

УДК 342.728

О. О. Піфко

**УЧАСТЬ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ:
УКРАЇНА ТА ДОСВІД ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Постановка проблеми. Вільна діяльність ефективних професійних спілок (далі – профспілки) є однією з головних передумов належної реалізації та дієвого захисту трудових і соціальних прав людини і громадянина у відповідній державі. Як відомо, саме представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів є головною метою діяльності профспілок. Разом із тим для реалізації цієї мети профспілки мають бути наділені відповідним, закріпленим у чинному законодавстві інструментарієм. Одним з найбільш ефективних засобів захисту профспілками прав своїх членів є їх участь у законотворчому процесі. У чинному законодавстві України та окремих країн Європейського Союзу (далі – ЄС) форми участі професійних спілок у законотворчому процесі різняться. Актуальність вивчення досвіду захисту прав людини і громадянина саме в країнах-членах ЄС випливає із закріплення в Конституції України [1] положень щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу України.

Метою статті є порівняльне дослідження особливостей участі профспілок у законотворчому процесі в Україні та окремих країнах ЄС.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти діяльності профспілок у законотворчому процесі досліджували такі вчені, як: М.Ю. Віхляев, О.Г. Серета, В.В. Соломінчук, А.Ю. Шакірова тощо. Разом із тим вивченню досвіду конституційно-правового регулювання участі профспілок у законотворчому процесі у країнах-членах ЄС приділялося не досить уваги.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній юридичній науці законотворчий процес визначається як система взаємопов'язаних інститутів, що забезпечують змістовну підготовку законів як демократичну форму відображення й реалізації суспільної думки та народного волевиявлення, а також як застосування різних форм діяльності вищих органів влади в процесі створення та прийняття закону [2, с. 10]. Водночас відзначається, що законотворчий процес порівняно із законодавчим є значно ширшим поняттям [3, с. 13; 4, с. 106]. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, а також Кабінету Міністрів України. Отже, профспілки в Україні не наділені правом законодавчої ініціативи. Хоча відповідно до ст. 7 Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності» [5] профспілки мали таке право.

Вітчизняними вченими багаторазово висувалися та з різних позицій обґрунтовувалися пропозиції щодо необхідності наділення профспілок правом законодавчої ініціативи [6, с. 156; 7, с. 125; 8, с. 164–165]. Також відзначається, що відсутність законодавчої ініціативи залишає для профспілок «два шляхи: або підтримувати на парламентських виборах кандидатів від певної політичної партії, а потім через

них проводити потрібні закони, або в мажоритарних округах висувати власних кандидатів, які б потім, маючи право законодавчої ініціативи, вносили законопроекти від профспілок чи об'єднань роботодавців» [9]. Звичайно, право законодавчої ініціативи надає низку безумовних переваг його суб'єкту у можливості впливу на формування соціальної політики та регулювання трудових відносин. Разом із тим законопроект, внесений таким суб'єктом законодавчої ініціативи, як профспілка, котра не є безпосереднім учасником владно-політичної діяльності, матиме доволі примарні перспективи бути прийнятим.

Відзначимо, що для конституцій країн-членів ЄС також не є притаманним наділення профспілок правом законодавчої ініціативи. Так, відповідно до ст. 118 Конституції Польщі [10] законодавча ініціатива належить депутатам, Сенату, Президенту Польщі, Раді Міністрів Польщі, а також групі чисельністю не менше сто тисяч громадян, які мають право голосу. Схоже положення міститься і в ст. 65 Конституції Латвії [11], згідно з якою законопроекти в Сейм можуть вносити Президент Латвії, Кабінет міністрів, комісії Сейму, групи депутатів у кількості не менше п'яти осіб, а також у разі і в порядку, передбачених Конституцією, одна десята частина виборців. Істотною особливістю наведених положень порівняно з Конституцією України є наділення законодавчою ініціативою громадян країни (за умови, якщо таку ініціативу підтримає передбачена мінімальна кількість громадян). Тобто йдеться про так звану «народну законодавчу ініціативу» (під цим терміном розуміється право встановленої у конституції кількості виборців внести на розгляд до представницького органу влади законодавчу пропозицію або розроблений проект закону [12, с. 9]). Порядок реалізації народної законодавчої ініціативи регулюється спеціальними законами [13; 14], а процедура складається з двох етапів: підготовчого та парламентського (робота над законопроектом у парламенті після його офіційного подання [15]).

