механізм пошуку адекватних засобів реалізації групових інтересів на основі паритету сторін (рівних можливостей та рівних умов), сумісної зацікавленості в досягненні соціально-значущого результату, чітко відпрацьованої структури функціонування.

Як розвинена форма взаємодії, соціальний діалог припускає інституалізацію цих відносин, коли його суб'єктами виступають організаційно-оформлені групи інтересів, а результатом - досягнення консенсусу між сторонами.

На рівні територіальних формувань ОМС задіюються власне як сторона соціального діалогу. Вони стають однією з найважливіших інституцій, метою якої є створення підстав для регіонального соціально-економічного розвитку. Їх участь, як сторони, що презентує інтереси громад, є вагомим важелем у вирішенні інфраструктурних проблем, залучення інвестицій, вирішенні питань у відносинах на місцевих ринках праці, створення та розподілу ресурсів і багатьох інших важливих питаннях.

Так виглядає «ідеальна модель» соціального діалогу...

2. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ. ЯК Є?

Отже, в Україні створена система соціального діалогу, яка на перший погляд відповідає ідеальній моделі. В цій системі сформовані загальні рівневі та процедурні ознаки, про що йшлося в попередньому розділі.

Втім, питання представництва та відповідності цьому нормативно-правовій бази в Україні залишається відкритим. Йдеться про зміни формату, що наприклад сьогодні активно дискутується у формі концепції «Соціальний діалог.+3». Йдеться про залучення до діючої системи організацій громадянського суспільства, діяльність яких не має прямого відношення до ринків праці. Цей аспект розвитку системи СОЦІАЛЬНОГО діалогу в Україні ще потребує окремого опрацювання із залученням різноманітних акторів.

Але, в частині власне трудових відносин, залишається невирішеною проблема представництва, процедури і, як наслідок, дотримання принципів соціального діалогу на рівні ОТГ.

З грудня 2020 року в Україні ОТГ складають первинні ланки адміністративно-територіального устрою України. Ця подія є логічним ланцюгом адміністративної реформи, що запроваджена у 2016 році. Менше з тим, ця реформа не була відображена у ЗУ «Про соціальний діалог в Україні». Місце та роль громад в діалозі довгий час залишалися не конкретизованими. Так один з найважливіших рівнів соціального діалогу – територіальний, нібито «випав» з самої логіки цієї моделі. І хоча територіальні угоди складаються, в них не представлені інтереси ані конкретних громад - суб'єктів соціального діалогу, ані ОМС – його сторони.

Показово, що навіть у «Практичному посібнику з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад»², що виданий у 2016 році, немає жодної згадки про механізми реалізації соціального діалогу, які можуть бути використані громадами задля:

- а) вирішення задач, що стоять перед ними;
- б) включення потенціалу громад у вирішення регіональних задач.

Така ситуація не сприяла формуванню суб'єктності ОТГ та їх органів саме як учасників соціального діалогу. Суб'єктність є характеристикою активності, що виявляє спрямованість на певні дії. Це передбачає усвідомлену організаційну та якісну готовність до участі у соціальному діалозі.

Відсутність суб'єктності ОТГ та ОМС, як представників їх інтересів у соціальному діалозі, є першою проблемою, на яку потрібно звернути увагу. Це підтверджувалося результатами розвідувального дослідження, що відбувалося у червні 2023 року у Харківському районі Харківської області³.

² <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/61/mod3web.pdf>

³ Маємо зазначити, що дослідження не претендує на статус репрезентативного, адже сконструювати вибірку було неможливо через певні інформаційні обмеження, накладені специфікою Харківської

На вибір локацій впливала необхідність урахування досвіду громад під час війни, адже цей досвід є визначальним чинником, що формує позицію ОТГ у системі діалогу. Так команда ініціативи зосередилася на громадах, що мають досвід: окупації/деокупаційного відновлення; «сірої зони»; зони «відносного миру» (діаграма 1).



Одним з результатів є констатація необізнаності функціонерів органів місцевого самоврядування (зокрема ОТГ) щодо власне моделі соціального діалогу. Учасниками були голови громад, їх заступники та спеціалісти по зв'язкам з громадськістю.

