

СОВЕТ МЕЖДУНАРОДНОЙ
КОНФЕДЕРАЦИИ
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗОВ
РАБОТНИКОВ СТРОИТЕЛЬСТВА
И ПРОМЫШЛЕННОСТИ
СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ
(СОВЕТ МКП "СТРОИТЕЛЬ")

117119, Москва, Ленинский пр., 42
Тел. 938-80-62

14.09.04, № 83-02

На № _____ от _____

Руководителям
членских организаций

**Анализ законодательства государств-
участников СНГ в области социального
партнерства**

В ВКП проведен анализ законодательства государств-участников СНГ в области социального партнерства. По имеющейся информации, законодательные акты "О социальном партнерстве" приняты в Казахстане, Киргизии, Таджикистане, большинстве субъектов Российской Федерации. Правовые нормы, касающиеся вопросов социального партнерства в сфере трудовых отношений предусмотрены в соответствующих разделах кодексов о труде, принятых в Азербайджане, Белоруссии, Молдавии и России. В рамках проекта МОТ предстоит разработка закона о социальном партнерстве в Украине.

В большинстве стран СНГ к определению понятия "социальное партнерство" законодатели подходят широко, имея в виду взаимодействие органов государственной власти, объединений работодателей и профсоюзов в определении и проведении в жизнь социально-экономической политики, политики в области трудовых отношений (Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова). В ряде случаев подчеркивается необходимость согласования социальных и экономических интересов сторон (Беларусь, Казахстан, Молдова, Россия). В отдельных определениях (Беларусь) в понятие "социального партнерства" включена такая его форма как переговоры, консультации, а также отказ от конфронтации и социальных конфликтов. Учитывая, что в ряде государств законы о социальном партнерстве еще не приняты, в законах о труде дается определение данного понятия, но оно сужено рамками трудового законодательства (Россия).

В целом необходимо отметить, что подход государств-участников СНГ к определению понятия "социального партнерства" в основном соответствует

определению, данному в Международной организации труда таким понятиям как "социальное взаимодействие" или "трипартизм".¹

Все это свидетельствует о том, что в государствах Содружества имеется идентичное понимание анализируемой проблемы, что дает хорошую основу для возможности разработки и принятия соответствующего модельного закона.

Как показывает анализ структуры законов о социальном партнерстве, то в Казахстане и Киргизии указанные правовые акты достаточно полно охватывают весь перечень проблем, связанных с данным вопросом. В Таджикистане, поскольку закон является регулирующим началом не только социального партнерства, но и разработки, заключения колдоговоров и соглашений, структура закона значительно отличается от структуры законов Казахстана и Киргизии.

Не случайно в законах оговорено, что отношения, возникающие в области социального партнерства, регулируются помимо указанного закона Конституцией, Трудовым и Гражданским кодексами, другими законами (например, о профсоюзах, о колдоговорах и соглашениях, о разрешении коллективных трудовых споров и т.п.), а также соглашениями и коллективными договорами.

Несмотря на различие в редакциях, можно признать, что законодательство в основном одинаково подходит к определению целей и задач социального партнерства, где главным образом, на наш взгляд, следует выделить: создание эффективного механизма регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений; содействие в обеспечении социальной стабильности и общественного согласия на основе объективного учета интересов всех слоев общества, а также в разрешении социально-трудовых конфликтов.

Что касается основных принципов социального партнерства, то в законодательстве большинства государств можно выделить одинаковые. Среди них: признание полномочности и равноправия сторон (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан), уважение интересов сторон (Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан), добровольность сторон в принятии решений и свобода выбора обсужденных вопросов (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия), ответственность сторон за невыполнение взятых на себя обязательств (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия) и др.

По ряду принципов нет солидарного подхода. Так, в Азербайджане, Белоруссии, Молдове, России сюда относят и учет реальных возможностей при принятии обязательств. Думается, нет необходимости фиксировать в качестве принципа -учет реальных возможностей, поскольку это вытекает из других принципов социального партнерства (свободы выбора обсуждаемых вопросов, добровольности и ответственности за взятые обязательства).

¹ В МОТ не применяется определение "социальное партнерство", но этот термин прочно укоренился в странах СНГ и по своему содержанию соответствует терминам "социальное взаимодействие", "трипартизм", которые применяются на международном уровне.

