

©2001 г.

Ю.В. ВАСЬКИНА

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

ВАСЬКИНА Юлия Владимировна - кандидат социологических наук, ассистент кафедры социологии, политологии и управления СамГУ.

Классическая модель договорных трудовых отношений характерная для рынка труда в индустриальных демократических обществах - три равноправных субъекта (работодатели, работники и государство), взаимодействующих по поводу оплаты, условий труда и гарантий занятости, - в России формируется крайне медленно. Трудовые отношения сохраняют многие черты от прежней неравноправной модели, где работник был практически бесправен и беззащитен.

Изучая роль государства в новых условиях, большая часть исследователей характеризуют его как субъекта, который не смог найти свое место в этой системе. Господствовало мнение, что с развитием рынка все проблемы социального и экономического порядка решатся сами собой. Однако практика не подтвердила его. Стало очевидно, что более оправдана позиция сторонников государственного регулирования рыночной экономики и трудовых отношений. В этой связи ряд российских исследователей констатируют, что в то время как зарубежные исследования все разностороннее разрабатывают проблему усиления социальных функций государства с целью развития партнерских отношений в обществе, наша социальная наука идет в противоположном направлении¹. Она ориентируется не на современные передовые разработки зарубежной науки, а на теории конца XIX - начала XX веков, которые отражали другой период социальных отношений в производстве, основанный на недемократическом, жестком, административном управлении. Причем, даже из этих теорий удаляется все, что так или иначе связано с государством. Таким образом вопросы, которые поднимает современная мировая наука и в определенной степени внедряет передовая производственная практика за рубежом, остаются вне внимания.

В области практических шагов в этом направлении современное российское государство также не продвинулось. С распадом системы социализма значительно ослаб государственный контроль над всеми сферами общественной жизни, в том числе и над трудовой сферой. Существовавшие органы по труду (управления труда, инспекции по охране труда) в связи с произошедшими переменами потеряли значительную часть своих функций, обусловленных плановой экономикой. Однако новые обязанности госу-

дарственных органов по труду не были четко определены. Кроме того, органы по труду не были наделены достаточным объемом прав и санкций по отношению к нарушителям законодательства. Примером здесь может быть уведомительная регистрация коллективных договоров в органах по труду, которая практически не может воспрепятствовать принятию коллективного договора, содержащего нарушения закона. Можно утверждать, что практическое бездействие государства в институциональном оформлении новых структур и правил взаимодействия субъектов договорных трудовых отношений является фактором еще более болезненным, чем сами перемены, воспринимаемым коллективной памятью поколений и дезориентирующим общественное сознание².

Неэффективность деятельности исполнительных органов власти объясняется дефицитом законодательных решений, учитывающих новые реалии. В результате работники оказались незащищенными не только от негативных сторон рыночной экономики, но и от произвола работодателей, особенно в частном секторе.

Расставшись с большей частью собственности, государство утратило непосредственное влияние на процесс регулирования уровня оплаты труда работников негосударственных предприятий. Единственным средством, которым оно в настоящее время располагает, является институт минимальной заработной платы, но и он реально не используется. Большинство отечественных и зарубежных экономистов считают, что минимальная заработная плата должна превышать прожиточный минимум. К сожалению, в России иная ситуация. Минимальный размер оплаты труда еще в 1996 г. составлял 22% прожиточного минимума, и до сих пор ситуация не изменилась.

Ситуацию усугубляет позиция государства в отношении работодателей, профсоюзов и других экономических субъектов. В отношении работодателей государственные органы по труду не располагают необходимыми полномочиями для привлечения их к ответственности в случае нарушения прав работников, при уклонении от переговоров с представителями персонала. Профсоюзы же, хотя и имеют право на информацию о положении предприятия, реализовать его не могут.

