

© Е. С. АЛЕКСЕЕВА¹, А. О. ЗУБОВА², 2017^{1,2} Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»

(Университет «МИР»), Россия

E-mail ¹: ALena2410@yandex.ruE-mail ²: zubovaalya@mail.ru

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В статье рассматриваются вопросы организации социального партнерства в России и зарубежных странах. На основе ряда критериев авторами проводится сравнительная характеристика данного института в отечественном законодательстве и законодательстве отдельных иностранных государств. В результате проведенного исследования авторами определены аспекты организации социального партнерства в России, требующие дальнейшего совершенствования, внесены предложения по изменению действующего законодательства.

Ключевые слова: социальное партнерство, профсоюзы, коллективные договоры, коллективные переговоры, трудовые споры, работники, работодатели.

Социальное партнерство как система отношений, отражающих социально-экономические интересы людей в процессе трудовой деятельности, является базовой категорией для становления модели социально ориентированной рыночной экономики любого государства. Однако анализ отечественного и зарубежного опыта свидетельствует о том, что ситуация в указанной сфере продолжает оставаться сложной и противоречивой.

В условиях, когда Россия интегрирована в международное правовое пространство, государство не может не учитывать тенденции нормативного регулирования сферы труда, представленные в документах Международной организации труда. Кроме того, актуальность данного исследования обусловлена тем, что сравнительный анализ элементов социального партнерства в России и зарубежных странах позволит выявить передовой зарубежный опыт, который может стать основой для определения направлений дальнейшего совершенствования рассматриваемого института в Российской Федерации.

Цель исследования — рассмотреть социальное партнерство как фактор социально-экономического развития государства, используя при этом российский и зарубежный опыт.

Предметом исследования являются нормы отечественного и зарубежного права, регламентирующие социальное партнерство, а также труды ученых-теоретиков, изучающих данный институт.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе социального партнерства.

Сравнительную характеристику института социального партнерства целесообразно начать с исследования нормативно-правовой базы.

Проведенный анализ показал, что в отдельных государствах институт социального партнерства прямо или косвенно закреплен в конституциях (Бельгия). В ряде стран он регулируется на уровне федеральных законов:

- в кодифицированных актах, как, например, в России, Франции;
- в специализированных нормативных актах, регулирующих отдельные аспекты социального партнерства (ведение коллективных переговоров, участие работников в управлении организацией, разрешение споров), например в Германии, Ирландии.

При этом указанные формы не исключают возможность их совместного существования, как, например, в России, где, наряду с Трудовым кодексом (ТК РФ), действуют отдельные федеральные законы, регулирующие деятельность профсоюзов, объединений работодателей, Российской трехсторонней комиссии (РТК).

В некоторых государствах, как правило, с федеративной формой устройства, существует многоуровневая система правового регулирования института социального партнерства. Так, в США, наряду с федеральным законодательством, затрагивающим вопросы социального партнерства в федеральных органах и учреждениях, существует законодательство штатов. При этом принципы правового регулирования социального партнерства в различных штатах могут отличаться весьма значительно. Например, коллективные переговоры государственных служащих на сегодняшний день разрешены в 31 штате, в то время как в остальных 19 законом это запрещается [7].

В отдельных государствах, с англо-саксонской системой права, важную роль играют решения судов, в том числе и по социально-трудовым спорам.

Кроме того, необходимо отметить, что отдельные вопросы, касающиеся института социального партнерства (правила ведения переговоров, разрешения конфликтов), могут регулироваться на уровне базовых соглашений (Швеция).

В России, наряду с федеральным законодательством в сфере трудовых отношений, по некоторым вопросам могут использоваться и региональные нормы. Согласно ст. 6 ТК РФ [9], основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений относятся к ведению органов государственной власти. При этом содержание указанных актов определяется конкретными его сторонами (региональный либо локальный уровень). Следует отметить, что во многих регионах действуют законы о социальном партнерстве в сфере труда. Примечательно то, что законодательные акты субъектов во многом дублируют федеральное законодательство по рассматриваемому вопросу. Также на уровне регионов, как правило, заключены еще как минимум два акта: положение о трехсторонней комиссии в регионе; соглашение по региону между представителями работников и работодателей и представителями власти субъекта РФ. В отдельных регионах, помимо актов регионального значения, действуют соглашения на уровне муниципалитетов. Вышеуказанное позволяет нам говорить о том, что региональная правовая база в сфере социального партнерства гораздо шире федеральной, а круг вопросов, ставящихся в разных субъектах в рамках данного института, может существенно отличаться по содержанию. В связи с этим, следует рассмотреть возможность принятия федерального акта, который бы разграничивал компетенцию органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также закреплял обязательства, необходимые для выполнения субъектным составом в рамках социального партнерства. Думается, что данная мера поможет преодолеть формальный характер норм в субъектах федерации в данной сфере [1].

