

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЁРСТВА И ЕГО РАЗВИТИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Запольнова Л.А.,

*к.ю.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
Владимирского филиала РАНХиГС*

На сегодняшний день институт социального партнерства, имеющий большие исторические корни и достаточно всесторонне урегулированный трудовым правом, почти полностью отсутствует на государственной гражданской службе. Лишь отдельные элементы, свойства и признаки социального партнерства отражены в служебном праве. В частности, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ предусматривает возможность образования в государственных органах профсоюзной организации и право гражданского служащего вступать в эти организации, возможность принятия и регулирования отдельных условий прохождения гражданской службы на основе принятия коллективного договора.

Возможность регулирования отдельных нормативных положений правового статуса гражданских служащих на основе коллективного социально-служебного нормативного акта (коллективного договора и соглашений) на гражданской службе предусмотрена федеральным законодательством. Так, гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа. Необходимость соответствующих видов и форм социального партнерства возникает также при создании комиссий по служебным спорам, в которые выборный орган профсоюзной организации должен делегировать своих представителей в качестве обязательного участника рассмотрения служебных конфликтов.

В предлагаемой статье предпринята попытка осмыслить направления и возможности развития социального партнерства на гражданской службе, выявить существующие пробелы в этом институте служебного законодательства на основе сравнительного анализа с соответствующими нормами трудового права. Объективно имеющие место «белые пятна» социального партнерства на гражданской службе, по нашему мнению, можно устранить только на основе применения норм трудового законодательства с учетом соответствующих («служебных») терминов и

правовых понятий, применяемых в законодательстве о государственной гражданской службе.

Опираясь на положения трудового права, социальное партнерство на государственной гражданской службе представляется возможным определить как систему взаимоотношений между гражданскими служащими и представителями нанимателя, направленную на согласование интересов гражданских служащих и представителей нанимателя (государства) по локальному регулированию социально-служебных условий прохождения государственной гражданской службы.

К основным принципам социального партнерства на гражданской службе следует отнести:

- уважение и учет взаимных интересов сторон;
- заинтересованность сторон в регулировании социально-служебных условий на основе договорных отношений;
- содействие государства в становлении, укреплении и развитии социального партнерства;
- соблюдение сторонами и их представителями законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих гражданскую службу;
- полномочность представителей сторон;
- свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу регулирования труда гражданских служащих;
- добровольность принятия сторонами на себя

обязательств;

- реальность принимаемых обязательств;
- обязательность выполнения коллективных договоров и соглашений;
- контроль за выполнением принятых коллективных договоров и соглашений;
- ответственность сторон за невыполнение коллективных договоров и соглашений.

Сторонами социального партнерства на гражданской службе являются:

- коллектив гражданских служащих государственного органа (филиала, представительства, структурного подразделения);
- представитель нанимателя в лице уполномоченных в установленном порядке своих представителей.

Система социального партнерства может включать следующие уровни:

- федеральный уровень, устанавливающий основные направления социального партнерства в сфере всей системы государственной гражданской службы Российской Федерации;

- региональный уровень, устанавливающий основы регулирования социального партнерства в сфере гражданской службы субъекта Российской Федерации;

- отраслевой уровень, устанавливающий основы видового регулирования социального партнерства в соответствующей сфере гражданской службы;

- ведомственный (локальный) уровень государственного органа, устанавливающий конкретные взаимные обязательства в сфере социально-служебных отношений между гражданскими служащими и представителем нанимателя.

Социальное партнерство может осуществляться в следующих формах:

- переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и их заключению;

- взаимных консультаций по вопросам регулирования социально-служебных и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- обеспечения гарантий прав гражданских служащих и совершенствования законодательства о гражданской службе и локальных актов государственного органа;

- участия гражданских служащих, их представителей в изменении социально-служебных условий прохождения гражданской службы;

- участия представителей гражданских служащих и представителя нанимателя в досудебном разрешении служебных споров.

Особенности применения норм социального партнерства на гражданской службе должны устанавливаться федеральными законами, принятие которых в настоящее время носит желаемый (предполагаемый) характер, поскольку специальные нормативно-правовые акты (законы), равно как и отдельные правовые нормы по социальному партнерству на гражданской службе, предназначенные отразить специфику отдельных отраслевых видов государственной службы,

пока не существуют.

Представителями гражданских служащих в социальном партнерстве могут быть: профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иные представители, избираемые гражданскими служащими.

Интересы гражданских служащих в государственном органе при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора, осуществлении контроля за его выполнением, а также рассмотрении служебных споров гражданских служащих с представителем нанимателя осуществляет первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые гражданскими служащими.

Интересы гражданских служащих при проведении коллективных переговоров о заключении и об изменении соглашений, разрешении коллективных служебных споров по поводу заключения или изменения соглашений, осуществлении контроля за их выполнением, а также при формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально-служебных отношений представляют соответствующие профсоюзные организации, их территориальные организации, объединения профессиональных союзов и объединения территориальных организаций профессиональных союзов. Гражданские служащие, не являющиеся членами профсоюза, имеют право уполномочить орган первичной профсоюзной организации государственного органа представлять их интересы во взаимоотношениях с представителем нанимателя.

