

УДК 321.015+352.075

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНО-ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Е.Ю. Подоляк

Пермский государственный университет, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15
e-mail: podolyak@gmail.ru

Рассматривается роль государства как субъекта социального партнерства регионального уровня на примере Пермского края. Анализируются противоречия, присущие деятельности государства.

Ключевые слова: государство; социальное партнерство; трудовые отношения

Важнейшей функцией государства является поддержание равновесия между различными социальными слоями и группами. В рамках регулирования социально-трудовых отношений такой функцией является поддержание равновесия, диалога между работниками и работодателями, трудом и капиталом. Поскольку трудовые отношения являются основой общества, справедливым будет полагать, что социальное партнерство является для государства механизмом, позволяющим не только снижать социальное напряжение между сторонами трудовых отношений (работниками и работодателями), но и обеспечивать соблюдение интересов всего общества.

Социальное партнерство, по нашему мнению, должно являться основой социальной политики государства, т.е. курса действий в отношении осуществления социальных программ, поддержания уровня жизни населения, доходов, обеспечения занятости, предотвращения социальных конфликтов.

Трудовой кодекс РФ определяет органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве стороны социального

партнерства в случае, когда они выступают в качестве работодателей [1].

Однако в рамках субъектно-объектного подхода, нам представляется наиболее соответствующим современному состоянию развития социального партнерства и коллективно-договорных отношений в России определять статус государства как субъекта социального партнерства в случае, когда оно выступает не только в качестве работодателя, но и когда является выразителем всего общества или части его. По нашему мнению, именно это является одной из существенных причин определяющей роли государства в развитии социального партнерства. При этом прослеживается тенденция усиления государственного вмешательства в трудовые отношения именно на уровне субъекта РФ.

Изучение вопроса, связанного со спецификой регионального уровня социально-партнерских отношений, обусловлено следующими предпосылками.

Субъекты социального партнерства регионального уровня гораздо ближе к объектам социальной политики, чем федеральные структу-

ры. Органы местного самоуправления во многом самоустраиваются от решения вопросов социального партнерства и трудовых отношений, чему способствует, в частности, федеральное законодательство. Например, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не обязывает органы местного самоуправления осуществлять уведомительную регистрацию коллективных договоров, заниматься вопросами охраны и условий труда и т.д. Кроме того, глобальный финансово-экономический, по мнению некоторых экспертов, и социальный кризис, начавшийся в 2008 г., внес существенные коррективы в социально-экономическое положение регионов, в наибольшей степени повлияв на промышленно развитые страны.

Рассмотрим региональный уровень социального партнерства в сфере труда на примере одного из промышленных регионов — Пермского края. В Пермском крае и в ряде других регионов (Челябинской, Свердловской, Ростовской областях, Татарстане) формирование отношений социального партнерства и его органов началось несколько раньше, чем на федеральном уровне, что определило некоторые особенности развития всей системы социального партнерства в России.

Представители субъектов социального партнерства являются основными организаторами и носителями партнерских отношений. Законодательно определено равенство и независимость сторон в рамках социального партнерства [2].

При этом роль и значение развития социального партнерства в России трактуются учеными в настоящее время весьма неоднозначно. Ряд ученых высказывает мнение о том, что социальное партнерство в сфере труда не оказывает большого влияния на сегодняшний день. Другие же заявляют о широких возможностях и значительном влиянии социального партнерст-

ва на социально-экономические отношения в российском обществе.

Деятельности государства как субъекта социального партнерства присущ ряд противоречий. Так, органы государственной власти официально признают значимость социального партнерства в сфере труда и деятельности его субъектов, однако при формировании социальной политики фактически мнение сторон социального партнерства в большинстве своем не учитывается. Наряду с этим следует отметить противоречие между содержанием трудовых отношений и формой их регулирования: трудовые отношения становятся все более индивидуалистическими, однако регулирование их сохраняет свою коллективную форму. Обозначим противоречия между существующей законодательной базой, выделяющей 2 стороны социального партнерства (работников и работодателей и их представителей), и сложившейся моделью, в которой определяющая роль принадлежит государству, что требует, с нашей точки зрения, внесения изменений в нормативную правовую базу, в частности в ст. 25 Трудового Кодекса РФ и ст. 4 закона «О социальном партнерстве в Пермском крае» [3].