Помимо нормативно-правовой базы, сравнительную характеристику целесообразно провести, опираясь на следующий так называемый «универсальный набор» общественных отношений, возникающих в рамках института социального партнерства, встречающийся в трудовом праве большинства стран.

1. Организация и ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров.

Ведение коллективных переговоров возможно на различных уровнях: общегосударственном, региональном и территориальном; отраслевом и локальном.

Как показал анализ российского и зарубежного опыта, ведение переговоров может осуществляться как на указанных уровнях независимо друг от друга, так и производиться одновременно. Отдельные государства идут по пути четкого разграничения компетенции между

участниками переговоров на различных уровнях. Так, на общенациональном уровне устанавливаются лишь определенные ориентиры для ведения переговоров на нижестоящих уровнях (Бельгия, Норвегия). В других странах основа для переговоров регулируется отраслевыми соглашениями (Швеция, Дания).

Что касается России, ст. 26 ТК РФ [9] предусматривает все перечисленные выше уровни. С одной стороны, это предоставляет большие возможности участникам социального партнерства, с другой — порождает определенные проблемные моменты, а именно:

- 1) дублирование ТК РФ, иных федеральных законов;
- 2) коллизии;
- 3) не отражается в должной мере специфика отрасли;
- 4) игнорирование норм ТК РФ, предусматривающих то, что регулируется соглашениями;
- 5) неточности формулировок [4].

Кроме того, можно выделить еще и отсутствие действенных правовых механизмов, устанавливающих ответственность сторон за несоблюдение порядка заключения соглашения.

Представляется, что указанные проблемы могут быть решены путем совершенствования социального партнерства на отраслевом и локальном уровне.

В рамках данного вида правоотношений необходимо обозначить еще один аспект, а именно сферу действия принятого коллективного соглашения по кругу лиц. Такое внимание к указанному вопросу обусловлено тем, что в ряде государств коллективное соглашение распространяется только на членов профсоюза, его заключивших (Болгария, Германия, Швеция, Великобритания, страны Прибалтики) [5]. Законодательство некоторых стран предусматривает процедуры, позволяющие применять данный акт к работникам соответствующей отрасли, не состоящим в профсоюзе (Финляндия, Литва).

В России также ведется серьезная научная и политическая дискуссия, посвященная кругу лиц, на которых распространяется действие коллективного договора.

Ограничение сферы действия коллективного договора лишь теми работниками, которые являются членами профсоюза, заключившего данный договор, поддерживается в первую очередь самими профсоюзами.

По иным причинам возвращения указанного регулирования могут желать представительные профсоюзы. Ими распространение коллективного договора исключительно на членов профсоюза рассматривается как инструмент мотивации профсоюзного членства:

работники, которые не являются членами профсоюза, должны вступать в профсоюз для получения преимуществ, предоставляемых на основании коллективного договора. При этом не учитывается проблема необходимости избегать дискриминации работников, а также тот факт, что коллективный договор является правовым актом, регулирующим социально-трудовые отношения, и, в гораздо меньшей степени, актом, обязывающим работодателя предоставлять работникам те или иные преференции в социальной сфере (путевки работникам и членам их семей, оздоровительные мероприятия и т.п.). Более того, работодатель при принятии данного подхода приобретает новые возможности уменьшения влияния профсоюзной организации, для чего возможно заключить иной коллективный договор с другой профсоюзной организацией, формально независимой от работодателя, на лучших условиях либо просто установить какую-либо социальную преференцию для работников, которые являются членами другого профсоюза либо вообще не состоят в профсоюзах.