Показовим є той факт, що чверть учасників не змогла визначитися зі статусом громади, адже перебіг подій не завжди дає змогу сконструювати бачення ситуації. Так само, майже чверть учасників не знають навіть про ЗУ «Про соціальний діалог в Україні» та відповідні йому нормативно-правові акти (діаграма 2).



області як прифронтової зони. Втім, пілотний характер дослідження та результати серії фокусованих інтерв'ю дають змогу сформулювати уявлення про стан соціально-діалогових процесів на рівні територіальних громад.

Якщо йдеться про визначені відповідним Законом України суб'єкти системи соціального діалогу, та також маємо відзначити певні проблеми. Йдеться про *критично низький рівень обізнаності щодо діяльності основних суб'єктів*, які визначені Законом (діаграми 3;4).



При цьому, спостерігається повна обізнаність щодо діяльності в громадах організацій, що є суб'єктами громадянського суспільства (діаграма 5). Громадські організації, волонтерські ініціативи є діючими суб'єктами, які (за визначенням місцевих влад) впливають на справи громад.

Чи маєте Ви інформацію щодо діяльності у Вашій громаді інших об'єднань громадян (громадські організації, волонтерські ініціативи)?



Діаграма 5

Аналіз даних з відкритих джерел щодо діяльності громад як потенційних суб'єктів соціального діалогу в Харківській області підтверджує дані розвідувального дослідження. Показовим є наявність у певних громадах організацій, які за відповідним законом мають бути сторонами соціального діалогу. Наприклад, у трьох громадах, що мають досвід окупації, зони бойових дій та «відносного миру», на 17.07.2003 (за даними органів державної статистики) спостерігається відсутність об'єднань профспілок та майже повна відсутність організацій роботодавців (таблиця 2).

Таблиця 2				
Назва територіальної громади	Усього	У тому числі		
		Код ОПФГ 830-профспілка	Код ОПФГ 835-Об'єднання профспілок	Код ОПФГ 850-Організація роботодавців
Дергачівська ТГ	919	18	-	1
Мереф'янська ТГ	582	13	-	-
Липецька ТГ	366	6	-	-

Другою проблемою є реальна невідповідність представництва, що є на рівні громад, так званій «ідеальній моделі». Йдеться про невизначеність, а іноді навіть відсутність чи то профспілок, чи то організацій роботодавців на рівні громад. А відтак – і про певний відхід від принципів соціального діалогу, які передбачають участь, як мінімум, цих суб'єктів задля забезпечення паритету між основними суб'єктами ринку праці. Власне як оформлених організацій, що можуть брати участь у діалозі у статусі відповідальних за домовленості. При цьому, громадські об'єднання, які в той чи інший спосіб беруть участь у справах громад, навіть не є об'єктом статистичного спостереження. Задля з'ясування напрямів подальшої діяльності з розбудови соціального діалогу на місцевому рівні, була створена мапа стейкхолдерів, що мають впливати на діалогові відносини на місцевих рівнях (рисунки 2).

