

© Л.В. ЗАЙЦЕВА

larisa_zaiceva72@mail.ru

УДК 342.25(470)+352(2Рос)

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена функциям и полномочиям органов местного самоуправления как субъектов социального партнерства в сфере труда. Рассматриваются различные аспекты их участия в коллективных переговорах об установлении условий труда, а также проблемы правового регулирования социального партнерства на территориальном уровне.

SUMMARY. The article is devoted to the functions and authority of local self-government bodies as parties of social partnership within the sphere of labour. Various aspects of their participation in collective talks on setting labor conditions as well as problems of legal regulation of social partnership at the territorial level are considered in this article.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Социальное партнерство, коллективные переговоры, органы местного самоуправления.

KEYWORDS. Social partnership, collective talks, bodies of local self-government.

Важнейшей функцией местного самоуправления в лице соответствующих органов является сотрудничество с институтами гражданского общества. Взаимодействие государства, местного самоуправления, делового мира и гражданского общества в сфере труда должно осуществляться на основе социального партнерства (коллективно-договорного регулирования) [1], а также деятельности на постоянной основе консультативных органов — трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

Следует заметить, что в социальном партнерстве органы местного самоуправления осуществляют сразу несколько функций:

- нормативного регулирования отношений в области социального партнерства, в частности, представительный орган местного самоуправления утверждает положение о территориальной комиссии по социальному партнерству [2; 35];
- индивидуального (ненормативного) управления отношениями в области социального партнерства, например, осуществляя контроль за соблюдением трудового законодательства в процессе уведомительной регистрация заключенных коллективных договоров (соглашений);
- содействия социальному партнерству и достижения максимальной сбалансированности интересов сторон социального партнерства с интересами местного сообщества, выступая в качестве третьей стороны в коллективных переговорах (консультациях);
- защиты и представительства интересов работодателей — муниципальных учреждений и других организаций, финансируемых из местного бюджета [2; 34].

На практике перечисленные функции органов местного самоуправления часто пересекаются и реализуются одновременно. Например, деятельность трехсторонних территориальных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений сегодня должна быть направлена на обсуждение проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих трудовые и непосредственно связанные с ними общественные отношения, и заключение территориальных соглашений. В этой связи следует заметить, что осуществление органами местного самоуправления, профсоюзами, работодателями (их объединениями) полномочий в сфере социального партнерства становится одной из форм муниципального управления в социально-трудовой сфере. Ведь в результате трехсторонних консультаций вырабатывается (или, во всяком случае, имеет шанс быть выработанным) согласованный и сбалансированный, более качественный муниципальный правовой акт. Кроме того, заключенные в процессе коллективных переговоров территориальные социально-партнерские соглашения можно рассматривать не только как правовые акты, устанавливающие и регулирующие условия труда, но и как прогрессивную форму муниципального управления, осуществляемую при паритетном участии институтов гражданского общества.

Основываясь на буквальном толковании норм Трудового кодекса, можно сделать вывод, что в отношениях социального партнерства органы местного самоуправления выполняют исключительно роль социального партнера, то есть не обладают властными полномочиями и действуют на равноправной основе с профессиональными союзами и объединениями работодателей [3; 68].

Такое мнение представляется не совсем справедливым. Орган местного самоуправления, вступая в отношения социального партнерства, хоть и ограничивает свои властные полномочия, но не приобретает при этом нового качества. В отличие от профсоюзов и работодателей орган местного самоуправления в отношениях социального партнерства представляет и защищает интересы не отдельных социальных групп, а местного сообщества в целом. Основная задача органа местного самоуправления при этом — посредничество, координация совместных действий, примирение сторон, защита общественных интересов, направленные на согласование позиций сторон между собой и с местными приоритетами [4]. Но всегда ли достигаются указанные цели?

Возможности участия органов местного самоуправления в отношениях социального партнерства отличаются в зависимости от того, реализуются ли управленческие функции или речь идет об использовании прав представителя собственника по управлению муниципальным имуществом.

Полномочия органов местного самоуправления устанавливаются федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, отдельными муниципальными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления в пределах их компетенции, а также правовыми актами социального партнерства [5].

Наиболее известные полномочия органов местного самоуправления в области социального партнерства определены федеральным законодательством,

в частности, Трудовым кодексом РФ, Федеральным законом «Об объединениях работодателей» и др. В зависимости от формы социального партнерства можно выделить следующие полномочия органов местного самоуправления как равноправных участников рассматриваемых отношений.

