

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 316.4:005.5

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.1>

**Вісин Валентин Васильович,**

доктор історичних наук, професор,

професор кафедри права

Луцького національного технічного університету

ORCID ID: 0000-0001-9122-9158

**Мартинюк Ярослава Миколаївна,**

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри соціогуманітарних технологій

Луцького національного технічного університету

ORCID ID: 0000-0002-1982-5112

### СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

### SOCIAL DIALOGUE AS A MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE FIELD OF SOCIAL AND LABOR RELATIONS

*У статті висвітлено основні компоненти у структурі соціального діалогу, його сторони та суб'єкти, рівні, форми та предмет. Поряд з цим проаналізовано основні завдання соціального діалогу: захист соціальної справедливості; посилення демократії через надання учасникам соціального діалогу рівних можливостей у формуванні соціально-економічної політики. У дослідженні підкреслено, що соціальний діалог як інститут публічного управління відіграє важливу роль у забезпеченні участі роботодавців та працівників у формуванні й здійсненні соціально-трудової та соціально-економічної політики. Визначено функції, які соціальний діалог виконує у сфері соціально-економічних та соціально-трудових відносин.*

*Доведено, що соціальний діалог як інститут публічного управління відіграє важливу роль у забезпеченні участі роботодавців та працівників у формуванні й здійсненні соціально-трудової та соціально-економічної політики. Підкреслюється, що соціальний діалог виступає своєрідним інструментом у забезпеченні збалансованих інтересів найманих робітників, підприємців і влади задля користі кожного із учасників діалогу та усього суспільства загалом. Це ефективний механізм забезпечення кращих умов життя та праці і більшої соціальної справедливості для працівників; підвищення якості управління в багатьох сферах; створення більш продуктивних та ефективних підприємств і галузей, а також більш справедливої і ефективно економіки; забезпечення гендерної рівності у сфері праці; формування стабільного і справедливого суспільства; досягнення соціального консенсусу між заінтересованими сторонами; сприяння гнучкості ринку праці; забезпечення демократизації соціально-економічних відносин тощо.*

**Ключові слова:** соціальний діалог, публічне управління, соціально-економічна політика, соціально-трудові відносини, профспілки, організації роботодавців.

*The article highlights the main components in the structure of social dialogue, its parties and subjects, levels, forms and subject. Along with this, the main tasks of social dialogue are analyzed: protection of social justice; strengthening of democracy by providing the participants of the social dialogue with equal opportunities in the formation of social and economic policy. The study emphasizes that social dialogue as an institution of public administration plays an important role in ensuring the participation of employers and employees in the formation and implementation of social, labor and socio-economic policies. The functions that social dialogue performs in the sphere of socio-economic and social-labor relations are determined.*

*It has been proven that social dialogue as an institution of public administration plays an important role in ensuring the participation of employers and employees in the formation and implementation of social, labor and socio-economic policy. It is emphasized that the social dialogue acts as a kind of tool in ensuring the balanced interests of hired workers, entrepreneurs and the authorities for the benefit of each of the dialogue participants and the whole society in general. This is an effective*

*mechanism for ensuring better living and working conditions and greater social justice for workers; improving the quality of management in many areas; creation of more productive and efficient enterprises and industries, as well as a fairer and more efficient economy; ensuring gender equality in the field of work; formation of a stable and fair society; achievement of social consensus among interested parties; promoting the flexibility of the labor market; ensuring the democratization of socio-economic relations, etc.*

**Key words:** *social dialogue, public administration, socio-economic policy, social-labor relations, trade unions, employers' organizations.*

Місце соціального діалогу в системі публічного управління України, розвиток його офіційних та неофіційних інститутів тема актуальна з дуже багатьох причин. За останні десятиріччя існуючі системи публічного управління в сучасних суспільствах зазнали кардинальних змін. Такі процеси як глобалізація, надзвичайно прискорений індустріальний розвиток та поява нових інформаційних та комунікативних технологій прискорили динаміку розвитку суспільства та його економіки радикальним чином, позначилися на уявленні про оптимальну структуру й методику публічного управління.