Государство выступает как субъект через деятельность согласующих государственных организаций, интересы которых заключаются в недопущении (преодолении) социальной напряженности, социального конфликта (в разрезе социально-трудовых отношений — конфликта между работниками и работодателями). Фактически в сложившейся практике субъектом, стороной выступает даже не государство в целом, а исполнительные органы государственной власти всех уровней; применительно к региональному уровню, соответственно, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации — Правительство Пермского края.

При этом сильной стороной государства являются его властные рычаги. Механизм дей-

ствия государства как субъекта в социальном партнерстве в сфере социально-трудовых отношений можно обозначить следующим образом:

- по отношению к работникам и обществу в целом государство берет на себя ответственность за социальные условия и гарантии, взамен получая общественную поддержку и легитимность власти;
- по отношению к предпринимателям государство обеспечивает гарантии прав собственности, благоприятные условия для предпринимательской деятельности, получая взамен соблюдение установленных норм и правил, а также поддержку национального капитала.

Одним их субъектов социального партнерства на уровне субъекта РФ (в Пермском крае) является исполнительная власть субъекта РФ, представляющая интересы государства и всего населения региона в целом, — Правительство Пермского края. Сторона правительства представлена в системе социального партнерства Пермского края следующими субъектами:

- территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;
- государственными органами исполнительной власти;
- правительством Пермского края.

С момента образования трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в период с 1993 и по 2005 г. ее координатором являлся один из вице-губернаторов. В 1999 г. непродолжительное время должность координатора исполнял первый вице-губернатор области. В 2005 г., с приходом к руководству областью пролиберального губернатора О.А. Чиркунова, распоряжением губернатора Пермской области от 18.05.2005 № 217-р координатором трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в Пермской обл. назначен советник губернатора области. Впервые за 15

лет развития системы социального партнерства в Пермской обл. координатором комиссии стал не вице-губернатор, а лишь советник губернатора, что явно демонстрирует отношение новой власти к проблемам социального партнерства. В настоящее время координатором стороны Правительства является заместитель председателя правительства Пермского края по экономике. Государственные функции по развитию системы социального партнерства переданы Министерству промышленности, инноваций и науки Пермского края [4].

Первые лица в регионах, в том числе и в Пермском крае, зачастую уклоняются от выполнения предписанных системой социального партнерства функций. Примером тому также может служить то, что в Пермском крае трехстороннее соглашение на 2008-2010 гг. было подписано не губернатором края, а Председателем Правительства края. Власть утрачивает интерес к социальному партнерству, оставляя его лишь рычагом формального снятия социальной напряженности.

Властные структуры выступают чаще всего как организаторы переговорного, согласительного процесса. Однако в настоящее время эта функция выполняется достаточно формально. Одним из доказательств этому может служить отсутствие диалога власти и «нетрадиционных», «альтернативных» профсоюзов, т.е. профсоюзов, не входящих на правах членов в Федерацию независимых профсоюзов России. В состав трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в Пермском крае с момента начала ее функционирования в 1992 г. по настоящее время входят только представители традиционного объединения организаций профсоюзов Пермского края «Пермский крайсовпроф» и председатели краевых отраслевых объединений, входящих на правах членов в указанное краевое объединение.

Второй особенностью, указывающей на формализм в осуществлении государством

полномочий субъекта социального партнерства в сфере труда, на примере функционирования трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений является недостаточно высокий уровень подготовки докладов, неоднократно отмечаемый координатором комиссии. Кроме того, частые замены состава участников комиссии, участие «дублеров», а не членов комиссии, постоянные переносы заседаний комиссии по инициативе координатора также свидетельствуют о формальном отношении органов государственной власти к социальному партнерству в сфере труда. По данным секретариата трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в Пермском крае, средняя посещаемость членов комиссии в 2009 г. составила 42,5%. При этом члены комиссии от таких отраслей, как образование и здравоохранение, ни разу не присутствовали на заседаниях трехсторонней комиссии в 2009 г.

