



## ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ДИАЛОГА В СФЕРЕ ТРУДА

Сергей ПУШКАРЕНКО,  
аспирант кафедры трудового права и права социального обеспечения  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

In the article status of executive bodies (Cabinet of Ministers of Ukraine, ministers and other central executive bodies, local executive bodies) as subjects of social dialogue in the sphere of labour is studied. Provisions of Law of Ukraine "On Social Dialogue in Ukraine", other legislative acts, which define legal position of executive bodies as party of social dialogue, are analysed. Article also studies functions of executive bodies as subjects of social dialogue in the sphere of labour. Propositions on improvement of current legislative acts according to provisions of Law of Ukraine "On social dialogue in Ukraine" are given in the article.

**Key words:** social dialogue, subjects of social dialogue, parties of social dialogue, executive bodies.

### Аннотация

В статье исследуется статус органов исполнительной власти (Кабинета Министров Украины, министерств и иных центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти) как субъектов социального диалога в сфере труда. Анализируются положения Закона Украины «О социальном диалоге в Украине», иных законодательных актов, определяющих правовое положение органов исполнительной власти как сторон и субъектов социального диалога. Исследуются функции органов исполнительной власти как субъектов социального диалога в сфере труда. Вносятся предложения по совершенствованию действующих законов в части приведения их в соответствие с Законом Украины «О социальном диалоге в Украине».

**Ключевые слова:** социальный диалог, субъекты социального диалога, стороны социального диалога, органы исполнительной власти.

**Постановка проблемы.** Во всех цивилизованных странах мира взаимоотношения между работниками и работодателями строятся на основе социального диалога, представляющего собой сложное многогранное правовое явление. Как отмечает Г.И. Чаньшева, социальное партнерство отличается уникальностью и многогранностью, оно одновременно представляет собой и идеологию, и философию, и правовое явление [1, с. 89]. Его становление и развитие неразрывно связаны с формированием гражданского общества, в котором социальное партнерство выступает важнейшей составной частью, формированием демократического, социального, правового государства, в котором социальное партнерство является основой государственной политики, а само государство выступает гарантом социального партнерства и призвано содействовать его развитию. Социальный диалог является неотъемлемым атрибутом «социальности» государства. В таком государстве стержневой идеей социального диалога является положение о необходимости обеспечения социально-экономических прав каждого человека в соответствии с международными стандартами и национальным законодательством. Социальный диалог рассматривается также как способ эффективной реализации

социально-экономической политики государства. В то же время государство в лице органов исполнительной власти является субъектом социального диалога и выполняет в этой сфере ряд важнейших функций.

**Целью статьи** является характеристика функций и правового статуса органов исполнительной власти как субъектов социального диалога в сфере труда и внесение предложений по усовершенствованию действующего законодательства в указанной сфере.

**Степень научной разработки.** Правовые аспекты социального диалога в сфере труда являются объектом исследования таких украинских ученых, как Н.Б. Болотина, В.В. Жернаков, С.Н. Прилипко, М.В. Сорочишин, О.А. Трюхан, Г.И. Чаньшева, О.Н. Ярошенко. Правовой статус органов исполнительной власти как субъектов социального диалога в сфере труда еще не был предметом специального исследования в отечественной науке трудового права.

**Изложение основного материала исследования.** Социальный диалог представляет собой процесс определения и сближения позиций, достижения общих договоренностей и принятия согласованных решений сторонами социального диалога, которые представляют интересы работников, работодателей и органов исполнительной власти

и органов местного самоуправления по вопросам формирования и реализации государственной социальной и экономической политики, регулирования трудовых, социальных, экономических отношений.

Объектом социального диалога являются трудовые, социальные и экономические отношения, то есть все вопросы социально-экономического и трудового спектра.

Социальный диалог в сфере труда – это такая система отношений между работодателями, работниками, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, то есть группами различных социальных интересов, которая обеспечивает баланс и реализацию важнейших социально-трудовых интересов, не ущемляя при этом интересы групповые и корпоративные, а учитывая их. По своей сущности социальный диалог – это совокупность органов и организаций, создаваемых из представителей работников наемного труда, работодателей и государства для регулирования главным образом социально-трудовых отношений. Социальный диалог во всех странах, где он утвердился, имеет много существенных черт, хотя способы и формы его реального осуществления обладают определенной национальной спецификой, обусловленной многими



обстоятельствами и факторами, действующими в различных сферах.