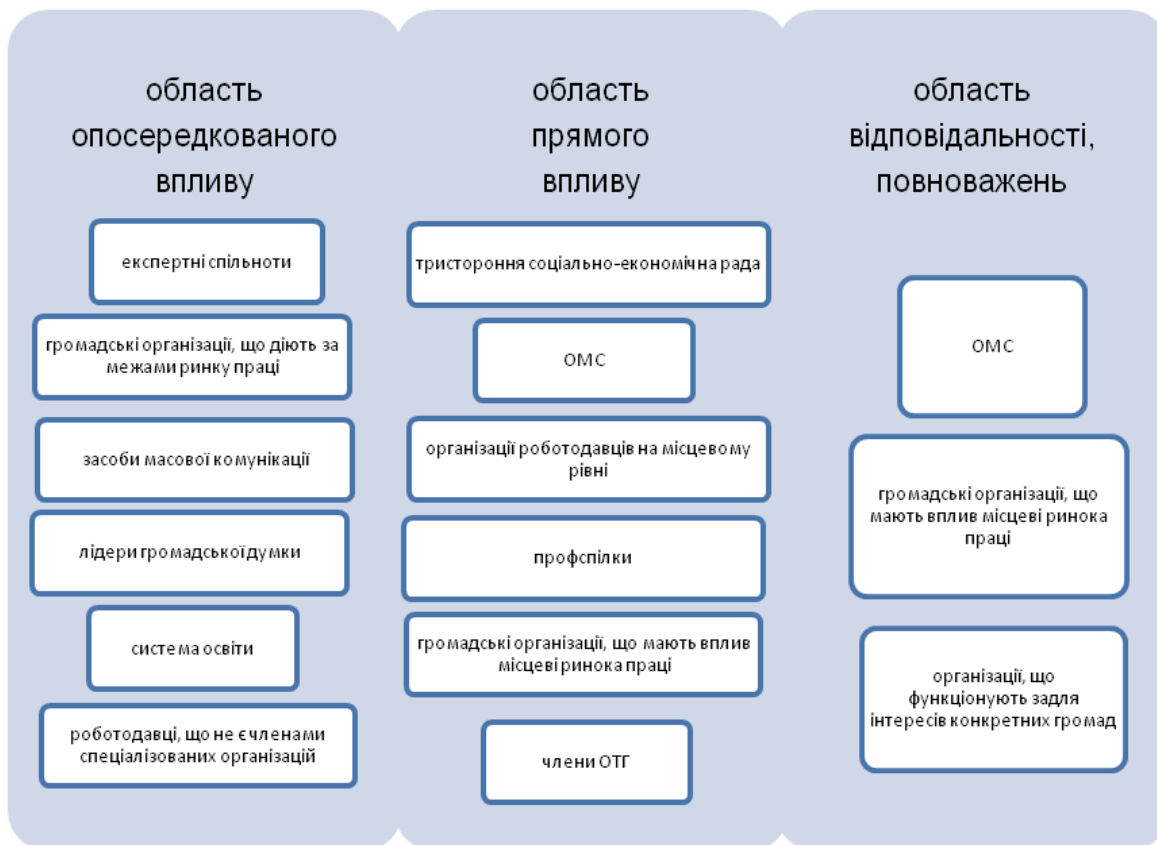


Рисунок 2
Мапа стейкхолдерів

Важливим джерелом інформації для нас були також офіційні сайти громад. Перш за все, варто відзначити, що станом на початок 2023-го року повноцінно функціонують офіційні сайти в 15-ти з 17-ти міських громад регіону. Виключення складають дві деокуповані громади – Куп’янська та Вовчанська. Показовим є стан висвітлення колдоговірних кампаній напередодні повномасштабної війни (2021-2-22 року) на сайтах громад Харківського району. Так, з 15 громад лише в чотирьох ці кампанії (тобто локальний рівень соціального діалогу) висвітлювалася.

Лише в одній громаді є розгляд тематики органів самоорганізації населення, що також, за відповідним Законом є потенційним учасником соціального діалогу. Висновком може бути наступне - станом на 2023 рік, здебільшого моделі демократичного врядування із загальним охопленням різних сфер територіальних громад Харківщини ще не набули системного характеру.

Третя проблема полягає у *практичній відстороненості громадських організацій*, які часто беруть активну участь у справах громад, особливо тих, що потерпають від війни. Тобто вони не розглядаються ані як суб’єкт соціального діалогу, ані як його переговорна сторона. Менше з тим, сьогодні вони є реальним актором, що впливає на вирішення проблем громад.

Четверта проблема полягає у певних *правових колізіях самої регламентації системи соціального діалогу в Україні* (таблиця 3). В цій таблиці надано лише один з прикладів невідповідностей, що були з'ясовані під час комплексного аналізу основних нормативних документів, що регламентують систему соціального діалогу в Україні. А саме: Конституція України, Закон «Про соціальний діалог в Україні», Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про колективні угоди та договори», а також діючі територіальні угоди що діяли в період 2020-2023 років.