Бесспорно, действие коллективных договоров должно распространяться на всех работников организации без исключения, вне зависимости от принадлежности к профсоюзам. Однако полагаем, что, исходя из сущности профсоюзной деятельности, их члены, безусловно, должны обладать определенными преференциями, связанными с защитой своих трудовых прав, с предоставлением им отдельных социальных гарантий, полученных от работодателя (объединений работодателей), в результате профсоюзной деятельности. Подобные преимущества должны выступать в качестве стимула для вступления работников в профсоюзные организации и проявления активности в социально-партнерских отношениях.

Анализ зарубежного законодательства показал, что в большинстве европейских государств у работодателей отсутствует прямая обязанность участвовать в коллективных переговорах. В то же время, например, в США работодатель обязан вести коллективные переговоры с сертифицированными профсоюзами.

В Российской Федерации обязанность вести коллективные переговоры и заключать коллективные договоры возникает только лишь в том случае, если с подобной инициативой выступает работник. В остальных случаях это является правом работодателя.

Представляется, что отечественный подход является наиболее логичным. Однако, на наш взгляд, существуют пути его совершенствования. В частности, следует разработать систему условий, направленных на стимулирование инициативы работодателя к участию в коллективных переговорах и заключению коллективных договоров.

Это, во-первых, обеспечит более эффективную реализацию принципа социального партнерства, указанного в ст. 2 ТК РФ [9]. Во-вторых, поскольку сущность социального партнерства, в частности, заключается в активных действиях всех участников диалога, со стороны работодателя также необходима инициатива. Кроме того, наличие действующего коллективного договора выгодно не только работнику, но и работодателю.

2. Организация деятельности объединений работников и работодателей.

Как показал анализ зарубежного опыта, состав представителей со стороны работников и работодателей является примерно одинаковым: со стороны работников это профсоюзы, со стороны работодателей — различные их объединения. В большинстве стран в качестве третьей стороны социального партнерства выступает государство.

В зависимости от количества участников социального партнерства принято выделять систему бипартизма и трипартизма.

При бипартизме в социальном партнерстве участвуют два субъекта: работники и работодатели. Данная модель характеризуется пассивной ролью государства, деятельность которого ограничивается принятием законов. Участником социально-трудовых отношений оно не является, но при необходимости возможно его участие в различных консультациях. К таким странам относятся США, Канада, Япония, некоторые страны Латинской Америки. Стоит отметить, что в ряде источников приведенная модель носит название волюнтаристской.

В рамках трипартизма к работникам и работодателям присоединяется государство. Данная модель иногда именуется европейской и характерна для России и большинства европейских стран. Ей присуще участие государства в качестве полноправной стороны социального партнерства. При этом оно может играть активную роль, как в странах северной Европы, в том числе в Скандинавии и России, когда на общенациональном уровне создаются специальные ведомства и службы по труду и занятости, уполномоченные вести переговоры по всему спектру проблем регулирования социально-трудовых отношений. На уровне отраслей под контролем правительства создаются паритетные комиссии, которые рассматривают и решают проблемы социально-трудовых отношений в отрасли. В ряде других стран госорганы играют промежуточную роль между описанными моделями, ограничиваясь проведением консультаций с союзами работодателей и профсоюзными объединениями, и яв-

ляются участниками соглашений лишь по отдельным вопросам социально-трудовой политики (Великобритания).

В настоящее время правовое регулирование социально-партнерских отношений в Российской Федерации не дифференцировано по субъектному составу (например, в отношении государственных служащих).

Как отмечает Т. А. Нестерова [3, с. 29-30], «трудовое право, которое изначально возникло как право защиты наемного труда, способно успешно справиться с той из задач реформирования государственно-служебных отношений, которая призвана обеспечить высокий уровень правовой и социальной защищенности государственных служащих».

Между тем, законодательство некоторых зарубежных стран предполагает специальное правовое регулирование для отдельных категорий работников. Так, в США действуют отдельные нормативные акты для трех категорий работников: 1) работников железнодорожной и авиаиндустрии; 2) работников частного сектора; 3) для работников государственного сектора. Соответственно, предусмотрены три различных механизма участия работников в социально-трудовых отношениях, в частности, ведения коллективных переговоров, заключения коллективных соглашений, разрешения трудовых конфликтов и участия в забастовках.

Полагаем, что в отношении трудового законодательства Российской Федерации также целесообразно рассмотреть возможность применения дифференцированного подхода к регулированию участия в социальном партнерстве в зависимости от сферы деятельности работников.

