

Шатіло В.А.

Київський національний лінгвістичний університет

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПРОФСПІЛОК У КОНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються проблеми визначення місця та ролі професійних спілок у конституційному механізмі публічної влади, правового регулювання, що виникають у процесі реалізації конституційного права на об'єднання в професійні спілки в Україні. Здійснено комплексний аналіз конституційних засад функціонування профспілок як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Зазначається, що нині виникає нагальна потреба в посиленні ролі професійних спілок як інституту соціального партнерства та, як свідчить зарубіжний досвід, саме профспілки здатні запобігати або принаймні пом'якшити соціальні конфлікти й суперечності, що виникають між працівниками, роботодавцями й державою. Робиться висновок про те, що відродження профспілкового руху може стати ефективним елементом структури конституційного механізму публічної влади й дієвим засобом захисту трудових і соціально-економічних прав людини й громадянина в Україні. Проте діяльність профспілок наразі має декоративний характер, адже публічна влада не завжди дослухається до їхньої думки, а тому варто на законодавчому рівні запровадити відповідальність за перешикодження профспілкам здійсненню своєї діяльності в межах визначеної законом компетенції. До того ж існують і внутрішні проблеми у функціонуванні профспілкових організацій, які пов'язані зі зниженням довіри до інституту профспілок серед працівників і небажанням останніх брати активну участь в їхній діяльності, високим рівнем безробіття та трудової міграції.

Ключові слова: конституційний механізм публічної влади, конституціоналізм, професійна спілка, конституційне право на об'єднання, громадське об'єднання, соціальне партнерство, соціально-економічні права.

Постановка проблеми. Сучасний стан конституційного реформування, що відбувається в Україні, охоплює всі сфери суспільної життєдіяльності, в тому числі й соціально-економічну. Саме тому підвищення ефективності діяльності профспілок відіграє важливу роль у становленні всього конституційного механізму публічної влади.

В умовах соціально-економічної кризи саме на науку конституційного права покладається важливе завдання, яке полягає в тому числі й у виробленні ефективної моделі соціальної та економічної політики, метою якої є гуманізація трудових відносин і створення оптимальних умов для реалізації конституційних прав людини на належні, безпечні й здорові умови праці, заробітну плату, достатній життєвий рівень та інше. Проте без активної участі громадян в управлінні суспільними процесами, в тому числі через професійні спілки, неможливо побудувати демократичну державу людиноцентристського спрямування.

Викладене свідчить про актуальність і своєчасність обраної теми статті, що має на меті дослідження проблеми визначення місця та ролі

професійних спілок у конституційному механізмі публічної влади, правового регулювання проблем, що виникають у процесі реалізації конституційного права на об'єднання в професійні спілки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем становлення та розвитку конституційного механізму публічної влади й ролі профспілок у цьому процесі переважно здійснюються науковцями в галузі трудового права й права соціального забезпечення. Проте останнім часом дослідженням ролі профспілок як інституту соціальної взаємодії достатня увага присвячується й науковцями у сфері конституційного права, теорії держави й права, науки державного управління тощо. Зокрема, серед дослідників, які досліджували окремі аспекти діяльності профспілок, можна назвати І.В. Бойко, В.П. Бардовського, І.Л. Бородіну, Н.Б. Болотіну, О.М. Вашука, Н.П. Гаєву, М.М. Грекову, І.Я. Кисельова, О.І. Лисяка, О.М. Мороз, О.А. Процевського, П.В. Рабіновича, М.М. Сунарчину, І.С. Сопелкіна, О.Л. Тупицю, В.Ф. Цвиха, Ф.А. Цесарського, Г.І. Чанишеву й інших.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд проблем визначення місця та ролі професійних спілок у конституційному механізмі публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підвищення ролі профспілок у конституційному механізмі публічної влади є важливою умовою становлення громадянського суспільства й формування дієвого інституту соціального партнерства. Як і низка інших асоціацій громадянського суспільства, профспілки реалізують свою діяльність, спираючись на інтереси певної групи людей, що виокремлюється в суспільстві відповідно до здійснення професійної діяльності. Ефективна реалізація конституційного права громадян на об'єднання в профспілки та їх дієве функціонування залежить насамперед від стану суспільства, профспілкового руху й соціально-економічної політики держави.