Таблиця 3	
Приклад колізій, або ким мають бути представлені органи виконавчої влади на територіальному рівні?	
Закон «Про соціальний діалог в Україні»	Закон України «Про місцеве самоврядування»
<p>Стаття 4. Рівні та сторони соціального діалогу</p> <p>2. До сторін соціального діалогу належать: на територіальному рівні - профспілкova сторона, суб'єктами якої є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона роботодавців, суб'єктами якої є організації роботодавців та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. На території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством.</p>	<p>Стаття 5. Система місцевого самоврядування</p> <p>1. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; (Стаття 10. Ради - представницькі органи місцевого самоврядування) сільського, селищного, міського голову; (Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова</p> <p>1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.</p> <p>3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; (Стаття 11. Виконавчі органи рад</p> <p>1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.</p>

Заради справедливості варто зазначити, що нормативно-правова база соціального діалогу в Україні поволи змінюється. Так, навесні 2023 року було прийнято зміни до ЗУ «Про соціальний діалог в Україні». Органи місцевого самоврядування, згідно цих змін, набувають статусу сторони соціального діалогу. *Втім, це набуде чинності лише через півроку після скасування воєнного стану.* І навіть в цьому разі постає питання суб'єктності, яка не виникає сама по собі, а є результатом певної, достатньо довгої і цілеспрямованої попередньої діяльності.

Попри це, норми діючого законодавства не тільки не розкривають склад, повноваження, механізми, а й суперечать одна одній. Така ситуація породжує багато колізій що призводять до негативних наслідків. Наприклад, укладені територіальні угоди достатньо формальні і не містять (особливо з боку держави, а у деяких в випадках для органів місцевого самоврядування) фактичних обов'язків дотримання. Діяльність, згідно з наявною для ознайомлення інформацією, після підписання угоди відсутня.

Зазначені тенденції, на наш погляд, є наслідком формального підходу до консультативно-процесу та бази його функціонування. Але цей процес не систематизовано, відсутні роз'яснення щодо виконання вимог законодавства, а з урахуванням проблем, про які йшлося вище, це погрожує перетворити конструктивну модель взаємодії на формальну процедуру, яка може перетворитися на додаткове бюрократичне навантаження на учасників соціального діалогу і, передусім, ОМС.

Головний висновок аналізу нормативно-правового поля, в якому функціонує система соціального діалогу в Україні - *нескоординованість нормативно-правових актів, що регламентують взаємодію*. Відтак, навіть досить розгалужена нормативно-правова база не відповідає вимогам щодо залучення громад до системи соціального діалогу. Це дає змогу констатувати наступні проблеми:

1. Несформованість суб'єктності громад та ОМС, як представників їх інтересів у соціальному діалозі, є першою проблемою, на яку потрібно звернути увагу.
2. Реальна невідповідність представництва, що є на рівні громад, так званій «ідеальній моделі». Невизначеність, а іноді навіть відсутність чи то профспілок, чи то організацій роботодавців на рівні громад.
3. Фактична відстороненість громадських організацій, які часто беруть активну участь у справах громад, особливо тих, що потерпають від війни.
4. Недостатня проробленість правового забезпечення процедурних аспектів участі потенційних суб'єктів системи соціального діалогу в діяльності представницьких органів.
5. Відсутність правових механізмів забезпечення паритету, як основного принципу взаємодії суб'єктів системи соціального діалогу.

3. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗМІН.

Отже, метою пілотного дослідження було виявлення:

- загальних трендів щодо участі ОТГ та ОМС у соціальному діалозі
- трендів, специфічних для громад Харківської області, що зазнає вплив війни.

Друга позиція не є виключною лише для Харківської області чи інших, що безпосередньо входять у зону бойових дій. Адже на стан системи соціального діалогу впливає загальний стан комунікацій в Україні. Одним зі спостережень була відсутність взаємодії між організаціями чи ініціативними групами, що в той чи інший спосіб дотичні до проблематики соціального діалогу.