Традиційні, строго ієрархічні, авторитарні та нормативні моделі замінюються новими моделями публічного управління, котрі ґрунтуються на договірній основі, тобто на соціальному діалозі. Створення спільних підходів, а також узгодження напрямів, методів та форм публічного управління, започаткування соціального діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями роботодавців і профспілок на основі рівноправних партнерських відносин забезпечить надійний механізм ефективної політики в демократичних правових державах, які розвивають національну ринкову економіку, зорієнтовану на захист прав людини, підвищення ефективності праці. Тобто економіку соціально та гуманітарно орієнтовану. Фундаментом для соціального діалогу є рівноправність, добровільність, багатосторонність. Лише у такому випадку соціальний діалог діє як прискорювач реформ та інституціональних новацій у сфері публічного управління. Саме у такому випадку соціальний діалог забезпечує консенсус, плюралізм, прозорість, відкритість, демократизм, інституційну та політичну відповідальність сторін-учасників, сприяє налагодженню співпраці та подоланню конфліктів між усіма секторами суспільства.

Аналізуючи ситуацію та стан справ у сфері соціального діалогу в Україні, варто підкреслити, що інституціональні новації у цій галузі не ґрунтуються на отриманому попередньому досвіді, адже в українському суспільстві відсутні традиції соціального діалогу в умовах ринкової економіки. Серед характерних рис працюючої в українських

реаліях системи соціального діалогу є: низький рівень розвитку його інституцій та суб'єктів, а також загалом низька культура соціального діалогу в суспільстві.

Поняття «соціальний діалог» залучено до наукового обігу вітчизняної політології недавно. Саме цим обумовлена необхідність теоретичного осягнення цього поняття. Тобто вивчення причин його появи, розвитку, основних завдань. Це обумовлює необхідність теоретичного усвідомлення поняття, причин виникнення, еволюції, функцій і можливостей розвитку в сучасному українському суспільстві. Соціальний діалог як явище має важливе прикладне значення, тому що йдеться про реальне забезпечення прав і свобод громадян України. Наприклад, права на свободу об'єднання та ведення колективних переговорів, а також на розвиток соціально-трудових відносин у сприятливому середовищі, визнання призначення та взаємоповаги соціальних партнерів.

Теоретичні та концептуальні засади соціального діалогу знайшли своє втілення в теорії соціальної взаємодії та солідарності, на що звертали увагу М. Вебер, Е. Дюркгейм, Т. Парсонс. Суттєвий вплив на розвиток ідеї соціального діалогу зробили Л. Ерхард, А. Мюллер-Армак і В. Репке, які створили концепцію соціального ринкового господарства [1, с. 13].

В українській політологічній думці питання соціального характеру також знайшли свій відбиток. Питання, пов'язані з пошуком суспільного компромісу, досягненням злагоди, спокою і миру у суспільстві, розглядалися у працях М. Грушевського, М. Драгоманова, І. Франка та інших провідників української політологічної думки [2, с. 24].

Соціальний діалог – важливий елемент публічного управління. Особливо повне уявлення про це дає аналіз його загальної, формальної структури, а також внутрішньої будови, що складається із конкретних системних елементів, адже соціальний діалог – це складна, багатофункціональна система.

В публічному управлінні соціальний діалог є комплексом багатьох цілей, завдань, функцій, принципів, форм, форматів і механізмів, завдання яких сприяти координації інтересів найманих

працівників, роботодавців, держави та інших груп суспільства. Поряд з цим, соціальний діалог покликаний забезпечувати прийняття та втілення законних рішень органів державної влади та найманих працівників і роботодавців як соціальних партнерів у сфері соціально-трудових відносин на різних рівнях – міжнародному, національному, галузевому, регіональному, місцевому, а також на рівні окремого підприємства. Загальною метою соціального діалогу є сприяння збалансованому та стабільному соціальному та економічному розвитку суспільства.