У процесі становлення громадянського суспільства в Україні важливого значення набуває стимулювання та розвиток таких інститутів, як політичні партії та суспільно-політичні об'єднання (громадські об'єднання, профспілки, асоціації, громадські рухи). Їх вплив протиставляється домінуванню привілейованих груп державно-владних інтересів у системі соціально-політичної взаємодії.

Створення ефективної системи взаємодії між працівником і роботодавцем можливе лише за активної участі третього суб'єкта соціального партнерства – публічної влади. Останнім часом у світовій практиці державотворення дедалі більшої уваги приділяється ідеї створення системи трипартизму, що ґрунтується на інституційних консультаціях і представництві інтересів бізнесу, профспілок і держави, завданням яких у такому контексті повинно бути досягнення консенсусу між соціальними партнерами [1, с. 194–215].

Досліджуючи проблему визначення місця та ролі профспілок у конституційному механізмі публічної влади, враховуючи неоднозначність її розуміння та наявність розмаїття доктринальних інтерпретацій, насамперед варто зупинитися на визначенні правової категорії «конституційний механізм публічної влади».

Так, деякі вчені, зокрема Д.О. Кулагін, вважають, що поняття «конституційно-правовий механізм здійснення публічної влади» охоплює і державну владу. Під ним Д.О. Кулагін пропонує розуміти «засновану на правових принципах, закріплену конституційно-правовими нормами й забезпечену юридичними гарантіями сукуп-

ність правових інститутів і засобів, що дають змогу народу втілювати суверенну волю в життя» [2, с. 8–9]. Таке визначення є цікавим із науково-теоретичного боку, але не відбиває усієї специфіки механізму саме державної влади.

Інший вітчизняний учений, С.В. Матвеев, пропонує дуалістичний підхід до розуміння механізму державної влади. Він пропонує визначати у вузькому розумінні механізм державної влади як статичну єдність певних елементів, що слугують інструментом організації державного регулювання певних явищ і процесів, а в широкому – як динамічне, реальне функціонування всієї системи елементів. З таким підходом до визначення сутності механізму державної влади можна погодитись лише частково, адже для цілісного уявлення про сутність механізму державної влади варто його розглядати як складну взаємопов'язану систему елементів, що мають відповідну структуру й функціональне призначення [3, с. 10].

Під конституційним механізмом державної влади пропонується розуміти «<...> засновану на правових принципах єдину систему взаємопов'язаних, публічних, легальних, нормативно визначених та організаційно й функціонально забезпечених інститутів, що мають на меті практичну реалізацію функцій держави й спираються на наявні ресурси» [4, с. 364].

Теоретики ж конституційного права досліджують взаємовідносини права й державної влади через його прояв у формі конституціоналізму. Зокрема, І.Д. Сліденко зазначає, що конституціоналізм є ефективним обмеженням державної влади. Це функціональний аспект. В остаточному підсумку істинний зміст створення конституціоналізму полягає у створенні таких правил, які б обмежували державу певними рамками [5, с. 41–42].

Такої ж думки дотримується й угорський вчений А. Шайо, який зауважує, що «конституціоналізм – це обмеження державної влади в інтересах суспільного спокою. Він намагається охолодити поточні пристрасті, не загрожуючи ефективності управління» [6, с. 292]. Інша вчена, А.Р. Крусян, також наголошує, що «в системі конституціоналізму державна влада набуває особливих сутнісних властивостей (здатність і реальність її самообмеження), які надають їй значення одного з інститутів конституціоналізму. В результаті вона відіграє інструментальну роль у забезпеченні реалізації та захисту принципів конституціоналізму й досягненні його мети – конституційно-правової свободи людини» [7, с. 340–341].

З викладеними позиціями можна цілком погодитись, адже дійсно публічна влада повинна обмежуватись конституціоналізмом і перебувати під пильним наглядом громадянського суспільства.

Цікавою є й позиція представника соціологічної науки О.І. Добролюбова, який зазначає, що «ідеальний механізм демократичної влади – той, який розрахований на неідеальних політичних діячів (а не на вождів і геніїв), оскільки лише така державна машина матиме змогу надійно функціонувати довготривалий час, успішно проживаючи й хороших, посередніх, і видатних керівників» [8, с. 15].

Варто зазначити, що сучасний етап конституційного реформування публічної адміністрації в напрямі децентралізації передбачає передачу ряду функцій державної влади на рівень муніципальної влади, а також залучення до сфери політичного управління властивих приватному сектору принципів і категорій. Тобто в сучасних умовах держава постає в ролі організації, що регулює і забезпечує процес надання публічних послуг громадянам, який в орієнтації на демократичну взаємодію органів влади й суспільства стає одним із пріоритетних напрямів розвитку держави загалом.