Так, наприклад, декілька публічних заходів, що проводилися у червні 2023 року і де брали участь учасники даного проекту, об'єднували вузькі, групи експертів та функціонерів. Так, учасники проекту взяли участь у:

- Публічній дискусії «Самоврядування воєнного часу: політичне та економічне життя громад Харківщини в 2023 році» 13 червня 2023 року. Захід був ініційований Аналітичним центром «Обсерваторія демократії». Обговорювалися результати експертно-аналітичного моніторингу функціональності місцевого самоврядування в громадах Харківської області. Зокрема йшлося про: комунікацію, ухвалення та транспарентність рішень в громадах в умовах воєнного часу.
- «Регіональному форумі економічного відновлення та розвитку. Шлях до перемоги». 21 червня 2023 року, м. Харків, що був ініційований «Асоціацією приватних роботодавців». Під час проведення Форуму було виявлено проблеми, пов'язані з недостатнім рівнем довіри між бізнесом та органами влади, недостатнім рівнем поінформованості та розуміння потреб та проблем кожної зі сторін, а також недостатньою взаємодією між ними.
- «Публічних консультаціях щодо окремих аспектів здійснення соціального діалогу в Україні». 22 червня 2023 року що проводилися Комітетом з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Верховної ради України. В ході консультацій йшлося про зміни умов та форматів соціального діалогу та пошук відповідей на такі запитання: чи характерний для України соціальний діалог у форматі 3+? І чи можливо і потрібно його змінити у такому напрямку, залучаючи до різних видів діалогу інститути громадянського суспільства?

Попри спільну тему соціального діалогу, загальним висновком була нескоординованість дій. І, скоріше за все, навіть необізнаність щодо паралельної діяльності один одного.

В основу покладені дані лише з офіційних джерел. Адже повномасштабна війна суттєво змінила структуру і пріоритети комунікації. В процесі було:

- проведено аналіз діючого законодавства та нормативних актів, що стосуються соціального діалогу в Україні на рівні територіальних громад;
- проаналізовано участь органів місцевого самоврядування як суб'єктів соціального діалогу в Україні;
- проведено вторинний аналіз соціологічних досліджень, що проводилися у 2023 році: аналітичним центром «Обсерваторія демократії», Інститутом соціології НАН України, Київським міжнародним інститутом соціології. Метою аналізу було виявлення об'єктивного статусу сторін соціального діалогу в Україні і, зокрема, на місцевому рівні.
- проведено аналіз статистичних даних щодо діяльності суб'єктів соціального діалогу в Харківській області.

Так, наведена нижче діаграма 6 (дослідження, проведене Аналітичним центром Разумкова навесні 2023 року) свідчить про певні тенденції у ставленні до основних та потенційних учасників соціального діалогу в Україні⁴.



Діаграма 6

З цього можна побачити, що:

⁴<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>

- a) громадські організації мають позитивний баланс довіри;
- b) місцеві органи влади мають позитивний, хоча й граничний баланс довіри;
- c) профспілки мають негативний баланс довіри;
- d) організації роботодавців навіть не розглядаються як суб'єкт (що скоріш за все означає необізнаність щодо діяльності цих організацій).

Також участь у низці публічних заходів, дозволила сформулювати наступне - проблематика публічного врядування не просто залишається актуальною, але й набуває нових рис, що пов'язано з активізацією громадських об'єднань і організацій роботодавців у тому числі.

Отже, спостерігаємо те, що громадські організації та організації роботодавців, що діють на місцевих рівнях, не розглядаються як ані діючі, ані потенційні суб'єкти системи соціального діалогу.

Разом з цим наявні проблеми, які потребують вирішення, а саме:

- 1) неактуалізованість соціального діалогу як визнаної та законодавчо закріпленої моделі, що покладена в основу публічного врядування;
- 2) відокремленість бачення спільної участі основних учасників соціального діалогу від діяльності один одного та, як наслідок, некоммунікованість дій структур, що їх презентують;
- 3) відсутність спільного бачення місця та ролі саме ОТГ у формуванні соціально-економічних реалій.

Тут йдеться не тільки про Харківщину (яка стала простором пілотного дослідження), але й про український загал. Тут спостерігаємо фіксацією показового, типового для України стану – неактуалізованості можливостей публічного врядування і, насамперед, соціального діалогу.

Аналіз проблеми, результати якого стисло викладено у попередніх пунктах, призвів до необхідності пошуку «плюсів» та «мінусів».

По-перше, описані вище проблеми не означають якихось вад у життєдіяльності громад.