При отсутствии профсоюзной организации в государственном органе интересы гражданских служащих могут представлять выбранные ими на общем собрании (конференции) представители. Наличие иного представителя не может являться препятствием для осуществления профсоюзной организацией своих полномочий.

При наличии в государственном органе двух или более первичных профсоюзных организаций ими создается единый представительный орган для ведения коллективных переговоров, разработки единого проекта коллективного договора 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.

Представитель нанимателя обязан создавать условия, обеспечивающие деятельность представителей гражданских служащих, в соответствии с законами, коллективным договором, соглашениями. Представителями нанимателя при проведении коллективных переговоров, заключении или изменении коллективного договора являются уполномоченные руководителем государственного органа (представи-

телем нанимателя) лица в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами, уставными (учредительными) документами государственного органа и локальными нормативными актами.

При проведении коллективных переговоров, заключении или изменении соглашений, разрешении коллективных служебных споров по поводу их заключения или изменения, а также при формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально-служебных отношений интересы представителей нанимателя может представлять орган управления гражданской службой.

Для обеспечения регулирования социально-служебных отношений, ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективного договора, соглашений, их заключения, а также для контроля за выполнением коллективного договора и соглашений на всех уровнях на равноправной основе по решению сторон образуются комиссии из наделенных необходимыми полномочиями представителей сторон.

Представители гражданских служащих и представители нанимателя участвуют в коллективных переговорах по подготовке, заключению и изменению коллективного договора, соглашения и имеют право проявить инициативу по проведению таких переговоров. Представители стороны, получившие уведомление в письменной форме с предложением о начале коллективных переговоров, обязаны вступить в переговоры в течение семи календарных дней со дня получения уведомления.

Участники коллективных переговоров свободны в выборе вопросов регулирования социально-служебных отношений в пределах выделяемых бюджетных и (или) хозрасчетных денежных средств. Если единый представительный орган не создан в течение пяти календарных дней с момента начала коллективных переговоров, то представительство интересов всех гражданских служащих в государственной организации осуществляет первичная профсоюзная организация, объединяющая более половины гражданских служащих.

Право на ведение коллективных переговоров, подписание соглашений от имени гражданских служащих на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, отрасли, территории предоставляется соответствующим профсоюзам (объединениям профсоюзов). При наличии на соответствующем уровне нескольких профсоюзов (объединений профсоюзов) каждому из них предоставляется право на представительство в составе единого представительного органа для ведения коллективных переговоров, формируемого с учетом количества представляемых ими членов профсоюзов. При отсутствии договоренности о создании единого представительного органа для ведения коллективных переговоров право на их ведение предоставляется профсоюзу (объединению профсоюзов), объединяющему наибольшее число членов профсоюза (профсоюзов).

Если ни одна из первичных профсоюзных организаций не объединяет более половины гражданских служащих, то общее собрание (конференция) гражданских служащих тайным голосованием определяет первичную профсоюзную организацию, которой поручается формирование представительного органа. За иными первичными профсоюзными организациями сохраняется право направить своих представителей в состав представительного органа до момента подписания коллективного договора.

Стороны должны предоставлять друг другу не позднее двух недель со дня получения соответствующего запроса имеющуюся у них информацию, необходимую для ведения коллективных переговоров. Сроки, место и порядок проведения коллективных переговоров определяются представителями сторон, являющимися участниками указанных переговоров. Если в ходе коллективных переговоров не принято согласованное решение по всем или отдельным вопросам, то составляется протокол разногласий.

Гражданские служащие, участвующие в коллективных переговорах, подготовке проекта коллективного договора, соглашения, освобождаются от основной службы с сохранением среднего денежного содержания на срок, определяемый соглашением сторон, но не более трех месяцев. Все затраты, связанные с участием в коллективных переговорах, компенсируются в порядке, установленном законодательством, коллективным договором, соглашением. Оплата услуг экспертов, специалистов и посредников производится приглашающей стороной, если иное не будет предусмотрено коллективным договором, соглашением.

Представители гражданских служащих, участвующие в коллективных переговорах, в период их ведения не могут быть без предварительного согласия органа, уполномочившего их на представительство, подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую должность или уволены по инициативе представителя нанимателя, за исключением случаев расторжения служебного контракта при совершении проступка, за который в соответствии с федеральным законом о гражданской службе, иными федеральными законами предусмотрено увольнение с гражданской службы.

Основной формой социального партнерства на гражданской службе, так же как и в иных видах социального партнерства, является коллективный договор. Коллективный договор гражданских служащих можно определить как локальный нормативно-правовой акт, регулирующий социально-служебные отношения в государственном органе и заключаемый гражданскими служащими и представителем нанимателя в лице их представителей.