У цьому контексті цілком слушною є позиція О.В. Батанова, який зазначає, що місцеве самоврядування – це не тільки інститут громадянського суспільства, елемент системи конституційного ладу й відповідний набір громадянських прав людини. У своєму нормативному значенні положення ст. 7 Конституції України насамперед пов'язані з принципом народовладдя. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України, народ здійснює свою владу безпосередньо й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Іншими словами, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади. Це передусім передбачає організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність під час розв'язання питань місцевого значення. Але самостійність, як указує Конституція України, – в межах власних повноважень. Отже, йдеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не повну самостійність і незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання [9, с. 187].

В умовах глобалізації та формуванні якісно оновленої поліцентричної системи владних відносин у розвинених країнах світу дедалі набуває популярності концепція «розумної влади», яка

сформульована в 1990 р. гарвардським професором Дж. Наємом у книзі «М'яка влада» («Soft Power»). Автор такої концепції впевнений у тому, що насильство не обмежується використанням виключно військової сили, адже існують різноманітні методи впливу, наприклад, санкції, які належать до механізмів «жорсткої влади» [10].

Звісно, що залежно від об'єкта влади, владних відносин і наявності ресурсів пропорція примусу й переконання повинна змінюватись. Концепція «розумної влади» передбачає збалансоване поєднання ресурсів двох типів влади: «жорсткої» та «м'якої», адже сучасний світ поступово змінюється та суворо ієрархічна структура й імперативні методи здійснення державної влади поступово замінюються складним конституційним механізмом державної влади, до якого входить ціла низка якісно оновлених інститутів, які здійснюють одне на одного відповідний вплив і взаємний контроль. Натепер вважаємо, що ефективна реалізація конституційного механізму державної влади має бути гарантована й забезпечена за допомогою входження до нього інститутів професійно-правової демократії (лат. *curij* – нагляд; *demos* – народ) – громадський (народний) контроль.

Професійні спілки, як і політичні партії, відіграють важливу роль у конституційному механізмі публічної влади, однак досить часто їх вага в цьому процесі як із боку державних діячів, так і з боку науковців дещо применшується. Так, М.В. Денисюк ставить професійні спілки в один ряд із політичними партіями, неурядовими організаціями, засобами масової інформації, які складають «соціальну основу правової держави, без якої не відбувається правова держава й не здійснюється верховенство права» [11, с. 86]. В.С. Журавський, досліджуючи структуру політичної системи України, хоча й визнає профспілки невіддільним елементом політичної системи, все ж основну роль у цьому дослідженні відводить партіям, засобам масової інформації, церкві [12, с. 112].

У науковій літературі виділяють характерні риси профспілок, серед яких, як правило, називають такі:

- 1) профспілки забезпечують передусім економічні права громадян;
- 2) об'єднують визначену групу людей – найманих робітників;
- 3) мають партнерів – суперників у своєму середовищі, зокрема підприємців, органи влади й місцевого самоврядування;
- 4) виконують різноманітні функції;
- 5) мають політичний характер [13, с. 200].

У системі публічно-правових відносин держави й громадських об'єднань, у тому числі й профспілок як суб'єктів конституційно-правових відносин, держава посідає особливе місце, оскільки саме вона володіє повним набором правових та організаційних інструментів, за допомогою яких не тільки обмежує приватні й громадські інтереси громадських об'єднань, але й може активно впливати на них [14, с. 40]. Громадські об'єднання – суб'єкти публічно-правових відносин, які наділені тільки правом створювати бар'єри, що впливають та обмежують державні інтереси шляхом формування або участі у формуванні органів державної влади, що дозволяє активно впливати на державу.

З погляду Ю.С. Шемшукенка щодо громадянського суспільства [15, с. 646–647], аналіз правових норм правових інститутів громадянського суспільства засвідчив, що тільки держава з усіх суб'єктів громадянського суспільства володіє механізмом не тільки обмеження приватних і громадських інтересів, які не допускають надмірного утиску державних інтересів, а й механізмом активного впливу на недержавні суб'єкти суспільства, що дозволяє приводити їх у такий стан, який відновлював би порушену цими суб'єктами рівновагу між приватними й суспільними інтересами й державними інтересами. Елементами такого механізму є заходи щодо застосування державного примусу до недержавних суб'єктів суспільства, залучення їх до юридичної відповідальності аж до припинення діяльності громадянського об'єднання. Іншими словами, держава як суб'єкт громадянського суспільства володіє механізмом стримувань і противаг стосовно недержавних суб'єктів.