Попри складність ситуації, економічні та безпекові ризики, місцеве самоврядування зберігає стійкість і керованість. Отже, скептичні прогнози щодо функціональності ОМС (і зокрема на Харківщині) не підтвердились. І вкрай важливо, щоби паралельно із вирішенням нагальних проблем життєдіяльності громад продовжувалася робота над зміцненням демократичності врядування.

Головне - у формулюванні основної проблеми. Вона виглядає достатньо просто. Участь у соціальному діалозі не є актуалізованою у діяльності громад і органів місцевого самоврядування.

Йдеться про кристалізацію напрямів подальшої діяльності, а саме:

1. Розвиток інституту соціального діалогу на рівні територіальних громад та визначення його особливостей на місцевому рівні через формування суб'єктності ОТГ та ОМС як суб'єктів і сторін соціального діалогу.
2. Розбудова інформаційної взаємодії між діючими та потенційними суб'єктами соціального діалогу.
3. Залучення ОГС до консультативно-переговорних практик соціального діалогу на рівні громад.
4. Створення системи конструктивних комунікацій між діючими та потенційними учасниками соціального діалогу.
5. Розробка пропозицій щодо процедури формування представницьких органів сторін соціального діалогу на територіальному рівні⁵.

Окресливши сторони та їх відношення до соціального діалогу, вбачається що зазначений інститут на місцевих рівнях (зокрема на Харківщині) тільки починає розвиток. Функціонально ОМС на цей час не готові до сталої консультативно-переговорної взаємодії. Є багато питань організаційного характеру, що потребують консолідованої роботи представників різних акторів, а саме:

- непрозора система ухвалення та прийняття рішень в межах територіальних громад;
- несформованість бази потенційних учасників соціального діалогу на рівні громад;
- несформованість мотивів органів місцевого самоврядування на територіальному рівні до участі у соціальному діалозі;
- ускладнена для аналізу на місцевих рівнях нормативно-правова база функціонування соціально-діалогових відносин;
- необізнаність потенційних учасників соціального діалогу на місцевому рівні щодо нормативно-правових підстав функціонування цього інституту;
- несформованість міждисциплінарного пулу експертів, а відтак, відсутність програмно орієнтованого впливу на громадську думку щодо соціального діалогу та відсутність інформаційно-освітньої політики щодо соціального діалогу на місцевих рівнях.

Напрями вирішення можна поділити на чотири умовних складові:

1. Моніторинг та аналіз нормативно-правових підстав функціонування соціального діалогу на національному та місцевому рівнях.
2. Інформаційно-освітні програми щодо соціального діалогу на місцевих рівнях.
3. Аналіз можливостей змін форматів соціального діалогу із залученням до взаємодії організацій громадянського суспільства.
4. Адвокація соціально-діалогових відносин на рівні громад з урахуванням умов, що спровоковані масштабною агресією проти України.

⁵ Припущення, що потребує окремого дослідження – неактуалізованість соціально-діалогової взаємодії у свідомості ані членів громад, ані функціонерів органів місцевого самоврядування. Про що йдеться? Можливо просто про необізнаність щодо саме існування системи соціального діалогу та потенційних можливостей цієї моделі для функціонування та розвитку громад.

Ці напрями мають стати основою «дорожньої карти» вирішення проблеми, що є головною пропозицією стосовно її продовження. Адже вирішення означених вище проблем має бути прямино-спрямованим. Дорожня карта проекту – це стратегічний інструмент для планування та управління змінами. Тут йдеться про візуалізований план розвитку проекту з визначенням: завдань, учасників, етапів, термінів та залежності між ними (рис.3).

