
М. РІШНЯК,

начальник відділення Національної служби посередництва і примирення в Кіровоградській області



УДК 349.2(477)

До питання визначення правосуб'єктності Національної служби посередництва і примирення

У статті досліджуються питання функцій та компетенції Національної служби посередництва і примирення, законодавчого забезпечення її діяльності та ролі як суб'єкта трудового права.

Ключові слова: загальносоціальні функції НСПП, компетенція НСПП, колективний трудовий спір, соціальний діалог, державна соціальна політика, страйк та інші крайні засоби вирішення трудового спору.

Поступальний соціально-економічний розвиток українського суспільства, виконання соціальних програм, державна підтримка найбільш незахищених верств населення можуть бути забезпечені лише завдяки продуктивній праці працездатних громадян в умовах стабільних трудових відносин. У зв'язку з цим особливого значення набуває ефективність регуляторної діяльності Національної служби посередництва і примирення (далі – НСПП) [1, с. 260], функції і компетенція якої визначені ст. 15 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон) [2].

Метою статті є висвітлення окремих питань правосуб'єктності НСПП, поза-як чітко визначення повноважень цієї служби сприятиме злагоди в суспільстві.

НСПП повинна сприяти поліпшенню трудових відносин, запобігати виникненню колективних трудових спорів (конфліктів) (далі – трудові спори), прогнозувати виникнення таких спорів, здійснювати посередництво та допомагати своєчасному їх вирішенню, що безумовно прискорить розвиток економіки.

Зазначені функції НСПП розкривають її сутність, вказують на соціальну спрямованість діяльності та службове

призначення цього суб'єкта трудового права і державного органу щодо особи і суспільства, на чому слушно наголошує О. В. Петришин [3, с. 4].

З огляду на думку О. М. Ярошенка, існування основних (первинних) – трудових відносин та відносин, які виникають у зв'язку із забезпеченням нормального функціонування основних, визначає два рівні суб'єктів трудового права – основні та неосновні. У свою чергу останні поділяються на похідні й допоміжні. Сутність допоміжних суб'єктів полягає в тому, що їх здатність до правоволодіння спрямована на обслуговування функціонування основних суб'єктів трудового права як повноцінних учасників відносин у царині праці. До суб'єктів, правовий статус яких має допоміжний характер, належать і державні органи, які, в свою чергу, за кількісною ознакою належать до колективних [4, с. 85]. На нашу думку, НСПП як державний орган за наявності юридичних фактів (повідомлення органу, який представляє інтереси найманих працівників, про виникнення колективного трудового спору тощо) зобов'язаний вступити в правовідносини внаслідок свого правового статусу, тому що це визначено законодавством. Крім того, вважаємо, що найманих працівників і роботодавців слід вважати первинними суб'єктами трудового права. Державні органи, з огляду на представлення ними суспільних інтересів, слід віднести не до колективних, а до публічних суб'єктів трудового права.

З'ясуємо повноваження цього суб'єкта трудового права, діяльність якого спрямована на здійснення загальносоціальних функцій.

Реєструючи висунуті найманими працівниками вимоги та трудовий спір, НСПП засвідчує правомірність реалізації працівниками права на вирішення трудового спору та забезпечує облік юридичних фактів, що мають значення для заінтересованих осіб, держави, породжують відповідні правові наслідки [5, с. 1208; 6, с. 266] та створюють юридичні підстави для вирішення спору [7, с. 29]. При цьому суспільні відносини трансформуються у правовідносини з вирішення трудового спору. Цей суб'єкт трудового права виступає від імені держави гарантом реалізації працівниками права на вирішення трудового спору, встановленого ст. 2 КЗпП України [8], сприяє упорядкуванню відносин щодо вирішення трудового спору, надає йому офіційного характеру, спонукає сторони до соціального діалогу, усуває обставини, які є перешкодою на шляху до реалізації сторонами своїх суб'єктивних юридичних прав і обов'язків [7, с. 222].

Зважаючи на положення ч. 1 ст. 13 Закону, відповідно до якого жодна із сторін не може ухилитися від участі в примирній процедурі, участь представників працівників і роботодавця у відносинах з вирішення трудових спорів є обов'язковою, тому внаслідок його реєстрації суб'єкти трудових відносин, набуваючи статусу сторін трудового спору з моменту його виникнення, реалізують свої суб'єктивні юридичні права та набувають юридичних обов'язків згідно із Законом. Реєстрація запобігає порушенням Закону усіма учасниками спору.

