

Глава 17. Правовой статус субъектов социального партнерства: государство, профессиональные союзы, объединения работодателей

17.1. Государство как участник социального партнерства

17.2. Профессиональные союзы

17.3. Объединения работодателей

17.1. Государство как участник социального партнерства

Государство в качестве субъекта трудового права в советский период исследователями не рассматривалось, поскольку роль государства в правовом регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений презюмировалась в целом. Пожалуй, впервые в теории трудового права государство, основные его функции и формы деятельности в сфере труда были подвергнуты развернутому анализу в «Курсе российского трудового права». Авторами названного Курса на базе Конституции РФ и действующего законодательства о труде дается характеристика политики Российского государства в области трудовых отношений и обосновывается тезис об активной роли государства в переходный период, с которым нельзя не согласиться. И что важно отметить в контексте нашего исследования, авторы упомянутого Курса в качестве основной функции государства в современных условиях называют организацию социального партнерства. Все иные функции государства они относят к производным и призванным конкретизировать эту основную функцию. Между тем в развитие названных положений хотелось бы конкретизировать правовой статус государства как субъекта трудового права. Несомненно, что государство - это особый субъект в трудовом праве. Оно выступает одновременно в двух ролях: государство как носитель публичной власти и государство как участник социального партнерства. 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 в том числе и трудовые конфликты. Таким образом, государство осуществляет правовое регулирование социально-трудовых отношений точно так же, как это происходит в иных сферах общественной жизни.

Вместе с тем в отличие от других отраслей права в трудовом праве государство приобретает еще одну роль - участника социального партнерства. Государство как

участник социального партнерства определяется нами в двух ипостасях: государство-работодатель (в лице государственных учреждений, организаций, государственных предприятий) и государство - участник в правовом механизме социального сотрудничества, носитель общегосударственных интересов. Речь идет как бы о раздвоении государства как участника социального партнерства в зависимости от характера интереса, который оно отражает. Итак, государство - это собственник ресурсов и один из крупных работодателей в лице государственных организаций, предприятий и служб, которые обладают работодательской правосубъектностью и подчинены общим требованиям трудового права. Соответственно его представители должны выступать на стороне работодателей в трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений и в этой же роли подписывать коллективные соглашения. Согласно ТК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления являются сторонами социального партнерства в тех случаях, когда они выступают в качестве работодателей или их представителей (ст. 23).

Последняя роль - самостоятельного участника социального партнерства появилась только с начала 90-х годов. В системе социального партнерства государство представляют субъекты различных уровней. Согласно ТК РФ на федеральном уровне в состав Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений входят представители Правительства РФ; на региональных, территориальных уровнях - представители органов исполнительной власти (ст. 35). На наш взгляд, государство как участник социального партнерства властными функциями не наделяется. Партнерство предполагает равенство прав его участников, и это необходимо подчеркнуть. Чтобы определить особый правовой статус государства - участника социального партнерства попытаемся ответить на вопрос: какие особые функции оно осуществляет в этой новой для него роли? Полагаем, что к ним можно отнести три основные функции:

- 1) координации совместных действий социальных партнеров;
- 2) примирения сторон путем содействия урегулированию конфликтов;
- 3) защиты общественных интересов.

Рассмотрим каждую из них.

В сфере социально-трудовых отношений работники и работодатели имеют свои собственные интересы, которые далеко не всегда совпадают. Создают они и свои организационные структуры в виде предпринимательских и профессиональных союзов, которые позволяют общими усилиями отстаивать корпоративные интересы. Во взаимодействии этих структур роль посредника или координатора между ними берет на себя государство. Г.Ю. Семигин, характеризуя указанную функцию государства, подчеркивает, что «в результате взаимодействия сторон этого социального треугольника складываются различные варианты некорпоративистской модели социального партнерства», вырабатываются общие принципы согласованного проведения социально-экономической политики. Государство в механизме социального партнерства призвано содействовать процессу консультаций и коллективных переговоров между сторонами социального партнерства на всех уровнях. Именно в этом контексте мы можем вести речь о координационной функции государства, направленной на обеспечение согласования интересов работников и работодателей в сфере труда, социальной политике. Так, во Франции в связи с принятием так называемого Закона Фийона (2004 г.) государство берет на себя обязательство не

принимать законы в социальной области без предварительного обсуждения и одобрения со стороны социальных партнеров.