Що ж до недержавних суб'єктів громадянського суспільства, то аналіз юридичних норм правових інститутів громадянського суспільства, які забезпечують приватні й громадські інтереси, дозволяє зробити висновок про відсутність у них правових норм, що надають можливість цим суб'єктам активно впливати на державні органи в разі порушення ними наявного в суспільстві балансу інтересів, здійснювати постійний контроль із боку громадськості й окремих громадян за виконанням обов'язків державними структурами. Тобто недержавні суб'єкти фактично володіють тільки механізмом стримувань щодо держави; механізм же противаг, який дозволяв би активно впливати на державу в разі порушення нею балансу інтересів, практично відсутній [16, с. 46].

Досліджуючи сучасні теорії конституціоналізму, М.В. Савчин зазначає, що на відміну від

класичного конституціоналізму, який ґрунтується на ідеях обмеження правління правом і здійсненні конституційного контролю актів і дій органів влади, соціальний конституціоналізм зв'язує публічну владу не тільки особистими й політичними правами (класичними основними правами), а також соціальними [17, с. 372]. Це стало загальносвітовою тенденцією починаючи близько з 1960-х років. Ця група прав і свобод людини й громадянина невіддільна від громадянських (особистих) і політичних прав, які взаємопов'язані й становлять у сукупності основу конституційно-правового статусу людини й громадянина. Специфіка їх полягає в тому, що вони передбачають можливість кожного забезпечити свої життєві потреби в економічній, соціальній і культурній сферах [18].

Інституціоналізація профспілок і підвищення їх ролі в конституційному механізмі публічної влади є першочерговим завданням сучасного етапу розвитку української державності. Нині можна говорити про те, що конституційний механізм публічної влади складається з різного роду інститутів реалізації публічної влади, як такі можуть виступати державні органи, державні підприємства, установи, організації, засоби масової інформації, а також недержавні організації (політичні партії, громадські організації, професійні спілки), в тому числі яким держава делегувала частину своїх повноважень (органи місцевого самоврядування). Також до цього блоку варто віднести інститут контролю за діяльністю органів державної влади, інститут територіальної основи здійснення державної влади, інститут форм народовладдя та інші. Важливість і необхідність виділення цього блоку в структурі механізму державної влади зумовлюється насамперед його інституційною конфігурацією та функціональною спрямованістю. Саме функціонування державної влади пов'язане з соціальними відносинами, які і є джерелами виникнення будь-яких інституцій, що реалізують відповідні функції в суспільстві, а також виступають чинниками еволюційної динаміки інституційної організації суспільства.

Правозахисна робота профспілкових організацій здійснюється в межах чинного законодавства й соціального партнерства. Профспілки з метою реалізації наданих прав можуть використовувати усі визначені законодавством законні форми й методи. Зокрема, профспілки мають право захищати право громадян на працю (наприклад, захист прав працівників, що підлягають звільненню внаслідок реорганізації чи ліквідації підприємства), беруть участь у розробленні й здійсненні держав-

ної політики в галузі трудових відносин, а саме відстоюють право на відпочинок, належну оплату праці (не нижче прожиткового мінімуму), охорони праці й створення належних умов працівнику, соціального захисту тощо.

Однією з найважливіших функцій профспілок, що має суттєвий вплив на ефективність функціонування всього конституційного механізму публічної влади, є нормотворчість. Звісно, профспілки, на відміну від деяких конституційно визначених органів публічної влади, не можуть бути суб'єктами права законодавчої ініціативи, а також не мають права приймати нормативно-правові акти, що є обов'язковими для виконання. Однак вони можуть брати активну участь у процесі їхньої розробки й прийняття, а публічна влада, прагнучи налагодження соціального діалогу, повинна дослухатись до їхньої думки. Зокрема, профспілки в конституційному механізмі публічної влади мають право:

1) брати участь в обговоренні й надавати пропозиції щодо проєктів законів із питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

2) на врахування думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок щодо проєктів нормативно-правових актів, які розглядаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та стосуються регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

3) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи й відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулюванні трудових, соціальних, економічних відносин;

4) здійснювати громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, ство-

ренням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих і санітарно-побутових умов, забезпеченні працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального й колективного захисту;

5) проведенні незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проєктуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам із питань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві й давати свої висновки про них.