Соответствующий орган местного самоуправления является участником (стороной), заключаемых территориальных соглашений с соответствующими профсоюзами и их территориальными объединениями, а также соответствующими объединениями работодателей, если:

- соглашение предусматривает полное или частичное финансирование из местного бюджета;
- орган местного самоуправления в рамках соглашения принимает на себя обязательства, в пределах предоставленных полномочий;
- орган местного самоуправления представляет работодателей — муниципальные учреждения и другие организации, финансируемые из местного бюджета. Здесь следует отметить, что в связи с проведением административной реформы в бюджетной сфере сложилась непростая ситуация с заключением отраслевых соглашений — отсутствует ясное понимание того, какой орган власти должен представлять работодателей — государственные и муниципальные учреждения [6].

Если орган местного самоуправления является стороной территориального соглашения, то на него распространяются все права и обязанности стороны такого соглашения, начиная с момента начала переговоров, формирования комиссии, определения порядка и предмета переговоров и заканчивая определением порядка разработки и заключения соглашения. Так, орган обязан вести переговоры по социально-трудовым вопросам, предлагаемым для рассмотрения представителями работников и работодателей. Он обязан предоставлять имеющуюся информацию, необходимую для коллективных переговоров. Также орган местного самоуправления может производить оплату труда приглашенных по договоренности сторон соглашений экспертов и посредников. Кроме того, глава 9 Трудового кодекса предусматривает ответственность представителей сторон за уклонение от участия в коллективных переговорах, непредставление информации, необходимой для ведения коллективных переговоров и осуществления контроля за выполнением соглашения, а также за нарушение или невыполнение обязательств, предусмотренных соглашением. Орган местного самоуправления обязан рассмотреть в недельный срок представление профсоюза об устранении нарушений условий заключенного территориального соглашения.

Органы местного самоуправления не только должны содействовать разрешению коллективных трудовых споров, участвуя в деятельности соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. В случае участия в социальном партнерстве в качестве представителей работодателей — муниципальных учреждений они обязаны представлять интересы вышеназванных работодателей, формируя органы по рассмотрению коллективного трудового спора и принимая участие в переговорах по урегулированию коллективных трудовых споров, возникших вследствие заключения и изменения территориальных соглашений.

Органы местного самоуправления (как представительные, так и исполнительные) обязаны проводить консультации (переговоры) с объединениями работодателей и профессиональными союзами (их объединениями) по основным направлениям социально-экономической политики, рассматривать предложения о принятии муниципальных правовых актов, регулирующих социально-трудовые отношения, обеспечивать участие их представителей в разработке и обсуждении проектов таких актов [2; 35], [7; 13].

Отдельные субъекты Российской Федерации устанавливают дополнительные полномочия органов местного самоуправления в сфере социального партнерства, причем не особенно заботясь о соблюдении принципа финансово-экономической обеспеченности реализации полномочий, не предусмотренных федеральным законом. Например, целый ряд субъектов РФ уполномочили органы местного самоуправления осуществлять уведомительную регистрацию коллективных договоров и территориальных соглашений, заключаемых на территории соответствующего муниципального образования [8], [9], а также осуществлять мониторинг развития социального партнерства. Кроме того, законы субъектов РФ стали наделять органы местного самоуправления правом предлагать работодателям, не участвовавшим в заключении опубликованного территориального соглашения, присоединиться к нему [9], расширяя, вероятно, таким образом практику «автоматического» распространения соглашений, обусловленную ст.ст. 48 и 133.1 Трудового кодекса РФ.

Получив, по сути, контрольные полномочия, органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований не стали останавливаться исключительно на их выполнении. Заботясь об осуществлении функций представителя собственника муниципального имущества (а значит — и представителей работодателей муниципальной бюджетной сферы), органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований установили процедуру обязательного согласования проектов коллективных договоров, заключаемых муниципальными учреждениями, до их фактического заключения [10], [11].

Формы и механизмы социального партнерства нашим законодательством были позаимствованы у стран западной либеральной демократии, где существуют давние традиции так называемого «непротиворечивого» сотрудничества в сфере труда. Но заимствование произошло с приданием этому правовому институту некоторой специфичности. Обращает на себя внимание тот факт, что международное трудовое право и трудовое законодательство зарубежных стран — родоначальников рассматриваемой традиции — не содержит определения понятия «социальное партнерство». Громким названиям и законодательным дефинициям на Западе предпочитают установление государственных гарантий свободы ассоциации (объединений), свободы переговоров, содействие государства, а не его вмешательство в диалог сторон социального партнерства и их представителей. Наше трудовое законодательство явно пошло по пути стимулирования социального партнерства «сверху». Представительные органы местного самоуправления устанавливают некоторые «правила игры», принимая согласно ст. 35 Трудового кодекса РФ, положения о территориальных комиссиях по социальному партнерству. А исполнительные органы самоуправления становятся активными инициаторами, участниками социального партнерства,