Кроме этого, в Азербайджане, Белоруссии, Казахстане, Молдове в качестве принципа заложена обязательность выполнения принятых договоренностей, в России, Таджикистане - обязательность ведения коллективных переговоров, в Киргизии - обязательность заключения соглашений, договоров и других решений, регулирующих трудовые отношения. По этим вопросам нужны будут дополнительные консультации, чтобы выработать общую позицию.

В законодательстве Казахстана, Киргизии и России прописаны уровни социального партнерства. Как правило это: федеральный, отраслевой, региональный, территориальный и уровень организации (предприятия). Сейчас в экономике государств достаточно широко распространены такие формы организации производства, как холдинги, финансово-промышленные группы и транснациональные компании. Законодательство (за исключением закона Киргизии) обходит пока молчанием о возможности социального партнерства в этих структурах. Хотя реальная практика показывает, что там оно тоже развивается, хотя имеет свою специфику. Думается, в модельном законе было бы целесообразно отразить эти вопросы.

Для того, чтобы социальное партнерство было реализовано, требуется законодательное закрепление двух обязательных условий: профсоюз (представители работников) должен признаваться в качестве партнера и государство, работодатели обязаны предоставлять необходимую для этих целей информацию.

Что касается информации, то в законах практически всех государств Содружества соответствующая норма имеется.

Повсеместно законодательно установлено, что сторонами социального партнерства на национальном, отраслевом и территориальном уровнях являются органы профсоюзов, их объединений, работодатели - (их представители), органы государственной власти, на уровне организации - работники и работодатели в лице их представителей. И под представителями работников понимаются именно профсоюзы. Таким образом, законодательство стран СНГ обеспечивает выполнение двух указанных условий. Определенную трудность при этом вызывает признание представителей работников при наличии нескольких профсоюзов. Что касается национального, отраслевого, регионального, территориального уровней, то определенное нормативное регулирование представительства работников можно найти только в законодательных актах Молдавии и России.

В отдельных государствах СНГ" создан определенный механизм разрешения этой проблемы на уровне предприятия при заключении колдоговоров. При этом акцент сделан на профсоюз, объединяющий наибольшее количество работников. В России, например, в случае наличия на предприятии нескольких профсоюзов создается единый представительный орган для ведения коллективных переговоров, разработки единого проекта колдоговора и его заключения. Формирование единого представительного органа осуществляется на основе принципа пропорционального

представительства в зависимости от численности членов профсоюза. При этом представитель должен быть определен от каждой профсоюзной организации. Если единый представительный орган не создан в течение 5-ти дней, то представительство интересов всех работников организации осуществляет профсоюзная организация, объединяющая более половины работников. Если ни одна из первичных организаций не объединяет более половины работников, то общее собрание (конференция) работников тайным голосованием определяет первичную организацию, которой поручается формирование представительного органа. Одновременно при названных вариантах предусмотрено, что за иными профсоюзными организациями (меньшей численности) сохраняется право направить своих представителей в состав единого органа до подписания коллективного договора. Аналогичный механизм определен и законодательством Молдовы.

Думается такой подход корреспондируется с позицией МОТ. В ходе дискуссии по Конвенции № 98 Международная конференция труда обращалась к этому вопросу и в определенной мере согласилась с различием, которое иногда делается между разными профсоюзами в соответствии со степенью их представительности. Кроме этого п. 5 ст. 3 Устава МОТ устанавливает концепцию наиболее представительных организаций. Таким образом, тот факт, что законодательство проводит различие между более представительными профсоюзными организациями и другими организациями, сам по себе не является основанием для критики. Но, конечно, такое различие не должно приводить к тому, чтобы вместо приоритета тот или иной профсоюз получал привилегию. На наш взгляд, изложенный выше механизм отвечает этому требованию.

Практически повсеместно законодателями в качестве форм социального партнерства названы коллективные переговоры (взаимные консультации) по заключению соглашений и коллективных договоров.

Безусловно, коллективные переговоры - это наиболее развитая форма взаимодействия сторон. Вместе с тем, думается, что законодательство о социальном партнерстве должно отражать и другие формы взаимодействия, как это уже имеет место, например, в законах Киргизии, Молдавии и России. Здесь наряду с коллективными переговорами (консультациями) в качестве форм социального партнерства названы: участие представителей работников в досудебном разрешении трудовых споров, участие сторон в рассмотрении проектов актов и предложений, касающихся проведения социально-экономических реформ, в совершенствовании трудового законодательства, участие работников в управлении организацией, совместная работа сторон в комиссиях и других органах. На наш взгляд, этот перечень можно было бы продолжить, например такими формами, как совместный контроль за состоянием охраны труда, управление средствами социального страхования, совместное проведение мониторинга по важнейшим социальным проблемам и др.