Социальный диалог представляет собой процесс определения и сближения позиций, достижения общих договоренностей и принятия согласованных решений сторонами социального диалога, которые представляют интересы работников, работодателей и органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по вопросам формирования и реализации государственной социальной и экономической политики, регулирования трудовых, социальных, экономических отношений (ст. 1 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине») [2].

Таким образом, социальный диалог в сфере труда в соответствии с содержанием ст. 1 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» следует понимать как процесс определения и сближения позиций, достижения общих договоренностей и принятия согласованных решений сторонами социального диалога. В то же время социальный диалог в сфере труда в литературе определяется как: 1) правовой институт; 2) один из основных принципов правового регулирования трудовых отношений; 3) система коллективных трудовых отношений [3, с. 627].

Объектом социального диалога являются трудовые, социальные и экономические отношения, то есть все вопросы социально-экономического и трудового спектра.

Социальный диалог в сфере труда – это такая система отношений между работодателями, работниками, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, то есть группами различных социальных интересов, которая обеспечивает баланс и реализацию важнейших социально-трудовых интересов, не ущемляя при этом интересы групповые и корпоративные, а учитывая их. По своей сути социальный диалог – это совокупность органов и организаций, создаваемых из представителей работников наемного труда, работодателей и государства для регулирования главным образом социально-трудовых отношений. Социальный диалог во всех странах, где он утвердился, имеет много существенных черт, хотя способы и формы его реального осуществления обладают определенной национальной спецификой,

обусловленной многими обстоятельствами и факторами, действующими в различных сферах.

Стороны социального диалога определены в части второй ст. 4 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине». На первых трех уровнях сторонами социального диалога являются профсоюзная сторона, сторона работодателей и сторона органов исполнительной власти. На территории соответствующей административно-территориальной единицы стороной социального диалога могут быть органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законодательством. На локальном уровне сторонами социального диалога являются сторона работников и сторона работодателя.

При этом профсоюзы и их объединения, организации работодателей и их объединения с определенным Законом статусом и конкретные органы исполнительной власти получили статус субъектов в соответствии с профсоюзной стороной, стороной работодателей и стороной органов исполнительной власти. Так, на национальном уровне субъектами профсоюзной стороны определены объединения профессиональных союзов, которые имеют статус всеукраинских, субъектами стороны работодателей – объединения организаций работодателей со всеукраинским статусом, субъектом стороны органов исполнительной власти – Кабинет Министров Украины. На отраслевом уровне субъектами профсоюзной стороны являются всеукраинские профсоюзы и их объединения, действующие в пределах определенного вида или нескольких видов экономической деятельности; субъектами стороны работодателей – всеукраинские объединения организаций работодателей, действующие в пределах определенного вида или нескольких видов экономической деятельности; субъектами стороны органов исполнительной власти являются соответствующие центральные органы исполнительной власти. На территориальном уровне субъектами профсоюзной стороны являются профсоюзы соответствующего уровня и их объединения, действующие на территории соответствующей административно-территориальной единицы; субъектами стороны работодателей

являются организации работодателей и их объединения, действующие на территории соответствующей административно-территориальной единицы; субъектами стороны органов исполнительной власти – местные органы исполнительной власти, действующие на территории соответствующей административно-территориальной единицы. На локальном уровне субъектами стороны работников определены первичные профсоюзные организации, а в случае их отсутствия – свободно избранные для ведения коллективных переговоров представители (представитель) работников; субъектами стороны работодателей являются работодатель и/или уполномоченные представители работодателя.

Таким образом, в Законе различаются стороны социального диалога и их субъекты. В этом аспекте следует указать на несоответствие положений базового Закона, каким является Закон Украины «О социальном диалоге в Украине», и положений некоторых других законов, закрепляющих статус названных выше субъектов социального диалога.

Органы исполнительной власти закреплены как субъекты социального диалога и в специальных законодательных актах о соответствующих органах. Согласно п. 2 части первой ст. 20 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 27 февраля 2014 года [4] Кабинет Министров Украины выступает стороной социального диалога на национальном уровне, содействует его развитию, в соответствии с законом проводит консультации с другими сторонами социального диалога в отношении проектов законов, иных нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной социальной и экономической политики, регулирования трудовых, социальных, экономических отношений.

Согласно пункту 4–1 части первой ст. 7 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» [5] к основным задачам министерства как органа, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в одной или нескольких сферах, относится обеспечение осуществления социального диалога на отраслевом уровне (часть первая ст. 7



дополнена пунктом 4-1 согласно Закону Украины №4719-VI от 17.05.2012).

Пунктом пятым ст. 24 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года [6] предусмотрено, что местная государственная администрация принимает участие в ведении коллективных переговоров и заключении территориальных тарифных соглашений, разрешении коллективных трудовых споров (конфликтов).