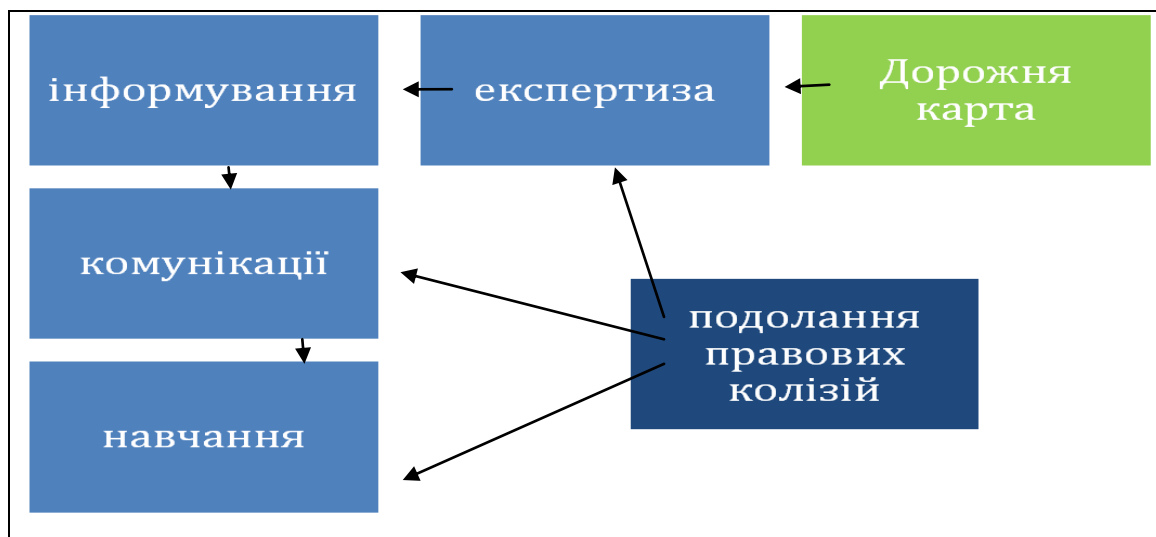


Рисунок 3

Нариси дорожньої мапи

Ключовим, на погляд команди ініціативи, є перший напрям. А саме – моніторинг та аналіз нормативно-правових підстав функціонування соціального діалогу на національному та місцевому рівнях. В основу такого висновку покладено невідповідність певних норм в різних нормативно-правових актах, що регламентують функціонування соціального діалогу, зокрема на рівні місцевих громад.

Виходячи з цього, нагальною потребою є продовження роботи з розбудови соціального діалогу на рівні громад задля подолання означених вище організаційних вад, а саме:

1. Визначення бачення розвитку соціального діалогу потенційними його учасниками.
2. Перелік питань, необхідних відображення в соціальному діалозі на рівні громад.
3. Розробка методології здійснення соціального діалогу, в тому числі розробки територіальних угод.
4. Вивчення потреб громад, з подальшим створенням обов'язкових питань, що необхідні для розгляду в процесі ведення соціального діалогу, визначення фактичних, а не формалізованих прав та обов'язків сторін соціального діалогу, розробки системи контролю та відповідальності за такими питаннями.
5. Розробка пропозицій щодо процедури формування представницьких органів сторін соціального діалогу на рівні громад.

6. Ініціювання залучення до системи соціального діалогу організацій громадянського суспільства, що не є прямими учасниками ринків праці.
7. Створення міждисциплінарного пулу експертів з метою інформування, залучення та навчання фахівців для розбудови соціального діалогу на рівні територіальних громад.
8. Формування освітніх проєктів задля актуалізації соціального діалогу на рівні територіальних громад.

ВИСНОВОК

Означене не є вичерпним колом проблем та напрямів їхнього вирішення. Але є проблематизацією, яка передбачає формування певної стратегії, що спрямована на створення відповідної викликам часу системи соціального діалогу в Україні. І, передусім, на рівні територіальних громад. На рівні, де безпосередньо виникають та мають вирішуватись проблеми, що загрожують соціальній стійкості. Особливо під час війни.

Так, через актуалізацію участі ОМС як сторони соціального діалогу на територіальному рівні, має створитися ґрунт зі взаємопов'язаних ресурсів, на які спирається соціальна стійкість:

- ✓ Економічний розвиток - обсяг та різноманітність ресурсів та справедливість їх розподілу.
- ✓ Соціальний капітал – ресурс, отриманий із соціальних відносин. Тут йдеться про формальні (організаційні) та неформальні зв'язки, що пов'язують членів громади, формують їх ідентичність як спільноти.
- ✓ Компетентність громади, що є передумовою її суб'єктності, а також навички і здатності до співпраці. Інакше кажучи, йдеться про колективну ефективність громади. Як ресурс, вона залежить від готовності робити свій внесок, здатності управляти конфліктами та досягати консенсусу, розширення можливостей та можливостей брати участь у колективному прийнятті рішень.
- ✓ Комунікація, включаючи надійні джерела інформації, які можуть забезпечити ефективні механізми її передачі та отримання задля прийняття управлінських рішень.