Проведенный автором экспертный опрос депутатов Законодательного собрания Пермского края (всего опрошено 17 из 60 депутатов Пермского края) выявил абсолютное незнание содержания текстов трехсторонних соглашений, более того, ни один из опрошенных депутатов не читал соглашение. С деятельностью трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в Пермском крае депутаты знакомы поверхностно. Наиболее часто встречались такие оценки, как *«смутно»*, *«по паре вопросов работали»*, *«слышал, но лично не участвовал — не знаю»*, *«нет, я в другом направлении специализируюсь»*. Безусловно, это не означает, что эффекта от деятельности трехсторонней комиссии нет, более того, члены правительства, работники и руководители министерств являются также и членами трехсторонней комиссии и принимают непосредственное участие в ее деятельности, имеют возможность применять и выполнять ее решения. В соответствии с целью социального партнерства

депутаты Законодательного собрания, принимая тот или иной закон, должны рассматривать его проект во взаимодействии с рекомендациями соглашения и комиссии. Рекомендательный характер, который носят эти органы, это и предполагает. В реальности же получается, что законодатели не только не руководствуются рекомендациями, но и даже не знакомы с ними. В сегодняшних условиях, когда практически любое управленческое и политическое решение приобретает социальный характер, это становится достаточно опасным.

Существенной проблемой является не только декларативность принимаемых соглашений, но и фактическое отсутствие санкций за невыполнение взятых сторонами обязательств. При этом анализ показывает, что в Пермском крае стороны социального партнерства пытаются делать особый акцент на проблемах исполнения принятых обязательств и предпринимают попытки более четко сформулировать вопросы ответственности участников социального диалога. В областное (с 2008 г. — краевое) трехстороннее соглашение соответствующий раздел вносится с 1996 г. [5], а с 1999 г. оно предусматривает санкции согласно нормам областного закона «О социальном партнерстве». Однако пока вопрос о применении санкций за невыполнение условий соглашений никем из участников диалога не поднимался, чему, в частности, мешает отсутствие соответствующих норм в федеральном законодательстве.

Социальное партнерство, по существу, определяет роль государства в лице исполнительной власти как координатора совместных действий сторон, организатора примирительных процедур в урегулировании конфликтов (в частности коллективных трудовых споров). Однако, основываясь на результатах нашего исследования, можно сделать вывод о том, что государство играет все более возрастающую роль в развитии социального партнерства, становясь его не регулирующим, а «стержневым»

элементом. В настоящее время именно от позиции государства во многом зависит развитие всей системы социального партнерства.

Данный вывод сделан нами, в частности, на основе анализа практик разрешения коллективных трудовых споров, возникших в Пермском крае за период с 2000 по 2010 г.

Всего в крае за это время официально зарегистрирован один коллективный трудовой спор — между работниками и работодателями ОАО «ТГК-9» в апреле 2010 г. Однако в 2008 г. фактически в стадии неурегулированного конфликта находились работники и работодатели таких предприятий, как ОАО «Хенкель-Пемос», ОАО «Нестле Россия», ФГУП «Свинокомплекс «Майский». Отсутствие официальной регистрации коллективных трудовых споров, которая носит уведомительный характер, является формальным фактом, фактически же разрешение спора проходило через примирительные процедуры, определенные Трудовым кодексом РФ.

Показательны результаты интервью с участниками указанных коллективных трудовых споров — представителями работодателя, председателями первичных профсоюзных организаций и представителями органов государственной власти, участвующих в урегулировании коллективных трудовых споров.