Анализ указанных норм свидетельствует о необходимости их совершенствования. Так, в ст. 20 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» закреплён статус Кабинета Министров Украины как стороны социального диалога на национальном уровне, что не соответствует ст. 4 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине», в соответствии с которой Кабинет Министров Украины является субъектом стороны органов исполнительной власти на национальном уровне. На практике органы исполнительной власти и органы местного самоуправления являются сторонами социального диалога только в случаях, когда они выступают как работодатели, а также в иных случаях, предусмотренных трудовым законодательством.

В связи с этим предлагается уточнить содержание пункта второй части первой ст. 20 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» с целью приведения его в соответствие со ст. 4 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» и изложить его в следующей редакции: «Кабинет Министров Украины выступает субъектом стороны органов исполнительной власти на национальном уровне социального диалога, содействует его развитию, в соответствии с законом проводит консультации с другими сторонами социального диалога в отношении проектов законов, иных нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной социальной и экономической политики, регулирования трудовых, социальных, экономических отношений».

Статус министерств как субъектов стороны органов исполнительной власти на отраслевом уровне в Законе Украины «О центральных органах исполнительной власти» вообще четко не прописан. В указанном Законе только

в общем виде сформулирована задача обеспечения социального диалога на отраслевом уровне. Представляется целесообразным изложить пункт 4-1 части первой ст. 7 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» в следующем редакции: «Обеспечение осуществления социального диалога на отраслевом уровне путем участия в коллективных переговорах по заключению отраслевых соглашений, разрешении коллективных трудовых споров (конфликтов)».

Нуждается в уточнении содержание пункта 5 ст. 24 Закона Украины «О местных государственных организациях», в котором не учтены положения Закона Украины «О социальном диалоге в Украине». Предлагается изложить указанный пункт в следующей редакции: «Местная государственная администрация принимает участие в ведении коллективных переговоров по заключению территориальных соглашений, разрешении коллективных трудовых споров (конфликтов)».

В настоящее время ряд ученых и практических работников полагают, что в социальном диалоге (особенно когда он проявляется в форме «трипартизма») выступают три стороны: работники, работодатели и государство (в лице органов исполнительной власти). По нашему мнению, государство не является стороной социального диалога. Его роль во взаимоотношениях социального диалога – координирующая. Она направлена на то, чтобы сбалансировать интересы работников и работодателей, сгладить возникающие между ними конфликты.

Вместе с тем в Законе Украины «О социальном диалоге в Украине» стороной социального диалога признаны органы исполнительной власти, субъектом которой на национальном уровне является Кабинет Министров Украины; на отраслевом уровне – соответствующие центральные органы исполнительной власти; на территориальном уровне – местные органы исполнительной власти, которые действуют на территории соответствующей административно-территориальной единицы (ст. 4 Закона).

В науке трудового права признается, что государство является особым субъектом в трудовом праве [7, с. 74]. Оно выступает одновременно в

двух ролях: государство как носитель публичной власти и государство как участник социального диалога. Государство как носитель государственного суверенитета обладает властными полномочиями, которые традиционно подразделяются на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Государство принимает законы, которыми должны руководствоваться субъекты трудового права, в том числе легализует правосубъектность социальных партнеров, процедуры их взаимодействия. Государство обеспечивает исполнение законов посредством актов управления, контроля и надзора в сфере труда. Оно также имеет юрисдикционные органы, которые рассматривают и трудовые конфликты. Таким образом, государство осуществляет правовое регулирование трудовых и социальных отношений точно так же, как это происходит в иных сферах общественной жизни.

В отличие от других отраслей права в трудовом праве государство приобретает еще одну роль – участника социального диалога. Государство как участника социального диалога можно определить в двух ипостасях: государство-работодатель (в лице государственных учреждений, организаций, государственных предприятий) и государство-участник в правовом механизме социального сотрудничества, носитель общегосударственных интересов.

Последняя роль – самостоятельного участника социального партнерства появилась только с начала 90-х годов. В системе социального диалога государство представляет субъекты различных уровней. Согласно части второй ст. 11 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» в состав Национального трехстороннего социально-экономического совета входят 20 членов стороны органов исполнительной власти, которые назначаются Кабинетом Министров Украины. Соответствующие органы исполнительной власти представляют государство в отраслевых (межотраслевых) трехсторонних или двусторонних социально-экономических советах, территориальных трехсторонних социально-экономических советах.

По нашему мнению, государство как участник социального диалога властными функциями не наделяется.