Основними компонентами у структурі соціального діалогу є його сторони та суб'єкти, рівні, форми та предмет. Сторонами та суб'єктами соціального діалогу є представники різних за інтересами сторін – працівники та профспілки, роботодавці та об'єднання роботодавців, держава та органи державної влади, територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

У структурі соціального діалогу вирізняють також різні рівні – міжнародний, загальнонаціональний, галузевий, регіональний, локальний.

Форми, у яких втілюється соціальний діалог теж становлять невід'ємну частину його внутрішньої структури: обмін інформацією, консультації, переговори, укладання договорів і, відповідно, контроль за виконання домовленостей, урегулювання конфліктів.

Поряд з цим, слід відмітити, що структуру соціального діалогу формує і його предмет – праця, соціально-трудові та соціально-економічні відносини.

Отже, до основних елементів системи соціального діалогу найперше належать його учасники – сторони та суб'єкти. «Сторони соціального діалогу – це носії первинного права у сфері праці та соціально-економічних відносин: працівник, роботодавець, держава. Суб'єктами соціального діалогу виступають носії первинного та делегованого права: працівники та їх представники; роботодавці та їх представники; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; трудові колективи; спеціалізовані органи соціального діалогу; органи з вирішення трудових спорів; інші суб'єкти (незалежні посередники, трудові арбітри, керівництво фондами та ін.)» [3].

Соціальний діалог є дієвим механізмом узгодження протилежних інтересів його учасників, своєрідною площадкою, на якій є можливою конструктивна взаємодія усіх сторін-учасників з метою досягнення важливих спільних суспільно-значущих цілей.

В основі соціального діалогу простежується закономірність: у соціально-трудових відносинах між роботодавцем та найманим працівником зберігається протиріччя, адже власники підприємства прагнуть отримати прибуток у короткий термін шляхом здешевлення робочої сили, а працівники, в свою чергу, намагаються отримати максимально високу заробітну плату. Наприклад, інтереси працівників: підвищення прибутків, підвищення соціальних гарантій, забезпечення гідних умов праці, участь працівників в управлінні підприємством. Інтереси роботодавців: гарантії ефективності використання капіталу, зростання доходу через підвищення продуктивності праці, зростання конкурентоспроможності підприємства. І, насамкінець, інтереси держави: забезпечення прав у сфері праці, підвищення рівня життя населення, зростання доходів державного бюджету, соціальна злагода та стабільність.

«На основі відмінності цих інтересів виникають суперечності, притаманні ринковому суспільству на всіх етапах його існування і розвитку. Вони багато в чому зумовлюються тим, що джерело задоволення інтересів власників (насамперед отримання більшого прибутку) і працівників (на першому місці для них стоїть висока заробітна плата) є одне, а саме – суспільно вироблений продукт» [4, с. 43]. Чим більше від собівартості виробленого продукту бере собі власник підприємства, тим менша його частина дістається працівнику, або, чим більше отримує працівник, тим менший прибуток власника. Тобто в основі конфлікту та соціальних суперечностей між учасниками соціального діалогу є, насамперед, економічний інтерес. «Економічні інтереси визначаються місцем людей в економічній системі» [4, с. 61]. Вони є формою існування трьох основних типів власності (приватної, колективної та державної), що зумовлює існування, відповідно, приватних, колективних та суспільних економічних інтересів, які проявляються через економічні потреби, усвідомлення їх окремим індивідом, трудовим колективом та суспільством [4, с. 61].