одновременно сохраняя полномочия по осуществлению контроля за соответствием трудовому законодательству заключаемых на территории муниципального образования коллективных договоров и территориальных соглашений, осуществляя их уведомительную регистрацию [8], [9]. С одной стороны, такой подход дает позитивные результаты. Как уже отмечалось, ст. 35.1 Трудового кодекса РФ устанавливает четкие и жесткие требования об обязательном обсуждении подготавливаемых нормативных правовых актов (в том числе и муниципальных) в трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений. При отсутствии соответствующих комиссий на территориальном уровне социального партнерства такое обсуждение должно обеспечивать участие в нем соответствующих профсоюзов (их объединений) и объединений работодателей. Такая процедура, на наш взгляд, действительно может позволить не только согласовать позиции всех участников социального партнерства, но также будет способствовать улучшению качества муниципальных правовых актов, регулирующих социально-трудовые отношения.

Вместе с тем усиление роли органов местного самоуправления (как, кстати, и органов государственной власти) в социальном партнерстве способно подорвать доверие работников и к коллективно-договорному процессу, и к самим органам власти. Наиболее показательным это может проявиться в таких формах социального партнерства, как коллективные переговоры по заключению территориальных соглашений или рассмотрение коллективных трудовых споров, особенно тех, что могут возникнуть из-за отказа органа местного самоуправления «дать добро» на подписание согласованного коллективного договора в муниципальном учреждении. Органы власти, выступая в качестве представителей работодателей (если речь идет о работодателях — государственных и муниципальных учреждениях), вынуждены отстаивать не государственный или общественный интерес, а исключительно узковедомственный интерес собственника и его представителей. В таком случае объективно невозможно говорить о защите органами власти исключительно общественных интересов в социально-трудовой сфере. Хотя здесь формально-юридически профессиональные союзы и органы местного самоуправления, выступающие в качестве представителя работодателей, обладают равными правовыми возможностями, при осуществлении полномочий, предоставленным сторонам социального партнерства (их представителям).

Полноценному сотрудничеству местного самоуправления в лице соответствующих органов и сторон социального партнерства (работников и работодателей в лице их представителей) сегодня мешает ряд объективных обстоятельств. Это и несовершенство трудового законодательства, и традиции государственного патернализма, и извращенные представления о месте и роли профсоюзов в системе гражданского общества. Сложившиеся социально-экономические отношения, при которых приоритет в области обеспечения трудовых гарантий отдается исключительно органам власти, когда общество совершенно не заинтересовано в уменьшении количества неоспоримых социальных обязательств, пусть даже и с целью улучшения их качества, развитию эффективного социального партнерства явно не способствуют.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Орловский Ю.П., Нуртдинова А.Ф. Концепция Трудового кодекса // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 121-131.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (по состоянию на 1.01.2010) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
3. Лушникова М.А. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства (сравнительно-правовое исследование). Ярославль: ЯрГУ, 1997. 224 с.
4. Нуртдинова А.Ф. Роль государства в механизме социального партнерства // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 16-25.
5. Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации: Дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Омск, 2004. 376 с.
6. Топилин М. Технологии трипартизма совершенствуются // http://www.chelt.ru/2005/9-05/3partizm_9-05.html.
7. Об объединениях работодателей: Федеральный закон от 27.11.2002 №156-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741.
8. О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области: Закон Тюменской области от 8.07.2003 № 155 (по сост. на 27.12.2007) // Вестник Тюменской областной Думы. 2003. № 11.
9. Об утверждении положения о порядке проведения уведомительной регистрации коллективных договоров, соглашений и контроле за их выполнением: Постановление Правительства ХМАО от 22.10.2002 № 543-п (по сост. на 20.09.2004) // СЗ ХМАО. 2002. № 10. Ст. 1368.
10. Об утверждении порядка согласования проектов коллективных договоров муниципальных учреждений: Постановление Администрации города Сургута от 17.10.2008 № 3860 // Сургутские ведомости. 25.10.2008. № 42.
11. О порядке проведения уведомительной регистрации коллективных договоров, соглашений и контроле за их выполнением: Постановление Главы Нижневартовского района от 23.10.2007 № 1287 // Официальный сайт Администрации Нижневартовского района. URL: <http://www.nvraion.ru/normativakti/postan/detail.php?ID=22238>.
12. О внесении изменений в Закон Ханты-Мансийского автономного округа «О трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в Ханты-Мансийском автономном округе»: Закон ХМАО — Югры от 09.06.2008 № 50-оз // СЗ ХМАО (спецвыпуск). 2008. № 6. Ст. 842.