Повідомлення про реєстрацію спору публікується в Бюлетені НСПП, що забезпечує його офіційність та публічність в інтересах сторін та держави.

Разом з тим варто звернути увагу на те, що компетенція НСПП щодо реєстрації встановлена Законом формально, а її порядок та юридичні наслідки визначені на підзаконному рівні [7, с. 101], що вже на початковій стадії вирішення трудового спору створює значні труднощі юридичного характеру.

На підставі аналізу вимог, виявлення й узагальнення причин трудових спорів, НСПП здійснює кваліфікацію та класифікацію вимог і трудових спорів, виявляє їх кількісні та якісні характеристики, частоту повторюваності й тенденції, певні закономірності їх прояву на виробничому, галузевому і територіальному, національному рівнях, що є важливим для поліпшення трудових відносин, прогнозування, запобігання виникненню та вирішення трудових спорів. З'ясовує повноваження роботодавця, органів влади щодо вирішення вимог. Порядок реалізації цього елемента компетенції теж встановлений підзаконним актом [7, с. 44].

Інші не менш важливі елементи компетенції НСПП щодо добору та підготовки посередників і арбітрів, які спеціалізуються на вирішенні спорів, формування списків, набуття та припинення їх повноважень, права та обов'язки, порядок залучення до вирішення спорів та відповідальність цих суб'єктів визначені на підзаконному рівні [7, с. 132, с. 160].

Аналогічно, перевірка повноважень представників сторін, яка має суттєве юридичне значення для процесу вирішення трудових спорів, участь з цією метою представників НСПП у роботі загальних зборів, конференції трудового колективу, витребування у зазначених суб'єктів правоустановчих та інших

документів регламентуються Положенням НСПП [10, с. 61].

Посередництво НСПП як третьої сторони, яка сприяє налагодженню механізму взаємодії між сторонами, своєчасному формуванню й належному функціонуванню примирних органів, виробленню юридичного механізму прийняття сторонами узгоджених рішень та їх реалізації [7, с. 29], забезпечує вирішення спору у порядку, визначеному Законом, та формально встановлене цим нормативно-правовим актом.

На думку Фернандо Вальдес Даль-Ре, професора з трудового права Мадридського університету, посередництво полягає у забезпеченні нових можливостей для представників сторін поновити двосторонній та автономний чи добровільний соціальний діалог, що був тимчасово та швидкоплинно перерваний виникненням спору [цит. за: 11, с. 4].

Сутність залучення до участі в мирних процедурах народних депутатів України, представників державної влади, органів місцевого самоврядування, на нашу думку, полягає в компенсації обмеженої Законом компетенції НСПП її повноваженнями та підвідомчістю (сферою суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких вона є).

Наприклад, місцеві державні адміністрації [12] та органи місцевого самоврядування [13] на підставі їх компетенції зобов'язані вжити відповідних заходів, спрямованих на вирішення спору.

Підстави та порядок залучення до участі вищезазначених суб'єктів визначені на підзаконному рівні [14, с. 209], що створює суттєві труднощі юридичного характеру в практичній реалізації цього елемента компетенції.

Реалізуючи компетенцію щодо підтвердження репрезентативності організацій профспілок і роботодавців і на цій основі їх права бути учасниками колективних переговорів з укладення договорів і угод, тристоронніх або двохсторонніх органів та міжнародних заходів, НСПП та її відділення сприяють упорядкуванню суб'єктного складу відносин соціального партнерства, забезпеченню соціальної стабільності в суспільстві.

Відповідно до п. 4 ст. 7 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» [15] Порядок оцінки відповідності критеріям репрезентативності та підтвердження репрезентативності суб'єктів сторін профспілок та організацій роботодавців затверджений наказом НСПП від 21.07.2011 р. № 73 після погодження сторонами соціального діалогу на національному рівні.

Із змісту положення ч. 2 ст. 16 Закону випливає, що законодавець передбачив стадійність розгляду колективного трудового спору, що свідчить про процесуальний характер врегульованих ним відносин.

Інструкцією НСПП визначено послідовність розгляду і вирішення спору [15, с. 303], але стадії процесу вирішення трудового спору мають бути визначені й конкретизовані Законом.