Ступінь спорідненості інтересів та позицій учасників діалогу визначає рівень та форму відносин. Вони поділяються на «відносини кооперації, відносини конкуренції, відносини антагонізму: відносини кооперації – спілкування і діяльність суб'єктів з самого початку спрямовані на досягнення однієї загальної цілі; відносини конкуренції – суб'єкти мають одну ціль, але змагаються між собою за кращі результати різними методами та дотримуються встановлених правил; відносини антагонізму – між суб'єктами є принципово

непримиримі суперечності, які вони намагаються подолати різними засобами, але за дотримання загальних правил взаємодії» [4, с. 49].

У випадку відносин антагонізму соціальний діалог виконує роль інструменту, за допомогою якого є можливим раціональне вирішення соціального конфлікту. Результатом ефективних діалогових відносин повинна бути збалансована соціальна політика держави, корпорації, підприємства. Тобто така, що буде задовольняти інтереси різних соціальних груп та забезпечувати їх належними ресурсами.

Соціальний діалог має ідеологічну основу:

– визнання як закономірності співіснування в суспільстві різних соціальних груп з їх протилежними інтересами;

– визнання об'єктивності виявлення і конфлікту інтересів, а також боротьби між соціальними групами;

– визнання перспективності вести цю боротьбу у цивілізований спосіб і досягнути в результаті конструктивного взаємовигідного компромісу, що відповідає майбутнім завданням розвитку суспільства.

Координуючи інтереси та сприяючи досягненню завдань його учасників, соціальний діалог є платформою, яка надає можливість плідно взаємодіяти, досягаючи важливих, соціально значимих завдань. Наприклад, за визначення МОП, соціальний діалог повинен сприяти участі на демократичних засадах зацікавлених сторін та досягненню порозуміння між ними. За юридичною практикою ЄС соціальний діалог – це механізм для «підвищення ефективності управління економічними і соціальними реформами на основі активної участі усіх заінтересованих сторін у процесі прийняття та реалізації рішень» [5].

Виходячи із зазначеного вище, основними завданнями соціального діалогу є: «захист соціальної справедливості; посилення демократії через надання учасникам соціального діалогу рівних можливостей брати участь у формуванні соціально-економічної політики, а також у процесах, пов'язаних із цією сферою; підвищення вітчизняних соціальних стандартів до європейського рівня; сприяння розвитку соціально орієнтованої економіки; формування пріоритетності розвитку людини праці; попередження конфліктів у соціально-трудових відносинах, профілактика та пом'якшення соціальної напруги; підвищення соціальної, трудової, інноваційної та підприємницької активності населення; забезпечення рівних можливостей, гідного рівня та високої якості праці населення, соціальної активності та

свободи розвитку особистості; вивчення досвіду соціального діалогу зарубіжних країн та адаптація кращих практик у сферу соціального діалогу» [6, с. 38].

Успішні практики соціального діалогу мають потужний потенціал до розв'язання важливих економічних та соціальних завдань: активізація взаємодії між сторонами соціально-економічних відносин на усіх рівнях; стимул для ефективного управління; демократизація соціально-економічних відносин; досягнення соціального компромісу між заінтересованими сторонами в суспільстві; генерування системи довірливої економіки; формування стабільного і справедливого суспільства; просування соціального миру; забезпечення економічної стабільності і прогресу.

Важливим для «забезпечення дієвого соціального діалогу є дотримання таких умов: законності та верховенства права, репрезентативності і правоможності сторін та їх представників, незалежності та рівноправності сторін, конструктивності та взаємодії, добровільності та прийняття реальних зобов'язань, взаємної поваги та пошуку компромісних рішень, обов'язковості розгляду пропозицій сторін, пріоритету узгоджувальних процедур, відкритості та гласності, обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей, взаємна відповідальність сторін, їх представників за невиконання зобов'язань за колективними договорами і угодами; сприяння розвитку соціального діалогу з боку держави» [6, с. 57].

В сучасних теоріях діалог розглядається у двох аспектах: «у широкому розумінні – як суспільний діалог між класами і соціальними групами щодо забезпечення умов для їх співіснування на основі узгодження інтересів; у більш вузькому розумінні – як спосіб узгодження інтересів соціальних груп у сфері застосування праці» [3]. Тобто, можна зробити висновок, що на соціальний діалог впливають два його важливі компоненти: склад учасників і сфера застосування.