Оно выполняет следующие три основные функции:

- 1) координация совместных действий социальных партнеров;
- 2) примирение сторон путем содействия урегулированию конфликтов;
- 3) защита общественных интересов.

Каждая из названных функций требует отдельной характеристики. В сфере трудовых, социальных и экономических отношений работники и работодатели имеют свои собственные интересы, которые далеко не всегда совпадают. Создают они и свои организационные структуры в виде профессиональных союзов и организаций работодателей, которые позволяют общими усилиями отстаивать корпоративные интересы. Во взаимодействии этих структур роль посредника или координатора берет на себя государство. Государство в механизме социального диалога призвано содействовать процессу консультаций и коллективных переговоров между сторонами социального диалога на всех уровнях. Именно в этом заключается координационная функция государства, направленная на обеспечение согласования интересов работников в сфере труда, социальной политики.

Вторая функция – примирение сторон – исходит из первой и рассчитана на конфликтные ситуации. Государство как участник социального диалога примиряет стороны, а не выносит государственно-властные решения, не разрешает трудовые конфликты по существу. Национальная служба посредничества и примирения осуществляет уведомительную регистрацию трудовых споров, ведет базу данных по учету трудовых арбитров, содействует урегулированию коллективных трудовых споров, проверяет полномочия представителей коллективного трудового спора, выявляет и обобщает причины и условия возникновения коллективных трудовых споров, подготавливает предложения по их устранению.

Суть функции защиты общественных интересов заключается в том, что государство как участник социального диалога имеет свой собственный интерес в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений. В рамках социального диалога важно не только взаимопонимание между ор-

ганизациями работников и работодателей, но и необходимо, чтобы обе стороны учитывали интересы общества, всеобщее благо. Ведь не исключено, по справедливому замечанию советника МБТ Г. Шмидта, что в определенных сферах интересы социальных партнеров могут совпадать, но таким образом, что это окажется невыгодным для тех, кто находится вне их партнерства. В этой связи, пишет он далее, стало правилом проявлять солидарность по отношению к безработным и социально незащищенным людям [8, с. 86]. Кроме того, государство как участник социального диалога должно обеспечить защиту интересов общества от неблагоприятных последствий, связанных с забастовками, локаутами. Государство как участник социального диалога призвано содействовать обеспечению социальной стабильности и общественного согласия на основе объективного учета интересов всех слоев общества.

**Выводы.** Таким образом, правовой статус государства как носителя публичной власти отличается от статуса государства – участника социального диалога. В первом случае государство реализует свои полномочия в рамках отношений власти-подчинения. Например, юрисдикционные функции государства по трудовым делам означают рассмотрение трудового спора по существу и обеспечение принудительного его исполнения, если одна из сторон уклоняется от исполнения. Во втором случае государство как участник социального диалога действует на основании принципа равенства сторон в партнерских отношениях. Например, это иначе проявляется и в функции разрешения трудовых конфликтов, которая сводится к примирению сторон, поиску компромиссных решений.

Государство как участник социального диалога наделяется особой трудовой правосубъектностью в целях обеспечения интересов всего общества, то есть общественно значимых интересов. Этот вид правосубъектности государства проявляется в его трудовых функциях: координации совместных действий социальных партнеров, примирения сторон в случае конфликтов и защиты общественных интересов.

Согласно части первой ст. 4 Закона Украины «О социальном диалоге в

Украине» социальный диалог осуществляется на национальном, отраслевом, территориальном и локальном (предприятие, учреждение, организация) уровнях на трехсторонней и двусторонней основе. Государство в лице органом исполнительной власти является участником социального диалога на всех уровнях, кроме локального.

Формами участия государства в социальном диалоге в соответствии со ст. 8 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» являются: обмен информацией; консультации; согласительные процедуры; коллективные переговоры по заключению коллективных соглашений.

#### Список использованной литературы:

1. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект : [монографія]. – Одеса : Юридична літ-ра, 2001. – 328 с.
2. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12. 2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.
3. Чанишева Г.І. Соціальний діалог у сфері праці : концептуальні підходи. Правова доктрина України у 5 т. – Т.3 : Доктрина приватного права України / [Н.С. Кузнєцова, Є.О. Харитонов, Р.А. Майданик та ін.] ; за ред. Н.С. Кузнєцової. – 760 с.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 №3166–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.99р. №586–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
7. Лушников А.М., Лушнікова М.В. Курс трудового права : [учебник] в 2 т. Т. 2. Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. – М. : Статут, 009.
8. Шмидт Г. Партнерство в условиях социальной рыночной экономики // Социалистический труд. – 1990. – № 8. – С. 86.