Общие выводы по результатам интервью и анализа документов:

1) фактически все трудовые споры были решены в пользу работодателей, а не работников;

2) решения посредников и трудовых арбитров не были компромиссными и во многом усугубили ситуацию;

3) представители работодателей и работников высказывают недоверие к органам государственной власти;

4) представители работодателей и работников по итогам участия в разрешении коллективного трудового спора считают сложившуюся

практику разрешения коллективных трудовых споров (в частности трудовой арбитраж) неэффективным способом разрешения конфликтов;

5) определяющим в разрешении коллективных трудовых споров является субъективный фактор представителей сторон социального партнерства и выбираемых трудовых посредников и арбитров.

При этом органы государственной власти на современном этапе, с одной стороны, являются гарантом развития системы социального партнерства, с другой, всячески не дают ей развиваться, не решая возникающих противоречий, а лишь сглаживая социальную напряженность. Основным для органов государственной власти является недопущение забастовок. Отсутствие возможности забастовки воспринимается властью как отсутствие конфликта.

В партнерском треугольнике взаимоотношений государства, работодателей и профсоюзов явно доминирует власть, часто блокируя инициативы профсоюзов или, наоборот, навязывая им заведомо невыполнимые обязательства. Профсоюзы, по существу, не имеют рычагов давления на власть, а работодатели в большей степени заинтересованы в решении экономических вопросов, уступая власти инициативу решения социальных вопросов.

Более того, государство в некоторых случаях напрямую вмешивается во внутренние дела профсоюзов и работодателей, нарушая закрепленные законодательством положения, в частности, ст. 5 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Примером подобного вмешательства органов государственной власти во внутренние дела профсоюза в Пермском крае может служить деятельность Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций по созданию альтернативных профсоюзов в отрасли культуры. «Осенью прошлого года заместителем руково-

дителя администрации губернатора Яковом Силиным были разосланы письма главам муниципальных образований Прикамья с целью выдвижения «удобных» кандидатур на отчетно-выборную профконференцию. ... Сейчас министр культуры желает перетащить на свою сторону большинство городских культурных учреждений, в частности, пермские театры, тем самым ослабив позиции неудобной Пермской краевой организации Российского профсоюза работников культуры» [6].

С нашей точки зрения, основной причиной такой ситуации является то, что профсоюзы в своей деятельности опираются не на активность рядовых членов, а на свой бюрократический аппарат, следствием чего является восприятие органами государственной власти профсоюзов не как организацию, объединяющую значительную часть трудящихся, а как аппарат.

Основной поведенческой моделью взаимодействия социальных партнеров, по нашему мнению, должна быть стратегия «действие — реакция», которая в настоящий момент не является активной. Действия социальных партнеров в области социально-трудовых отношений должны быть согласованы, в случае несогласованности действий в поведенческой модели ожидается «реакция», которой на настоящем этапе развития системы социального партнерства нет. Реакция органов государственной власти на действия профсоюзов поступает лишь в том случае, когда со стороны профсоюзов присутствует прямое обращение к власти, однако данные обращения в соответствии с законодательством попадают под категорию «обращения граждан» и власть реагирует на них как на обращения любых других граждан, организаций, объединений.

Примером указанному может служить ситуация, сложившаяся на ОАО «Уралалмаз» (г. Красновишерск, Пермский край) в октябре 2010 г., где, по мнению профсоюзного комите-

та, работодателем оказывалось прямое давление на работников предприятия, являющихся членами первичной профсоюзной организации. Профсоюзным комитетом указанной организации совместно с Пермской краевой организацией горно-металлургического профсоюза России была организована «акция поддержки»: в адрес губернатора Пермского края было направлено 17 писем от областных организаций горно-металлургического профсоюза России, первичных профсоюзных организаций, входящих в состав горно-металлургического профсоюза России. При этом реакция власти была выжидательной. Ссылаясь на п. 2 ст. 5 Федерального Закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", заявителям были направлены ответы о том, что органы государственной власти не вправе вмешиваться во внутренние дела профсоюза. К моменту поступления в адрес губернатора указанных писем между администрацией предприятия и первичной профсоюзной организацией было заключено соглашение, в котором администрация обязуется не оказывать меры воздействия на работников, являющихся членами профсоюза, направленные на выход работников из профсоюза. Копия соглашения в качестве приложения была также выслана заявителем. При этом анализ случая показал, что отношения между руководством предприятия и первичной профсоюзной организацией на предприятии остались сложными, наблюдается уменьшение членства, председатель ППО признает наличие давления со стороны руководства предприятия. Данный пример свидетельствует о формальном отношении органов государственной власти к социальному партнерству. Даже в условиях реальной угрозы возникновения социальной напряженности исполнительные органы государственной не считают необходимым вступать в конструктивный диалог со стороной профсоюзов.