При недостижении согласия между сторонами по отдельным положениям проекта коллективного договора в течение трех месяцев со дня начала коллективных переговоров стороны должны подписать

коллективный договор на согласованных условиях с одновременным составлением протокола разногласий. Неурегулированные разногласия могут быть предметом дальнейших коллективных переговоров или разрешаться в соответствии с Трудовым кодексом², иными федеральными законами.

Коллективный договор может заключаться в государственном органе в целом, а также в его филиалах, представительствах и иных обособленных структурных подразделениях. При заключении коллективного договора в филиале, представительстве, ином обособленном структурном подразделении государственной организации представителем представителя нанимателя является руководитель соответствующего подразделения, уполномоченный на это представителем нанимателя.

Содержание и структура коллективного договора гражданских служащих определяются сторонами с учетом особенностей правового положения, задач и функций, а также источников финансирования государственного органа. В коллективный договор могут включаться взаимные обязательства гражданских служащих и представителя нанимателя по следующим вопросам:

формы, системы и размеры дополнительных льгот и выплат (в частности, порядок предоставления материальной помощи, условия предоставления жилого помещения, обеспечение отдыха и др.);

- выплата пособий, компенсаций;
- особенности регулирования оплаты труда (денежного содержания) с учетом роста цен, уровня инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором;
- повышение квалификации, подготовка и переподготовка, условия высвобождения гражданских служащих;
- регулирование режима служебного времени и времени отдыха;
- улучшение условий и охраны труда гражданских служащих, в том числе женщин, лиц с семейными обязанностями, инвалидов;
- соблюдение интересов гражданских служащих при предоставлении служебного жилья и приватизации ведомственного жилья;
- экологическая безопасность и охрана здоровья гражданских служащих;
- гарантии и льготы гражданским служащим, совмещающим службу с обучением;
- оздоровление и обеспечение отдыха гражданских служащих и членов их семей;
- контроль за выполнением коллективного договора, порядок внесения в него изменений и дополнений, ответственность сторон, обеспечение нормальных условий деятельности представителей гражданских служащих;
- другие вопросы, определенные сторонами.

В коллективном договоре с учетом финансово-экономических возможностей государственного органа могут устанавливаться льготы и преимущества

для гражданских служащих, более благоприятные по сравнению с установленными законами, иными нормативными правовыми актами, соглашениями в пределах предусмотренных средств.

Срок действия коллективного договора определяется сторонами, но он не может быть более трех лет и вступает в силу со дня подписания его сторонами либо со дня, установленного коллективным договором. Стороны имеют право продлить действие коллективного договора на срок не более трех лет.

Действие коллективного договора распространяется на всех гражданских служащих данного государственного органа, его филиала, представительства и иного обособленного структурного подразделения. При реорганизации (слиянии, присоединении, разделении, выделении, преобразовании) государственного органа коллективный договор сохраняет свое действие в течение всего срока реорганизации.

При реорганизации государственного органа любая из сторон имеет право направить другой стороне предложение о заключении нового коллективного договора или продлении действия прежнего на срок до трех лет. При ликвидации государственного органа коллективный договор сохраняет свое действие в течение всего срока проведения ликвидации.

Изменение и дополнение коллективного договора производятся в порядке, установленном для его заключения.

Регистрация коллективного договора осуществляется в течение семи дней со дня его подписания. Он направляется представителем нанимателя на уведомительную регистрацию в соответствующий орган по управлению государственной гражданской службой.

Вступление коллективного договора, соглашения в силу не зависит от факта их уведомительной регистрации. При осуществлении регистрации коллективного договора, соглашения соответствующий орган (орган по управлению гражданской службой) выявляет условия, ухудшающие положение гражданских служащих по сравнению с Федеральным законом о гражданской службе, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, и сообщает об этом представителям сторон, подписавшим коллективный договор, соглашение, а также в соответствующий государственный орган по надзору и контролю за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации. Условия коллективного договора, соглашения, ухудшающие положение гражданских служащих, недействительны и не подлежат применению.

Контроль за выполнением коллективного договора осуществляется сторонами социального партнерства, их представителями, соответствующими органами по надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации и (или) органом по управлению гражданской службой.

При проведении указанного контроля представи-

тели сторон обязаны предоставлять друг другу необходимую для этого информацию. Ответственность сторон социального партнерства может наступить в случае невыполнения требований к порядку заключения, изменения и выполнений условий коллективного договора.

Таким образом, опираясь на нормы трудового и служебного права, могут быть предусмотрены различные направления, формы и виды социального партнерства на гражданской службе, реализация которых во многом зависит от особенностей развития государственной службы в условиях административной реформы. Вместе с тем, по нашему мнению, можно сделать три предварительных вывода.

Во-первых, социальное партнерство на государственной гражданской службе в настоящее время никем не отрицается.

Во-вторых, социальное партнерство на гражданской службе находится на стадии становления, и его отдельные элементы нашли отражение в новом законодательстве государственной гражданской службе.

В-третьих, социальное партнерство на гражданской службе имеет в основном «белые пятна» (пробелы), которые могут быть восполнены либо на основе норм трудового законодательства, либо введением особой главы в федеральный закон о государственной гражданской службе.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №31, ст. 3215.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 3.