Але процес актуалізації потребує програмної роботи із залученням усіх можливих акторів, що і пропонується в якості дорожньої мапи, яка має починатися з подолання правових колізій.

То ж працюємо над цим далі.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

1. Витяги з норм Конвенцій Міжнародної організації праці щодо права на участь організацій працівників у вирішенні трудових і соціально-економічних питань [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_522#Text]
2. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text]
3. Директива (ЄС) 2019/1152 Європейського Парламенту та Ради від 20.06.2019 про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/lab_admin/documents/gener icdocument/wcms_748901.pdf].
4. Директива № 2002/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11.03.2002 про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства - Спільна декларація Європейського парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників [https://minjust.gov.ua/m/str_45891]
5. Директива Ради № 2001/23/ЄС від 12.03.2001 про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур [https://minjust.gov.ua/m/str_45891]
6. Директива Ради № 91/533/ЄЕС від 14.10.91 про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=77791]
7. Директива Ради № 97/81/ЄС від 15.12.97 про рамкову угоду про неповну зайнятість, укладеної СКПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи], ЄЦРП [Європейський центр роботодавців і підприємств] та ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок] [https://minjust.gov.ua/m/str_45891]
8. Директива Ради № 98/59/ЄС від 20.07.98 про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення [https://minjust.gov.ua/m/str_45891]
9. Добровільний національний огляд щодо Цілей сталого розвитку в Україні [<https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc60123b8&tag=TSiliStalogoRozvitku>]
10. Європейська соціальна хартія (переглянута) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text]
11. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>]
12. Закон України «Про колективні угоди та договори» [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937-20#Text>]
13. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [https://ips.ligazakon.net/document/view/ji03536x?an=5&ed=2021_11_17]

14. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80#Text)
16. Закон України «Про соціальний діалог в Україні»
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2862-17#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2862-17#Text)
17. Конвенція МОП № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_186#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_186#Text)
18. Конвенція МОП № 95 про захист заробітної плати
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146#Text)
19. Конвенція МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_004#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_004#Text)
20. Конвенція МОП №189 про гідну працю домашніх працівників (фрілансерів)
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_530\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_530)
21. Конвенція МОП №87 про свободу асоціації та захист права на організацію
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_125#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_125#Text)
22. Конституція України [\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text)
23. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна»
[\[https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc-60123b8&tag=TSiliStalogoRozvitku\]](https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc-60123b8&tag=TSiliStalogoRozvitku)
24. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017р. №1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF/para13#n13\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF/para13#n13).
25. Рекомендація МОП N 92 щодо добровільного примирення та арбітражу
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_232#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_232#Text).
26. Рекомендація МОП № 198 щодо трудових відносин
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_529#Text \]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_529#Text).
27. Рекомендація МОП № 91 щодо колективних договорів
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_231#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_231#Text).
28. Рекомендація МОП №189 щодо загальних умов стимулювання створення робочих місць на малих та середніх підприємствах
[\[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_293#Text\]](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_293#Text).
29. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1127-р «Про схвалення проекту листа Уряду України до секретаріату Міжнародної коаліції за

рівну оплату праці (ЕПІС)» [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2020-%D1%80#Text>]

30. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована із заявою 16 вересня 2014 р.) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text]

Ця публікація була підготовлена в рамках проекту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП у 2021-2023 рр.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

**Українська національна платформа Форуму
громадянського суспільства
Східного партнерства
eap-csf.org.ua unp.eap@gmail.com
www.facebook.com/unp.eap.csf**

**ГО «Центр соціальної безпеки і регіональних ініціатив»
<http://scc.org.ua/>
<https://www.facebook.com/groups/307535618652704>
dubrig@ukr.net**

**Харківська обласна організації професійної спілки
підприємців www.facebook.com/ХОО-ПСП
repinv@ukr.net**