В законах государств просматривается единый подход в части определения органов социального партнерства. В качестве таковых названы

трехсторонние комиссии. Они создаются на национальном, отраслевом, территориальном и региональном уровнях из представителей объединений профсоюзов, работодателей и исполнительных органов власти. На уровне организации (предприятия) такие органы прописаны только в законе Молдовы (комиссия по социальному диалогу работодатель-работники) и России (комиссия для ведения коллективных переговоров и подготовки проекта коллективного договора). Хотя на практике в большинстве государств на предприятиях создаются соответствующие комиссии для ведения переговоров и заключения колдоговоров. В комиссиях на предприятиях представлены две стороны: работодатель и представители работников (профсоюз или единый орган профсоюзов). Органы социального партнерства формируются сторонами самостоятельно.

Представленная структура органов социального партнерства исходит из того, что основной формой социального партнерства являются коллективные переговоры и консультации. Но если исходить из того, что на практике существуют и другие формы (например, контроль за охраной труда, трудовые суды, участие в управлении производством, средствами социального страхования и т.п.), то можно было бы подумать и о расширении структуры органов социального партнерства.

— Следует также отметить, что в законах ряда государств процедура коллективных переговоров (основной формы партнерства) получила нормативное регулирование. Законы предусматривают, что инициатором переговоров вправе выступить любая из сторон (в Молдове акцент сделан на профсоюзную сторону). При этом предусмотрена обязанность другой стороны вступить в переговоры и оговорен срок (Азербайджан - в течение 10 дней; Молдова, Россия - в течение 7 дней). Установлена и ответственность за уклонение от переговоров. В законах о социальном партнерстве Казахстана и Киргизии нормативно регулируются коллективные переговоры только на национальном, отраслевом, региональном (территориальном) уровнях. Регулирование процедуры переговоров на уровне организации (предприятия), по всей вероятности, осуществляется другим законом или Кодексом о труде, как это сделано в Молдове и России при отсутствии закона о социальном партнерстве. В модельном законе, на наш взгляд, следовало бы сказать о процедуре переговоров на всех уровнях, а по переговорам на предприятиях можно было бы сделать отсылочную норму.

В ходе переговоров могут возникнуть разногласия и обнаружиться непредвиденные обстоятельства, препятствующие ходу переговоров и достижению согласия сторон. В последнем случае (например, введение чрезвычайного положения, стихийное бедствие и т.п.) должен оговариваться срок их возобновления. В случае возникновения же разногласий, которые не могут быть разрешены в ходе переговоров, должны вступать в силу примирительные процедуры. В законах многих государств СНГ предусмотрены меры по разрешению разногласий. При этом законодательство ориентирует стороны переговоров на урегулирование конфликтов. Такое положение в полной мере отвечает документам МОТ.

Так, в п. 8 Рекомендаций МОТ № 163 "О коллективных переговорах" (1981 г.) указано, что стороны, ведущие переговоры, самостоятельно разрешают конфликты, для чего должны предусматриваться процедуры. Но, учитывая сложность и специфику вопроса, в ряде законов сделана отсылочная норма к специальному законодательству.

Лицам, участвующим в переговорах, законодательством предоставляются гарантии. В основном, речь идет об освобождении от основной работы (в случае, если представитель работников занят на производстве) с сохранением среднего заработка на срок, определяемый соглашением, договором сторон (как правило, не более трех месяцев), невозможности его увольнения, перевода на другую работу, наложения дисциплинарного взыскания в период переговоров (за некоторым исключением). Работникам, освобожденным от производственной работы вследствие избрания в представительные органы работников, должна предоставляться после окончания их полномочий прежняя работа.

Завершающей стадией переговоров является заключение соглашений и коллективных договоров. В законах о социальном партнерстве ряда государств отражены положения только по соглашениям (генеральному, региональному, территориальному, отраслевому, межотраслевому). Что касается коллективных договоров на предприятиях, то, по всей вероятности, они стали предметом другого закона.