Зазначене лише створює умови й наділяє профспілки відповідним обсягом прав, але водночас із метою, щоб думка профспілок була почута, а права працівників мали належний захист, необхідно, щоб органи публічної влади (державної та муніципальної) бажали дослухатись і реально сприяли налагодженню соціального діалогу й зменшенню соціальної напруги. У разі ігнорування їх думки в профспілок і працівників залишається лише єдиний шанс бути почутими шляхом реалізації конституційного права на страйк.

Висновки. Підводячи підсумок, варто акцентувати увагу на тому, що відродження профспілкового руху може стати ефективним елементом структури конституційного механізму публічної влади й дієвим засобом захисту трудових і соціально-економічних прав людини й громадянина в Україні. Проте діяльність профспілок наразі має декоративний характер, адже публічна влада не завжди дослухається до їхньої думки, а тому варто на законодавчому рівні запровадити відповідальність за перешкоджання профспілкам здійсненню своєї діяльності в межах визначеної законом компетенції. До того ж існують і внутрішні проблеми у функціонуванні профспілкових організацій, які пов'язані зі зниженням довіри до інституту профспілок серед працівників і небажанням останніх брати активну участь в їхній діяльності, високим рівнем безробіття та трудової міграції.

Список літератури:

1. Jacobs B.D. *Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America*. London, New York : Routledge, 1992. 320 p.

2. Кулагин Д.А. *Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации* : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск, 2013. 18 с.

3. Матвеев С.В. *Юридичний механізм взаємодії органів державної влади в Україні* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Луганськ, 2011. 21 с.

4. Шатіло В.А. *Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний та світовий досвід)* : монографія. Київ : Юридична думка, 2017. 364 с.

5. Сліденко І.Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : монографія. Київ : Істина, 2010. 624 с.
6. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. Москва : Юристъ, 2001. 292 с.
7. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
8. Добролюбов А.И. Государственная власть как техническая система: О трех великих социальных изобретениях человечества. 2-е изд., стереотип. Москва : Едиториал УРСС, 2003. 240 с.
9. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
10. Nye J. The Means to Success in World Politics. PublicAffairs, 2004. 191 p.
11. Денисюк М.В. Взаємозв'язок і взаємодія громадянського суспільства та держави (теоретико-правові аспекти). *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 86–89.
12. Журавський В.С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект). Київ : Парламентське вид-во, 1999. 112 с.
13. Назаренко О.А. Теоретико-правові основи політичної системи суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 200 с.
14. Грудницька С.М. Щодо питання про напрями розвитку законодавства про об'єднання. *Право України*. 1998. № 11. С. 40–42.
15. Шемшученко Ю.С. Громадянське суспільство. *Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1. С. 646–647.
16. Міненко М.А. Об'єднання фізичних і юридичних осіб: словник термінів : довідник. Київ : Ін-т аграр. економіки, 2011. 122 с.
17. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.
18. Sabsay D.A. Constitution and Enviroment in Relation to Sustain. URL: <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1236&context=pehr>.

Shatilo V.A. THE PLACE AND ROLE OF TRADE UNIONS IN THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF STATE POWER IN UKRAINE

The article examines the problems of determining the place and role of trade unions in the constitutional mechanism of state power as well as legal regulation that arise in the process of exercising the constitutional right to form trade unions in Ukraine. A comprehensive analysis of the constitutional principles of the operation of trade unions in Ukraine and abroad has been conducted. It is noted that there is an urgent need to strengthen the role of trade unions as an institution of social partnership and, as foreign experience shows, it is trade unions that can prevent or at least mitigate social conflicts and tensions between workers, employers and the state. It is concluded that the revival of the trade union movement can become an effective element of the structure of the constitutional mechanism of state power and an efficient means of protecting labour and socio-economic rights of man and citizen in Ukraine. However, the activities of trade unions are currently decorative, as public authorities do not always listen to their opinions, and thus it is necessary to introduce liability at the legislative level for obstructing trade unions in carrying out their activities within the competence defined by law. Furthermore, there are internal problems in the functioning of trade unions, which are associated with a decline in confidence in the institution of trade unions among workers and the reluctance of the latter to take an active part in their activities, as well as high unemployment rate and labour migration.

Key words: constitutional mechanism of state power, constitutionalism, trade union, constitutional right to association, public association, social partnership, socio-economic rights.