Государство выступает не только арбитром в отношениях между работниками и работодателями и устанавливает "правила игры" для субъектов экономики, оно само является крупным работодателем. В этом смысле исследователи оценивают роль государства как дестабилизирующую. Государство позволяет себе платить своим работникам низкую зарплату, допускает значительные задолженности по ее выплате, не рассчитывается по долгам с предприятиями, нарушает законодательство. Это ведет к подрыву авторитета государства и как субъекта экономики, и как арбитра в договорных трудовых отношениях, препятствуя их развитию.

Подобное отношение органов государственной власти к развитию важнейшего социального механизма экономики нового типа не свидетельствует ни о дальновидности, ни о рациональности социально-экономической политики. У всех ветвей государственной власти продолжает сохраняться самая неопределенная позиция в отношении регулирования договорных трудовых отношений. До сих пор отсутствует серьезный, научно обоснованный подход к решению проблемы регулирования отношений работников и работодателей.

Выполненный нами анализ проблем развития социально-трудовой сферы в производственных организациях, анализ управленческих документов, материалы социологических исследований позволяют не ограничиться лишь констатацией ситуации в сфере договорных трудовых отношений или критикой деятельности государственных органов по труду. Материал дает возможность сформулировать некоторые рекомендации по корректировке политики, проводимой в социально-трудовой сфере. Прежде всего, хотелось бы определить, в каком направлении необходимо вести инновации в сфере договорных трудовых отношений.

Изменения должны коснуться как законодательства, так и исполнительной ветви власти. С нашей точки зрения, при разработке трудового законодательства необходимо учитывать ряд принципиальных моментов.

Работодатели и работники должны рассматриваться как равные в правах и обязанностях институтах, как "лица равного достоинства". Одинаковое отношение государства как к работодателям, так и к наемным работникам является залогом их равноправного сотрудничества. Однако отдельные исследователи отмечают, что в современном определении трудового соглашения (договора) заведомо содержится некая предпочтительность, первичность предприятия (нанимателя) и вторичность наемного работника³. Это исходное неравенство сторон усиливается и по причине отсутствия механизма реализации законодательной нормы о запрещении необоснованного отказа в приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Практика показывает, что подобные ограничения и преимущества распространены в России. Возрастание в правовом регулировании принципа равноправия сторон договорных трудовых отношений - объективная тенденция, которую нельзя игнорировать при разработке законодательства.

Второй важный принцип, который необходимо учесть при реформировании трудового законодательства, состоит в том, что оно должно делать различия между малыми и крупными предприятиями. Речь идет о том, что требования (например, к условиям труда, к минимальному размеру оплаты) должны быть одинаковы для всех, но механизмы их реализации на разных по размеру предприятиях должны различаться. Так, на малом предприятии с численностью в несколько человек не имеет смысла выбирать комиссию по разрешению трудового спора, тогда как на крупном предприятии она действительно необходима. Работники малых предприятий имеют возможность работать на дому, где работодатель не может нести ответственность за условия труда, и это тоже важно учесть законодательно при определении его ответственности.

Законодательство должно отказаться от идеи монополии профсоюзов на представление интересов работников. Исследования показывают, что на некоторых предприятиях существуют альтернативные выборные органы, представляющие интересы работников при заключении коллективных договоров, в разрешении конфликтных ситуаций. Но и недооценка роли профсоюзов также нежелательна, поскольку в условиях неразвитого рынка труда именно они остаются наиболее действенным средством влияния на работодателя с целью повышения размера заработной платы.