Отже існують два формати соціального діалогу, відповідно до складу учасників та сфери застосування: вузький та широкий. Соціальний діалог у його вузькому значенні відображає процес «визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень у сфері праці та соціально-трудових відносин між суб'єктами, що представляють інтереси сторін – працівників, роботодавців та держави» [7, с. 45]. Широкий формат соціального діалогу втілюється за умови участі у ньому двох, трьох та більше сторін, а його предметом постає широкий спектр питань політичних, соціально-

економічних та соціально-трудова відносин.

Сферу дії, або суспільне поле використання соціального діалогу можна умовно розділити на дві великі групи: соціально-трудова відносини та соціально-економічні відносини.

Основним предметом соціального діалогу у сфері соціально-трудова відносин є пошук шляхів узгодження інтересів між найманими працівниками та їх представниками та роботодавцями та їх організаціями. Соціально-трудова відносини включено до усієї системи соціально-економічних відносин відкритою системою взаємодії з усіма процесами. Питання праці в усіх її формах, оплати праці, перерозподіл і використання отриманих за рахунок неї доходів є основою соціально-економічних відносин. Тому, предмет соціального діалогу становлять усі питання трудової і соціально-економічної сфер, крім питань, для яких «встановлений особливий порядок їх урегулювання (імперативними правовими нормами, віднесеними до компетенції відповідних органів, і т. ін.)» [7, с. 34].

Тобто у широкому розумінні соціальний діалог охоплює питання будь-якого характеру, але, як правило, він покликаний зосереджувати увагу на розвитку таких важливих соціальних сфер, як економіка, освіта, охорона здоров'я, зайнятість, умови праці, та інших проблемах, що зачіпають інтереси усіх членів або переважної частини суспільства.

Отже, дво- чи тристоронній соціальний діалог, найчастіше розглядає питання соціально-трудова відносин, а питання соціально-економічних відносин – це питання багатостороннього (широкого) соціального діалогу. Впливаючи на ситуацію соціально-економічного розвитку у суспільстві загалом, соціальний діалог між роботодавцями та найманими працівниками у частині соціально-трудова відносин становить основу широкого соціального діалогу. І навпаки, багатосторонній (широкий) соціальний діалог, по суті, є вдосконаленою формою соціального діалогу вузького формату.

Розвиток соціального діалогу у розширеному його варіанті передбачає залучення до основних учасників соціального діалогу у сфері соціально-трудова відносин представників громадських організацій, що діють у сфері захисту прав та інтересів певних категорій населення (пенсіонерів, дітей, молоді, жінок, інвалідів та ін.), представників бізнесу (торгові палати, бізнес-асоціації), політичних партій, науковців та експертів та представників інших зацікавлених частин суспільства. Другий спосіб – це охоплення соціаль-

ним діалогом лише тієї соціально-економічних відносин, що не виходять за межі суто соціально-трудова відносин. У такому форматі соціальний діалог може відбуватися як за участю лише основних учасників (у рамках біпартизму, трипартизму), так і охоплювати широке коло представників різних груп соціально-економічних інтересів.

Сьогодні соціальний діалог у публічному управлінні працює як дієвий механізм налагодження особливого типу суспільних відносин. Учасники цих відносин характеризуються наявністю, крім спільних інтересів, також і протилежних соціальних, економічних і політичних переконань. Отже, ці відносини спрямовані не на конфлікт, а на соціальне співробітництво, забезпечення оптимального балансу сторін із діаметрально протилежними інтересами. За такого типу відносин підприємець, або власник забезпечує собі стабільне отримання прибутку, а наймані робітники забезпечуються гідним и умовами життя та праці. У формуванні та розвитку таких відносин зацікавлені як усі сторони, так і держава, оскільки соціальний діалог додатково створює умови для політичної і соціальної рівноваги, стабільного соціально-економічного розвитку суспільства.