Анализ зарубежного опыта показал и то, что многие государства в процессе ведения коллективных переговоров применяют в отношении его участников систему сертификации (США, Канада, Великобритания). В Российской Федерации подобная процедура не предусмотрена. Считаем данный опыт положительным и применимым в российской практике трудовых отношений.

В настоящее время в Российской Федерации назрела необходимость в совершенствовании правового статуса работодателя как участника социального партнерства. На сегодняшний день в стране действует около 140 полноценных отраслевых объединений работодателей [8]. С учетом того, что еще в 2014 году их численность была в разы меньше, можно говорить об определенной тенденции, свидетельствующей о повышении активности работодателей, что, в свою очередь, требует более детальной правовой регламентации.

Нормы действующего закона об объединениях работодателей в основном носят декларативный характер.

Слабым звеном в общегосударственной системе социального партнерства является возможность самоустранения ряда организаций и предприятий от участия в деятельности отраслевых объединений работодателей. Именно отраслевые объединения работодателей могут и должны стать ключевым звеном, содействующим эффективной трансляции экономической идеологии государства в производственные коллективы. При этом они могут и должны стать тем демпфером между Правительством РФ, министерствами и предприятиями, трудовыми коллективами работников и их представителями в лице профсоюзов, который обеспечит реализацию сложных, порой непопулярных правительственных решений в экономической сфере, а также будет активно содействовать решению государственных задач по повышению эффективности социально-трудовых отношений, обеспечению дальнейшего роста производительности труда, созданию высокоэффективных производительных рабочих мест, росту благосостояния работников.

Для этого важно на государственном уровне разработать эффективные механизмы привлечения максимального количества организаций к участию в системе социального партнерства, обеспечения их вхождения в отраслевые объединения работодателей. Уклонение предприятий от участия в системе социального партнерства, в том числе на отраслевом уровне, следует считать проявлением деструктивного отношения к проводимой государством экономической и социальной политике. Похожая позиция имеет место и в зарубежном законодательстве. Например, в США одним из критериев недобросовестной практики работодателя является его уклонение от участия в переговорах. Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривает ответственность за аналогичное правонарушение (КоАП ст. 5.28) [10]. Вместе с тем полагаем необходимым ввести дополнительную статью, предусматривающую ответственность за уклонение от участия в соглашениях.

3. Участие работников в управлении организацией.

В отношении данного вопроса в зарубежном опыте единство отсутствует. Некоторые государства в своем законодательстве не имеют подобных норм (Италия, Великобритания, прибалтийские государства). Ряд государств дифференцирует данный институт в зависимости от формы собственности организации. Так, государственным учреждениям (предприятиям) Португалии, Ирландии, Греции закон предписывает включать в состав органов управления представителей работников. В отношении частных организаций

таких требований в указанных странах нет, в отличие, к примеру, от Франции, Чехии, Нидерландов, Швеции и Норвегии. Однако здесь стоит оговориться, что данное требование реализуется при условии определенной численности работников (Франция — свыше 1000, Нидерланды — 100, Швеция — 25, Норвегия — 30).

Что касается российского трудового законодательства, норма о праве работников на участие в управлении организацией непосредственно или через свои представительные органы не является для работодателей обязывающей, в связи с чем уставные документы коммерческих организаций практически не предусматривают включения таких представителей, например, в правление или совет директоров [2].

Трудовое законодательство предусматривает еще один способ участия работников в управлении организацией, а именно в процессе подготовки предложений по совершенствованию производственной деятельности, отдельных производственных процессов, по внедрению новой техники и новых технологий, повышению производительности труда и квалификации работников. Вышеуказанное возможно реализовать посредством создания производственных советов. Однако создание подобных совещательных органов при работодателе отнесено к его правам. Профсоюзы также не проявляют активности в создании таких объединений. В итоге подобные советы практически нигде не созданы.

Из этого можно сделать вывод о том, что возможность участия работников в управлении организацией ограничивается лишь фактом упоминания такого участия в законе, при этом данная норма носит диспозитивный характер. Считаем, что подобное положение вещей негативно влияет на эффективность применения данной формы социального партнерства.

4. Разрешение трудовых споров.

Необходимо отметить, что трудовые споры могут носить как индивидуальный, так и коллективный характер. В зависимости от этого предусмотрены различные способы их разрешения.