Отсутствие информационного обмена, регулярного переговорного процесса негативно сказывается на состоянии договорных трудовых отношений, часто ведет к недопониманию и конфликтам. К сожалению, в новом законе "О коллективных договорах и соглашениях" не учтены положения статьи 4 Конвенции Генеральной Конференции МОТ "О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров" от 1949 г. и рекомендация 113 "О консультациях и сотрудничестве между государственными властями и организациями предпринимателей и трудящихся в отраслевом и национальном масштабе" от 1960 г. Суть этих положений, в частности, заключается в том, что правительства стран должны принимать меры для содействия эффективным консультациям, переговорам и сотрудничеству между государственными органами власти и организациями предпринимателей. В соответствии с национальными обычаями или практикой такие консультации и переговоры обеспечиваются добровольными действиями со стороны организаций предпринимателей и трудящихся или мерами поощрения со стороны государственных органов власти, или законодательством, или сочетанием любых этих методов. В этой связи важно, чтобы в нашем законодательстве была предусмотрена процедура непрерывных, постояннодействующих переговоров между субъектами трудовых отношений, меры со стороны государства по их поощрению, положения об обязательном заключении коллективного договора на предприятиях всех форм собственности, если численность предприятия превышает определенное значение. Сегодня отсутствие колдоговора не считается противозаконным, и это осложняет контроль со стороны государственных органов и создает трудности при рассмотрении нарушения трудовых прав работника. Небесспорен и установленный законом трехлетний срок действия договора. Он целесообразен работо-

дателю с точки зрения планирования производства, но невыгоден работникам, за этот срок могут произойти изменения, которые сделают требования коллективного договора неактуальными.

В договорных отношениях важны и такие моменты, как неотвратимость, регулярность контроля и проблема ответственности за невыполнение взятых обязательств. Сегодня такой контроль слаб, а ответственность сторон за невыполнение обязательств слишком мягка, чтобы быть ощутимой и служить профилактикой нарушений законодательства. Министерству труда, его государственным службам следует дать больше прав, в этой связи целесообразно ввести должность государственного инспектора по труду с полномочиями, оказывающими влияние на ситуацию в социально-трудовой сфере на предприятиях.

Весьма актуальным представляется присутствие в законе положения о "прозрачности" производственно-финансового положения предприятия. Работники предприятий имеют право знать о положении дел, руководитель же не имеет права скрывать такую информацию под видом "коммерческой тайны" или ограничиваться объяснениями об убыточном ведении дел. Можно предложить, в частности, проведение обязательного аудита организации, если работодатель отказывается предоставлять достоверную информацию партнерам по коллективно-договорным отношениям. Регулярное информирование работников о производственном и финансовом положении предприятия положительно скажется на отношениях работников и администрации, устранит недоверие, явится элементом постоянного переговорного процесса.

Исследователи отмечают, что в начале 90-х годов XX века в России активно поощрялись действия по дроблению организованных групп, способных отстаивать коллективные интересы, и прежде всего первичных профсоюзных организаций, имели место акты их дискриминации⁴. Следовательно, законодательство должно предоставлять такие гарантии членам профсоюза или иных представительных органов работников, чтобы представитель их интересов не боялся "впасть в немилость" у работодателя. Делегат от работников должен быть защищен от увольнения на весь период действия его полномочий. Закон должен предоставлять и делегату оплачиваемое время, свободное от выполнения профессиональных обязанностей, для дел, связанных с участием в переговорах с работодателем, подготовки нового коллективного договора, встреч с членами трудового коллектива и т.п. Такая "социальная защищенность" представителя интересов работников позволит ему быть более независимым от работодателя, более объективным, и, следовательно, более эффективно защищать интересы работников.

В ситуации, пока трудовое законодательство не усовершенствовано, изменить положение дел в сфере договорных трудовых отношений к лучшему способны государственные органы на местах. Речь идет прежде всего о реорганизации структуры государственных органов по труду. В постсоветский период они претерпели не одну реструктуризацию. Отсутствие целостной концепции обусловило не перестройку, а приспособление к новым условиям, в результате чего появляются, в частности, дублирующие друг друга органы.

Так, в Самарской области существует Государственная инспекция труда федерального подчинения, одна из главных функций которой - наблюдение за ситуацией в сфере охраны труда. Но разный уровень подчинения у Главного управления труда (бывшего отдела по труду) администрации Самарской области и Государственной инспекции делает нереальной их согласованную работу, и в структуре Главного управления труда возникает отдел охраны труда, дублирующий функции инспекции. Эксперты отмечают, что Главное управление труда принимает участие в разрешении трудовых конфликтов. В то же время, существует региональное отделение Службы по урегулированию коллективных трудовых споров — одно на несколько областей, при этом оно практически не связано с Главным управлением. Следовательно, и функция профилактики и разрешения трудовых конфликтов поделена между разными государственными органами. Функция по регулированию рынка труда также осущест-

вляется Главным управлением труда совместно с другим органом - Центром занятости населения. Еще одна дублирующая функция — социальная защита населения. Реализуется она прежде всего органами социальной защиты, но управление труда также обязано осуществлять социальные программы и вести подсчет величины прожиточного минимума.