Отже, соціальний діалог як інститут публічного управління відіграє важливу роль у забезпеченні участі роботодавців та працівників у формуванні й здійсненні соціально-трудова та соціально-економічної політики. Він виступає своєрідним інструментом у забезпеченні балансу інтересів найманих робітників, підприємців і влади на користь кожного із учасників діалогу та усього суспільства загалом.

У системах публічного управління, де він запроваджений, соціальний діалог зарекомендував себе як ефективний інструмент. Наприклад, забезпечення кращих умов життя та праці і більшої соціальної справедливості для працівників; підвищення якості управління в багатьох сферах; створення більш продуктивних та ефективних підприємств і галузей, а також більш справедливої і ефективної економіки; забезпечення гендерної рівності у сфері праці; формування стабільного і справедливого суспільства; досягнення соціального консенсусу між заінтересованими сторонами; сприяння гнучкості ринку праці; забезпечення демократизації соціально-економічних відносин.

Отже, соціальний діалог є формою інституціоналізації (становлення інституту) цивілізованої системи публічного управління у сфері соціально-трудова та соціально-економічних відносин.

При цьому, слугуючи інституціональною основою цивілізованих систем публічного управління, соціальний діалог сам потребує інституціоналізації. Адже без нормативно-правового, організаційного, культурного (соціально-психологічного) оформлення його суб'єктів як рівноправних партнерів, без вироблення соціальних регуляторів їхнього функціонування неможливим є сам процес їх паритетної взаємодії з узгодження суперечливих інтересів.

Важливе значення для забезпечення дієвості соціального діалогу має наявність відповідних чинників: «законності та верховенства права; репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; незалежності та рівноправності сторін; конструктивності та взаємодії; добровільності та прийняття реальних зобов'язань; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; обов'язковості розгляду пропозицій сторін; пріоритету узгоджувальних процедур; відкритості та гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; взаємна відповідальність сторін, їх представників за невиконання зобов'язань за

колективними договорами і угодами; сприяння розвитку соціального діалогу з боку держави» [3].

Успішні системи соціального діалогу мають потужний потенціал до вирішення «важливих економічних та соціальних завдань: активізація взаємодії між сторонами соціально-економічних відносин на усіх рівнях; заохочення ефективного управління; демократизація соціально-економічних відносин; досягнення соціального консенсусу/компромісу між заінтересованими сторонами в суспільстві; формування системи договірної економіки; формування стабільного і справедливого суспільства; збереження соціального миру; забезпечення економічної стабільності і прогресу» [6, с. 41].

Отже, створюючи дієві механізми для прийняття взаємовигідних рішень для профспілок та роботодавців, соціальний діалог забезпечує умови розбудови соціальної держави та закладає міцні підвалини для тривалого економічного розвитку суспільства у сучасному глобалізованому світі.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Петроє О.М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 304 с.
2. Петроє О.М. Соціальний діалог як інститут державного управління: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 84 с.
3. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. Дата оновлення: 27.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text> (дата звернення: 08.09.2022).
4. Ващенко К.О., Колишко Р.А., Мірошніченко О.В., Петроє О.М., Трощинський В.П. Соціальний діалог у державному управлінні: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2012. 300 с.
5. Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці: ухвалена Міжнародною конференцією праці на її вісімдесят шостій сесії (Женева, 18 червня 1998 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_260#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text) (дата звернення: 13.09.2022).
6. Скурагівський В.А., Трощинський В.П., Ситник П.К. Державна політика в соціогуманітарній сфері: підручник. Київ : НАДУ, 2010. 284 с.
7. Гошовська В.А., Ільчук Л.І. Роль і місце держави в розбудові трипартизму і соціального діалогу: світовий досвід та Україна: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2010. 112 с.