В Российской Федерации индивидуальные споры разрешаются в порядке, предусмотренном ТК, комиссиями по трудовым спорам и судами. Обязательным этапом разрешения коллективных споров является проведение примирительных процедур (примирительные комиссии, участие посредника, трудовой арбитраж).

В Ирландии предусмотрен иной порядок рассмотрения трудовых споров. Так, в качестве первой инстанции данные споры разрешаются Комиссией по трудовым отношениям. Для рассмотрения в апелляционном порядке функционирует Суд по трудовым спорам

(Labour Court), который не входит в судебную систему, а представляет собой квазисудебный орган.

В США существуют различные процедуры разрешения трудовых споров в зависимости от принадлежности работников к той либо иной отрасли. Так, в отношении работников железнодорожной и авиаиндустрии данная система контролируется Национальной конфликтной комиссией (National Mediation Board) [6]. Основная функция данного органа заключается в проведении различных примирительных процедур, в случае если возникший спор между работниками и работодателями не был решен ими самостоятельно. При этом работники не имеют права проводить забастовки в случае, если не были использованы все примирительные процедуры, и комиссия не предоставила волю сторонам (отдала вопрос на усмотрение сторонам).

Трудовые споры остальных работников рассматриваются Федеральной службой посредничества и примирения (Federal Mediation and Conciliation Service). Данный орган может вмешиваться в конфликт только при согласии на это обеих сторон. При этом примирительные процедуры не являются обязательными. Стороны могут самостоятельно вести переговоры, объявлять забастовки и локауты.

Проанализировав имеющийся опыт различных государств по разрешению трудовых споров, считаем, что данная процедура во многом обусловлена сложившейся в той либо иной стране правовой системой, системой государственных органов. В связи с изложенным полагаем нецелесообразным вносить изменения в существующий порядок разрешения трудовых споров, принятый в Российской Федерации.

5. Проведение взаимных консультаций.

Проведенное исследование показало, что из всех видов отношений, возникающих в рамках социального партнерства, проведение взаимных консультаций является наименее применяемым. Российское законодательство закрепляет данную деятельность в качестве формы социального партнерства, однако субъектами она практически не применяется.

Что касается зарубежного опыта, то здесь ситуации могут быть различными. В некоторых государствах положение дел является аналогичным российскому. В ряде же других стран отдельные аспекты, входящие в содержание данной деятельности, реализуются в рамках других правоотношений в сфере социального партнерства, например, участие работников в управлении делами организаций или представление интересов работников непосредственно на месте работы советами предприятий (work council).

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что в Российской Федерации, в отличие от западных стран, социальное партнерство появилось не как результат сложившегося социального диалога, а как инициатива государства в русле общей стратегии реформирования общества. В связи с этим отечественная модель социального партнерства характеризуется значительной ролью органов государственной власти в налаживании социально-трудовых отношений и слабым участием работодателей в договорном регулировании этих процессов.

Литература

1. Выдрин И. В. Публично-частное партнерство как форма взаимодействия государства и общества // Современное право. 2015. № 8. С. 5-16.
2. Куренной А. М. Социальное государство и социальное партнерство: как соединить усилия? // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3-7.
3. Нестерова Т. А. Защита трудовых прав в России: юридическая сущность и приоритетная роль государственных органов: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Т. А. Нестерова. Екатеринбург, 2005. 43 с.
4. Петров А. Я. Социальное партнерство в сфере труда: отраслевое соглашение по организациям Минспорта России необходимо совершенствовать // Спорт: экономика, право, управление. 2015. № 1. С. 19 - 25.
5. Traub Merz R., Junhua Zhang Comparative Industrial Relation: China, South Korea and Germany (Europe) / China social sciences press. Beijing, 2010. P. 62.
6. Официальный сайт национальной конфликтной комиссии (National Mediation Board). URL: <http://www.nmb.gov/>.
7. News release of Bureau of Labor statistics, US Department of Labor, January, 16, 2016 (статистическая информация, представленная Бюро трудовой статистики Департамента труда США) // Официальный сайт бюро трудовой статистики. URL: <http://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf>.
8. Отчет о деятельности РСПП в 2015 году // Официальный сайт российского союза промышленников и предпринимателей. URL: <http://рспп.рф/position/view/66?year=2016>.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.
10. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

Статья поступила в редакцию 30.10.17 г.

*Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*