Таким образом, модель «действие — реакция» в настоящее время функционирует формально. Действия сторон социального партнерства не только не согласованы, но и не вызывают действенной реакции друг у друга.

В последние годы упразднено Министерство труда РФ, следствием чего стала реорганизация управления труда Пермской области. Это существенно сказалось на таких направлениях работы исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, как социальное партнерство в сфере социально-трудовых отношений, охрана труда, занятость, миграционная политика и т.д.

Кроме того, после вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации» [7] развитие территориального уровня социального партнерства, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в муниципальном образовании, осложнилось. Указанный закон (в частности ст.19) не закрепляет за органами местного самоуправления государственных полномочий в сфере социального партнерства, что существенно замедляет развитие всей системы, так как на сегодняшний день она во многом основывается именно на позиции государства.

В этой связи, а также с последствиями мирового финансового кризиса, которыми являются, в частности, повышение социальной напряженности, увеличение количества коллективных трудовых споров, ухудшающиеся условия коллективных договоров предприятий и организаций, увеличение задолженности по невыплате заработной платы работникам и др., считаем необходимым выделить из Министерства здравоохранения и социального развития РФ функции по труду в отдельный орган исполнительной власти, а также из Министерства промышленности, инноваций и науки Пермского края — функции по труду в отдельный орган исполнительной власти.

Результаты проведенного автором исследования свидетельствуют о том, что в России складывается централизованная модель институционализации социального партнерства, для которой характерно развитие институтов регулирования социально-трудовых отношений в условиях активного участия и контроля органов государственной власти.

Однако развитие коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, по нашему мнению, неизбежно приведет к тому, что государство станет выступать равноправным партнером в социальном партнерстве, а не его регулирующим, «стержневым» элементом.

Список литературы

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ. (ред. от 30.07.2006 г.) // Собр. законодательства РФ. 2001. №90. Ст.25.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ. (ред. от 30.07.2006) // Собр. законодательства РФ. 2006. №90. Ст.24.
3. Закон Пермского края «О социальном партнерстве в Пермском крае» от 11.11.2004 г. N 1622-329 // Пермский региональный сервер. URL: www.perm.ru (дата обращения: 06.06.2010)
4. Постановление Правительства Пермского края «О передаче функций администрации губернатора Пермского края в области развития системы социального партнерства и урегулирования коллективных трудовых споров Министерству промышленности, инноваций и науки Пермского края и внесении изменений в акт Правительства Пермского края» от 29.04.2009 № 261-п. / URL: www.regionz.ru/inbox.php?ds=244438 (дата обращения: 16.07.2010).
5. Соглашение между профессиональными союзами, работодателями, администрацией Пермской области "О взаимодействии в области социально-трудовых отношений и социальной защиты населения на 1996 — 1997 годы". Пермь, 1996.
6. Ход конем Мильграма. Глава краевой культуры желает создать новый профсоюз // Пермский обозреватель. 2010. №8. С. 11.
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Пермский региональный сервер/ URL: www.perm.ru (дата обращения: 06.06.2010)

GOVERNMENT AS A SUBJECT OF SOCIAL PARTNERSHIP RELATIONS OF
REGIONAL LEVEL
(BASED ON AN EXAMPLE OF PERM REGION)

E.Yu. Podolyak

Perm State University, 15, Bukirev str., Perm, 614990

Based on an example of Perm region the role of government as a subject of social partnership relations of regional level is reviewed in the article. The author is marking out contradictions and presents the results of sociological research.

Keywords: government; social partnership; labor relations