Принципиальным, на наш взгляд, положением законов всех государств является то, что соглашения всех уровней признаны правовыми (нормативными) актами. При этом сделан акцент на необходимость соблюдения в соглашениях и коллективных договорах условий, установленных законодательством, а также решений, принятых на более высоком иерархическом уровне по отношению к последующим. Условия соглашений и коллективных договоров, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством и договоренностями сторон высшего уровня, считаются недействительными. Заслуживает внимания норма, предусмотренная в законах Киргизии, Молдовы и России, о необходимости заключения соглашений до принятия бюджетов соответствующих уровней. Такой подход максимально возможно будет способствовать выполнению принятых сторонами обязательств.

Что касается содержания соглашений, то по законодательству оно определяется по договоренности между представителями сторон, которые свободны в выборе круга вопросов для обсуждения и включения в соглашение. Но в законах отдельных государств (Белоруссии, Казахстана, Таджикистана) даны рекомендации по структуре и содержанию соглашений, которые можно было бы учесть в модельном законе. Законодательством установлен порядок изменения и дополнения соглашений.

В отношении сферы распространения действия соглашения можно отметить, что практически повсеместно принятые соглашения распространяются как на субъекты их заключившие, так и на работников и работодателей, присоединившихся к соглашению после его заключения.

Однако механизм присоединения установлен не везде. Для модельного закона можно было бы предложить порядок, принятый в России, который предусматривает, что руководитель федерального органа исполнительной власти по труду имеет право предложить работодателям, не участвовавшим в заключении, например, отраслевого соглашения, заключенного на федеральном уровне, присоединиться к этому соглашению. Если работодатели в течение 30-ти календарных дней со дня официального опубликования данного предложения не представили мотивированный отказ присоединиться к соглашению, то оно считается распространенным на этих работодателей со дня официального опубликования этого предложения. Аналогичный порядок действует в соответствии с законами многих регионов РФ в отношении региональных (территориальных) соглашений. При этом в случаях, когда на работников одновременно распространяется действие нескольких соглашений, применяются наиболее благоприятные для работников условия соглашений (Киргизия, Россия).

В соответствии с законодательством государств срок действия соглашения устанавливается по согласованию сторон, либо до принятия нового соглашения, но не может превышать три года. Как показывает международная практика, наиболее приемлемый срок для соглашений более высокого уровня составляет 2 года, а коллективного договора - один год. Данный вопрос требует согласования.

В государствах законами предусмотрена регистрация принятых генеральных (исключение Молдавия), отраслевых и территориальных соглашений. При этом в Казахстане, Молдавии и России определен срок направления соглашения на регистрацию (7 дней). В Казахстане, Киргизии, России и Таджикистане принятые соглашения вступают в силу со дня подписания, либо в срок, установленный в соглашении. В Молдавии законодательно предусмотрено вступление в силу соглашения, принятого на национальном уровне, со дня его опубликования. Как представляется, соглашения всех уровней должны быть зарегистрированы, а срок их вступления в силу следовало бы установить со дня подписания или по условиям, установленным соглашением.

Система организации контроля за выполнением обязательств соглашений, коллективных договоров во всех государствах одинакова. Такой контроль осуществляется сторонами и соответствующими органами исполнительной власти. Одновременно в Молдавии и России законами устанавливается обязательное предоставление сторонами друг другу информации, необходимой для проведения контроля. Законами Белоруссии и Таджикистана предусмотрен отчет сторон перед трудовыми коллективами о выполнении обязательств, как правило, не реже одного раза в год.

В анализируемых законодательных актах достаточно полно изложены положения в части ответственности сторон социального партнерства. При этом стороны, уклоняющиеся от переговоров, нарушающие или не выполняющие обязательства, лица, виновные в непредоставлении

информации, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством, соглашением, коллективным договором.

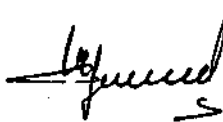
Что касается других форм социального партнерства, то законодательно описано участие работников (их представителей) в управлении организацией (предприятием) только в Молдове и России. Думается, в данном случае в модельном законе можно было бы более детально разработать другие формы социального партнерства, включая управление производством, и внести определенную законодательную новеллу.

Проведенный анализ показывает, что в государствах имеется определенная основа для гармонизации законодательства, наметилась и необходимость его дальнейшего совершенствования.

Сообщается в порядке информации.

Приложение: Сравнительная таблица положений законодательных актов о социальном партнерстве на 22 стр.

Председатель МКП «Строитель»



Г.Д.Аржанов