Вторая функция - примирения сторон - вытекает из первой и рассчитана на конфликтные ситуации. «В беспристрастности государства как арбитра в конфликте сторон, о доверии к нему с обеих сторон», - особо отмечал Генеральный директор МБТ Мишель Хансенн в своем докладе на 79-й Конференции труда в 1992 г. Государство как участник социального партнерства примиряет стороны, а не выносит государственно-властные решения, не разрешает социально-трудовые конфликты по существу.

Согласно ТК РФ (ст. 407) государственные органы по урегулированию коллективных трудовых судов осуществляют уведомительную регистрацию коллективных трудовых споров, ведут базу данных по учету трудовых арбитров, содействуют урегулированию коллективных трудовых споров, проверяют полномочия представителей сторон коллективного трудового спора, выявляют и обобщают причины и условия возникновения коллективных трудовых споров, подготавливают предложения по их устранению и др.

По Трудовому кодексу Канады ответственность за функционирование коллективно-договорной системы возложена на государственные административные органы - управления по трудовым отношениям. Эти органы, во-первых, определяют полномочность сторон коллективных переговоров; во-вторых, наделяются юрисдикционными полномочиями по разрешению коллективных трудовых споров, определению законности забастовок, локаутов, пикетирования, рассмотрению жалоб о «недобросовестной трудовой практике, восстанавливают на работе уволенных за профсоюзную деятельность. В Бельгии социальный диалог входит в компетенцию Федеральной государственной службы по труду, занятости и социальному диалогу. В структуре этой службы действует Директорат по коллективным трудовым отношениям, который осуществляет регистрацию коллективных соглашений, отвечает за процедуру расширения обязательной силы отраслевых коллективных соглашений, обеспечивает трудовое примирение и посредничество.

И последняя функция государства - защита общественных интересов. Суть этой функции заключается в том, что государство как участник социального партнерства имеет свой собственный интерес в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений. В рамках социального партнерства важно не только взаимопонимание между союзами работодателей и работников, 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 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 лицам». Кроме того, государство как участник социального партнерства должно обеспечить защиту интересов общества от неблагоприятных последствий, связанных с забастовками, локаутами. В ТК РФ основными задачами трудового законодательства названы создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов не только сторон трудовых отношений, но также сторон трудовых отношений и государства (ст. 1). Государство как участник социального партнерства призвано содействовать

обеспечению социальной стабильности и общественного согласия на основе объективного учета интересов всех слоев общества.

На сессии Международной конференции труда, посвященной 75-летию МОТ (1994 г.) в докладе Генерального директора «Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся» ставилась задача «беспрестанно и повсеместно развивать социальный диалог, коллективные переговоры, чувство компромисса», предпринимать «дополнительные усилия для обеспечения подлинного признания принципа трехсторонности во всем мире». Одновременно подчеркивалось, что государство, которое выступает социальным партнером, арбитром, посредником в переговорах, играет зачастую решающую роль в успешном проведении социального диалога и коллективных переговоров.

Сформулируем краткие выводы.

Правовой статус государства как носителя публичной власти отличается от статуса государства - участника социального партнерства. В первом случае государство реализует свои полномочия в рамках отношений власти - подчинения. К примеру, 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 партнерства 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 партнерства наделяется особой социально-трудовой правосубъектностью в целях обеспечения интересов всего общества, т.е. общественно значимых интересов. Этот вид правосубъектности государства проявляется в его социально-трудовых функциях: координации совместных действий социальных партнеров, примирения сторон в случае конфликтов и защиты общественных интересов.