Такі конституційні положення в Польщі та Латвії все ж дають змогу профспілкам (хоча й не безпосередньо) вносити свої законопроекти на розгляд парламенту. Так, у Польщі, населення якої становить близько 39 мільйонів, для таких масових громадських організацій, як профспілки, отримати підтримку для законопроекту у групі чисельністю сто тисяч громадян не становитиме суттєвих перешкод. Наприклад, тільки Всепольська організація професійних спілок (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) налічує понад 550 тисяч членів, а загальна кількість членів у трьох найбільших профспілках Польщі становить понад 1 мільйон 600 тисяч [16; 17]. Хоча в цих країнах періодично й висувуються пропозиції щодо необхідності наділення профспілок правом законодавчої ініціативи [18]. Такий варіант здійснення законодавчої ініціативи з боку профспілок (через використання механізмів народної законодавчої ініціативи) певною мірою є навіть більш демократичним, ніж надання права такої ініціативи безпосередньо профспілкам. Справа в тому, що відповідно до статутів профспілок рішення від імені профспілки приймаються визначеним у статуті профспілковим органом, що не завжди означає підтримку такого рішення з боку всіх членів профспілки. Водночас у разі використання профспілкою процедури народної законодавчої ініціативи кожен член профспілки особисто вирішує питання про підтримку чи невідтримку відповідної ініціативи.

Також варто відзначити, що в Польщі, попри відсутність права законодавчої ініціативи, загальнонаціональні профспілкові органи мають право звернутися до Конституційного Трибуналу Польщі (у порядку, встановленому Законом Польщі «Про Конституційний Трибунал» [19]) із заявою про: відповідність законів та міжнародних договорів Конституції Польщі; відповідність законів ратифікованим міжнародним договорам; відповідність правових норм, що видаються центральними державними органами, Конституції, ратифікованим міжнародним договорам і законам (якщо ці акти стосуються сфери їхньої діяльності). Таке право значно підсилює можливості профспілок щодо захисту трудових та соціальних прав людини і громадянина.

Проте, незважаючи на відсутність законодавчої ініціативи, профспілки наділені низкою прав, що дають їм змогу брати певну участь у законотворчому процесі. Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] профспілки, об'єднання профспілок мають право вносити суб'єктам права законодавчої ініціативи свої пропозиції щодо прийняття чи внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Законопроекти, що стосуються названої сфери суспільних відносин, подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань, а проекти нормативно-правових актів, які стосуються цієї сфери, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок. Такі формулювання в тексті закону, як «з урахуванням думки», «із урахуванням пропозицій», з одного боку, накладають на відповідні органи зобов'язання враховувати пропозиції та висновки уповноважених профспілок, а з іншого – вони є занадто невизначеними та жодним чином не вказують, яким чином та в якому обсязі думки та пропозиції профспілок мають бути враховані. З такого формулювання випливає, що компетентний орган під час підготовки та прийняття відповідного акта може ознайомитися з пропозицією профспілки, але врахувати її частково чи взагалі не враховувати.

Відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [21] у разі подання на реєстрацію акта з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади також повідомляють про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань (при цьому необхідність урахування цих зауважень та пропозицій визначають органи, які приймають цей акт). Отже, тут йдеться про формальну процедуру отримання відповідним компетентним органом думки (консультацій, пропозицій, висновків) профспілки, недотримання якої може бути підставою для відмови в реєстрації нормативно-правового акта, а не про обов'язковість урахування позиції профспілки. Хоча й варто погодитися з думкою В.В. Соломінчук, що завдяки обов'язковості такої процедури компетентним органом підтверджується проведення соціального діалогу щодо нормативно-правового акта, який стосуються сфери діяльності профспілок [8, с. 168].

Схожі положення містяться і в Законі Латвії «Про професійні спілки» [22], ч. 2 ст. 12 якого передбачає, що профспілки мають право брати участь у розробці проєк-

тів нормативно-правових актів та надавати висновки щодо цих проектів, якщо вони впливають або можуть вплинути на трудові, економічні, соціальні та професійні права та інтереси працівників. Відповідно до ст. 19 Закону Польщі «Про професійні Спілки» [23] профспілки, які відповідають критеріям репрезентативності (визначаються Законом Польщі «Про Раду соціального діалогу та інші інституції соціального діалогу» [24]), мають право надавати висновки щодо законопроектів, які стосуються сфери діяльності профспілок, окрім проекту закону про державний бюджет, висновки до якого надаються профспілками у межах реалізації ними принципу трипартизму.

Варто також відзначити положення Закону Польщі «Про професійні Спілки», за якими законопроекти, що стосуються сфери діяльності профспілок, надаються компетентними органами відповідним профспілкам із зазначенням терміну, протягом якого профспілка має надати свій висновок (не менше 30 днів, хоча цей термін і може бути скорочений до 21 у визначених випадках). Якщо профспілкою не надано висновку щодо законопроекту у вказаний термін, то вважається, що профспілка відмовилася від свого права на надання висновку. Також профспілки мають право висловлювати свою позицію щодо законопроектів, які стосуються сфери їхньої діяльності у засобах масової інформації.