Важливою формою взаємодії є право і обов'язок НСПП розробляти на підставі аналітичних матеріалів та надсилати сторонам, центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування рекомендації [10, с. 650] за умови, якщо у вимогах найманих працівників чи профспілки містяться питання, вирішення яких від-

повідно до законодавства віднесено до їх компетенції та/або підприємства, установи чи організації їм підпорядковані за галузевою/територіальною належністю або вони є власниками цих підприємств.

Рекомендації НСПП для роботодавця і органів влади є обов'язковими. Вони не можуть не реалізувати свою компетенцію за наявності відповідних юридичних фактів.

Порядок здійснення, принципи і форми взаємодії НСПП із суб'єктами процесу вирішення спору визначені низкою актів НСПП [16, с. 312].

У випадках, передбачених ст. 24 Закону, коли рекомендації НСПП щодо вирішення спору сторонами не враховано, цей суб'єкт трудового права згідно з положенням ст. 25 Закону уповноважений звертатися із заявою про вирішення спору до відповідного апеляційного суду як третя уповноважена державою сторона [10, с. 652]. На думку З. Я. Козак, таке звернення НСПП необхідно розглядати як рішення, що набуває обов'язкового характеру [17, с. 124]. Така думка є слушною з огляду на те, що проведення страйку забороняється за умов, якщо припинення працівниками роботи створює загрозу суспільній життєдіяльності. Копія заяви НСПП надсилається сторонам [14, с. 215; 4, с. 468].

Разом із тим Законом не визначено підстави, порядок та способи сприяння вирішенню спору НСПП у разі оголошення та проведення найманими працівниками страйку та інших крайніх заходів (зборів, мітингів, пікетів за межами підприємства), що є суттєвою прогалиною.

З огляду на думку С. М. Олейнікова [9, с. 253], формальний аналіз Закону вказує на послідовну зміну дій, подій, періодів у встановленому порядку, свідчить про регулювання його нормами організаційно-правових відносин, які визначають засоби реалізації норм матеріального права. Обов'язок сприяння організації, спрямування дій учасників процесу, юридичної діяльності щодо реалізації норм матеріального права покладено на НСПП, що свідчить про процесуальний характер діяльності цього юрисдикційного органу – суб'єкта трудового права.

Із дослідження випливає, що НСПП, реалізуючи повноваження, зобов'язана за посередництвом встановлених Законом організаційно-правових засобів забезпечити реалізацію його вимог усіма суб'єктами, які підпадають під його регулюючий вплив.

Співвідношення функцій та компетенції свідчать, що компетенція НСПП встановлена Законом формально, забезпечує реалізацію лише функції щодо сприяння вирішенню трудових спорів, є недостатньою для повноцінного виконання цим державним органом загальносоціальних функцій держави, та відсутній механізм її реалізації.

Елементи компетенції НСПП встановлені без належного інтегрування їх у цілісну систему організаційно-правових засобів, що відповідала б їх правовій природі та утворювала дієвий механізм практичної реалізації функцій.

Аналіз свідчить про наявність у Законі суттєвих прогалин. Їх складно заповнити положеннями підзаконних актів з огляду на те, що останні мають нижчу юридичну силу, засновані на за-

конах, не можуть їм суперечити і покликані конкретизувати їх зміст [9, с. 193], не змінюючи суті.

Уточнення на рівні Закону потребує й право НСПП видавати регуляторні акти та їх види.

Зважаючи на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України [18], відповідно до якого НСПП як державний орган зобов'язана діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, виникають проблеми організаційно-правового характеру, за яких встановлені Законом завдання і функції НСПП у сфері вирішення спорів та соціального партнерства не забезпечені адекватними повноваженнями.

Можна констатувати, що діяльність НСПП здійснюється в юрисдикційній формі, є процесуальною за характером, що полягає у сприянні вирішенню спорів та здійсненні посередництва в порядку, встановленому Законом. НСПП уповноважена Законом давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання, що мають значення для вирішення спорів (наприклад, здійснення реєстрації спору, перевірка повноважень представників сторін, надання письмових рекомендацій правового характеру тощо). Такої думки дотримується О. М. Ярошенко, який вважає, що діяльність НСПП у сфері праці має юрисдикційний характер, що полягає в участі у вирішенні спорів [4, с. 105].