Расставшись со старыми функциями, Главное управление труда практически не определилось по поводу того, что оно должно и может делать по формированию новых договорных трудовых отношений. Каким должен быть механизм функционирования этих отношений, как его создавать до сих пор неясно. Существующее законодательство не определяет роль Главного управления труда в этом, а отсутствие каких-либо пояснений и инструкций по вопросам регулирования договорных трудовых отношений, разработанных технологий их формирования — не дает возможности создать соответствующие структуры.

Вызывает некоторое недоумение объем прав Главного управления труда. Они настолько ограничены, а санкции, налагаемые им, настолько мягки, что практически сводятся на нет возможности регулирования социально-трудовой сферы. В штате управления нет инспектора по труду, который бы осуществлял связь с предприятиями. Инспектор по труду есть в Государственной инспекции труда, но объем его прав неоправданно мал. Он не может наложить санкций без специального разрешения, а мягкость санкций не позволяет им стать действенным инструментом. В результате такого неопределенного положения Главное управление труда практически не влияет на процесс становления новых договорных трудовых отношений на предприятиях.

И что совсем непонятно, - такие важные функции, как профилактика трудовых конфликтов, повышение уровня оплаты труда не вменены ни одному из органов по труду. К тому же, некоторым органам (например, трехсторонней комиссии) рекомендованы функции, не имеющие отношения не только к сфере договорных трудовых отношений, но и к социально-трудовой сфере вообще. Исходя из этого представляется целесообразным создать единую систему органов по труду, где было бы устранено дублирование и не остались бы без внимания функции, действительно нужные для формирования договорных трудовых отношений. Необходимым представляется и введение государственными органами по труду своих представителей на предприятиях. Они могли бы инициировать процесс переговоров, осуществлять консультации по содержанию коллективных договоров, способствовать не только разрешению, но и предупреждению, профилактике конфликтных ситуаций. Деятельность представителя государства на предприятии должна носить постоянный характер.

Государственным органам по труду целесообразно ввести в области практику проведения комплексных проверок промышленных предприятий по соблюдению трудового законодательства, охране труда и технике безопасности. Возможно также предусмотреть льготы предприятиям, проводящим мероприятия по улучшению условий труда. В целях повышения управленческой компетенции руководителей предприятий необходимо создание с участием союза работодателей ряда лекториев по современному социальному управлению, организация постоянного процесса обучения работодателей по вопросам законодательства о труде, охраны труда.

Вся работа по пересмотру законодательства, системы контроля за его исполнением может занять длительный промежуток времени. Дело здесь не только в трудоемкости, но и в том, что субъекты федерации в разной степени готовы принять возможные последующие изменения. Поэтому первые шаги на пути совершенствования законодательства в области договорных трудовых отношений целесообразно сделать на уровне субъектов Российской Федерации, с учетом реальной готовности и накопленного опыта. Столь же избирательно стоит подойти и к реорганизации системы государственных органов контроля в сфере труда. Эффективные решения в этой области могут быть найдены только при участии тех специалистов, которые работают в этих органах и способны перевести требования концептуального уровня на язык практики.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. напр.: *Кузнецова А.П.* Социальные показатели и формирование наемного труда в современной России. М., 1998.

² См. напр.: *Борисов В.А., Козина ИМ.* Об изменении статуса рабочих на предприятии // Социол. исслед. 1994. № 11.

³ *Митрохин В.И.* Социальное партнерство. М.: УИЦ МФП. 1998. С. 58.

⁴ Там же. С. 61.