Висновки. Для країн, де передбачена можливість внесення законопроектів встановленою конституцією кількістю громадян, відсутність законодавчої ініціативи у профспілок не є критичною, оскільки за рахунок значної чисельності своїх членів, профспілки можуть ініціювати підготовку, розробляти та подавати законопроекти на розгляд парламенту, використовуючи механізми законодавчої ініціативи громадян. В Україні профспілки позбавлені й такої непрямої законодавчої ініціативи, проте чинне законодавство наділяє їх певними можливостями щодо участі у законотворчому процесі, тим самим даючи можливість (хоч і опосередковано) впливати на формування і реалізацію державної соціальної політики та захист трудових і соціальних прав як своїх членів, так і людини та громадянина загалом.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Фатхутдінова О.В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», Київ, 2000. 16 с.
3. Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти : монографія. Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. 446 с.
4. Пацкан В.В. Співвідношення законотворчої та законодавчої діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 1. S. 103–110.
5. Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності : Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 10 грудня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1818400-90>.
6. Шакірова А.Ю. Адміністративно-правовий статус профспілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 213 с.
7. Середа О.Г. Повноваження профспілок у механізмі правового захисту прав працівників. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 15(1). С. 123–125.
8. Соломінчук В.В. Участь професійних спілок у розбудові соціально-правової держави (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 228 с.

9. Деркач В.А. Формування механізму соціального партнерства. *Державне будівництво*. 2007. № 2. http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2007_2_39.pdf.
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
11. Latvijas Republikas Satversme. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980>.
12. Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 248 с.
13. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990620688>.
14. Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=58065>.
15. Eckhardt K. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.wspia.eu/file/15777/09-ECKHARDT.pdf>.
16. Działalność związków zawodowych w Polsce. URL: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_087_17.PDF.
17. Trappmann V. Związki zawodowe w Polsce aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania. Warszawa : Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, 2012. URL: http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/Analiza_Zwiazki_zawodowe_Trappmann.pdf.
18. Eiropas Savienības normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze 2011. gada aprīļa ziņojums. Grozījumi likumā Par arodbiedrībām. URL: http://www.sif.gov.lv/nodevumi/nodevumi/3418/grozijumi_likuma_par.arodbiedribam_30042011_gala.pdf.
19. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001064>.
20. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
21. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#n35>.
22. Arodbiedrību likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=265207>.
23. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910550234>.
24. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001240>.

Анотація

Піфко О. О. Участь професійних спілок у законотворчому процесі: Україна та досвід окремих країн Європейського Союзу. – Стаття.

Стаття присвячена порівняльному дослідженню участі професійних спілок у законотворчому процесі в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Окреслюються основні аспекти конституційно-правового регулювання участі професійних спілок у законотворчому процесі в Україні, Польщі та Латвії. Аналізується вплив відсутності у профспілок права законодавчої ініціативи на ефективність реалізації ними своїх завдань в Україні, Польщі та Латвії.

Ключові слова: професійні спілки, діяльність професійних спілок, права професійних спілок, законотворчий процес, участь професійних спілок у законотворчому процесі, захист трудових і соціальних прав.

Аннотация

Пифко А. А. Участие профессиональных союзов в законотворческом процессе: Украина и опыт отдельных стран Европейского Союза. – Статья.

Статья посвящена сравнительному исследованию участия профсоюзов в законотворческом процессе в Украине и отдельных странах Европейского Союза. Определяются основные аспекты конституционно-правового регулирования участия профсоюзов в законотворческом процессе в Украине, Польше и Латвии. Анализируется влияние отсутствия у профсоюзов права законодательной инициативы на эффективность реализации ими своих задач в Украине, Польше и Латвии.

Ключевые слова: профессиональные союзы, деятельность профессиональных союзов, права профессиональных союзов, законотворческий процесс, участие профессиональных союзов в законотворческом процессе, защита трудовых и социальных прав.

Summary

Pifko O. O. The role of Trade Unions in the law-making process: Ukraine and experience of some EU member countries. – Article.

The article presents the findings of a comparative study into the role of Trade Unions in the law-making process in Ukraine and in some EU member countries. It outlines the main aspects of the constitutional and legal regulation of the participation of Trade Unions in the legislative process in Ukraine, Poland and Latvia. The article also explores the effect the lack of the right to initiate legislation by Trade Unions has on the effectiveness of carrying out their tasks in Ukraine, Poland and Latvia.

Key words: Trade Unions, Trade Union activities, rights of Trade Unions, law-making process, role of Trade Unions in the law-making process, protection of labour and social rights.