На наш погляд, назріла потреба у конкретизації компетенції НСПП у сфері соціального діалогу, яка на сьогодні обмежується повноваженням щодо оцінки відповідності критеріям репрезентативності суб'єктів профспі-

лок і роботодавців, які визначені Законом України «Про соціальний діалог в Україні» [15] та Законом [2].

Проблема належної і достатньої компетенції НСПП потребує подальшого комплексного дослідження з огляду на те, що цей державний орган, здійснюючи загальносоціальні функції держави, сприяє забезпеченню стабільності у сфері праці, створенню підґрунтя для сталого соціально-економічного розвитку суспільства.

Слід зазначити, що в процесі удосконалення законодавства про працю в частині, що встановлює порядок вирішення спорів та організацію і здійснення соціального діалогу на принципах соціального партнерства, необхідно враховувати європейський досвід, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності НСПП у взаємодії з іншими органами державної влади, спрямованої на забезпечення стабільності у сфері праці та створенню надійного підґрунтя для сталого соціально-економічного розвитку держави.

На підставі наведеного можна зазначити, що НСПП є неосновним, допоміжним, публічним суб'єктом трудового права; забезпечує реалізацію загальносоціальних функцій держави у сфері праці; активно формує державну політику в галузі соціального партнерства; виступає гарантом реалізації найманими працівниками права на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів); сприяє упорядкуванню відносин щодо вирішення трудових спорів; забезпечує упорядкування суб'єктного складу відносин соціального партнерства та соціальну стабільність в суспільстві; як третя уповноважена державою особа звертається із заявою до суду щодо вирішення трудового спору в інтересах його сторін і суспільства; є юрисдикційним органом; здійснює регуляторну діяльність у сфері вирішення трудових спорів, яка за характером є процесуальною; її діяльність має службовий характер стосовно основних суб'єктів трудового права і суспільства та є соціально спрямованою.

Список використаної літератури

1. Рішняк М. О. Місце і призначення Національної служби посередництва і примирення в системі державних органів України та її статус / М. О. Рішняк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 260.
2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03.03.1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
3. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
4. Трудове право : підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. ; за ред. В. В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – С. 85, 105, 468.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., доповн. та CD) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – С. 1208.
6. Румянцев О. Г. Юридический энциклопедический словарь / О. Г. Румянцев, В. Н. Додонов. – М. : ИНФРА – М, 1997. – С. 266.
7. Соціально-трудова відносина: нормативно-правове регулювання запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), порядку здійснення аналізу причин їх виникнення та прогнозування в Україні / за заг. ред. О. Я. Окіса. – К. : АДЕФ–Україна, 2009. – С. 29–59, 101–118, 132–139, 160–166.

8. Кодекс законів про працю України // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
9. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 193, 222, 253.
10. Соціально-трудові відносини та вирішення трудових спорів. – К. : Основа, 2002. – С. 612, 650, 652.
11. Савчук С. П. Міжнародний досвід вирішення колективних трудових спорів / С. П. Савчук. – К. : Основа, 2003. – С. 4.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-14 // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Колективні трудові спори / загальні питання / нормативні акти Національної служби посередництва і примирення / судова практика / за заг. ред. В. М. Руденка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 209, 215.
15. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-V1-ВР // Голос України. – 2011. – № 8.
16. Посередництво і примирення. Законодавчі і нормативно-правові акти з питань діяльності Національної служби посередництва і примирення та здійснення примирних процедур. – К. : Основа, 2003. – С. 312.
17. Трудове право України: Академічний курс : підручник / за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. – С. 124.
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Стаття надійшла до редколегії 14.06.2013.

Ришняк Н. К вопросу определения правосубъектности национальной службы посредничества и примирения

В статье исследуются вопросы функций и компетенции Национальной службы посредничества и примирения (далее – НСПП), законодательного обеспечения ее деятельности и роли как субъекта трудового права.

Ключевые слова: общесоциальные функции НСПП; компетенция НСПП; коллективный трудовой спор (конфликт); социальный диалог; государственная социальная политика; забастовка и иные крайние средства решения трудового спора.

Rishnyak N. On the issue of legal personality determination of The National Mediation and Conciliation Service.

The paper studies the issues of functions and competence of the National Mediation and Conciliation Service (hereinafter – NAFP), the legislative support of its activities and role as the subject of labor law.

Keywords: general social functions of NMCS; NMCS's competence; collective labor dispute (conflict), social dialogue, state social policy, strike or other last resort measure of labor dispute resolution.