17.2. Профессиональные союзы

История вопроса. Прообразом современных профсоюзов можно считать ассоциации

ремесленников, именуемые также рабочими союзами или общинами подмастерьев, которые начали складываться в XIV в. Уже в тот период отмечены их организованные действия, в том числе организация стачек подмастерьев. Это вызвало ответную реакцию органов государственной власти. Первым антикоалиционным английским законом стал Акт 1549 г., запретивший мастерам и подмастерьям вступать между собой в соглашения по поводу условий труда. В дальнейшем коллективные действия рабочих пресекались как нарушение принципа индивидуального самоопределения. Наиболее поучителен и интересен в этом плане опыт Франции, где первый запрет коалиций восходит еще ко временам Франциска I (начало XVI в.). В разгар Великой французской революции 14 мая 1791 г. в Национальное собрание вносится законопроект о запрете корпораций. 14 июня 1791 г. он единогласно вотируется и входит в историю под названием Закона Ле Шапелье (по фамилии докладчика данного Закона). В ст. 1 Закона указывалось: «ни лавочники, ни рабочие, ни ремесленники не вправе выбирать от своих собраний президента, секретаря или синдика, составлять протоколы, совместно обсуждать и принимать решения и вырабатывать регламенты, касающиеся их мнимых общих интересов». За подобные действия предполагался штраф в 500 ливров и лишение избирательных прав на один год (ст. 3). Более того, утверждалось, что уничтожение всевозможных корпораций составляет одно из основных положений французской конституции».

В современной российской литературе подчеркивается антифеодальный и антицеховой характер Закона Ле Шапелье. Ранее упор делался, наоборот, на его классовую буржуазную и антипролетарскую сущность. Представляется, что эти проявления в процессе принятия Закона совмещались. Действительно, цехи сдерживали развитие капитализма и ассоциировались с феодальными пережитками. Но верно и то, что коалиции предпринимателей против рабочих обходились в Законе молчанием, да и отследить их было нереально. На свободу договора налагалось только одно ограничение - запрет пожизненного найма услуг.

Антирабочая направленность законодательства получила развитие и при Наполеоне. Он боролся с безработицей, но одновременно установил полицейский надзор за рабочими. В 1810 г. в уголовном порядке закрепляется наказание за руководство или подстрекательство к коалиции до 5 лет лишения свободы.

Английскими законами 1799 и 1800 гг. также запрещались соглашения рабочих с целью добиться увеличения заработной платы, изменить или уменьшить рабочее время и др. Только с начала XIX в. в Англии произошел перелом в отношении государства и общества к профессиональным организациям. Л.С. Таль обоснованно считал легализацию профсоюзов началом новой эры в истории промышленного права. В 1824 г. отменяется запрет на создание коалиций, а в 1825 г. принимается новый английский Закон, разрешающий коалиции рабочих. С этого времени получило развитие движение тред-юнионов. Но сохраняется возможность уголовного преследования за всякие действия, которые могли нанести ущерб промышленности или стеснить промышленников, в том числе за стачки. Только широко развернувшееся движение рабочих за расширение своих прав (чартистское движение) в 30-40-х годов XIX в. привело к принятию ряда законов, ограничивающих свободу союзов. В 1871 г. Закон о профсоюзах ввел для них добровольную государственную регистрацию и запретил их судебное преследование. Закон о заговоре и защите собственности (1875 г.) отменил судебные преследования профсоюзов за организацию забастовок. Судебные иски в

связи с нарушением коллективно-договорных соглашений запрещались Законом о профсоюзах 1871 г. Таким образом, коллективный договор был лишен правовых санкций, а его осуществление целиком зависело от воли работодателя и силы давления профсоюзов. Этот же Закон устанавливал порядок регистрации профсоюзов у Регистратора обществ взаимопомощи. Согласно преобладающему мнению английских юристов, зарегистрированные профсоюзы хотя и не становились корпорациями, но приобретали многие признаки юридического лица, превращаясь в «квазикорпорации». В 1906 г. законодательно снимаются последние ограничения в деятельности профсоюзов, подтверждается законность забастовок и отменяется гражданско-правовая ответственность тред-юнионистов за убытки, причиненные стачкой.

Гораздо сложнее ситуация складывалась во Франции. Закон 1849 г. сохранил запрет на коалиции, но уравнивал в этом запрете работников и работодателей. В 1864 г. коалиции разрешаются, но если численность персонала превышала 20 человек, то было необходимо разрешение администрации. Свободы собраний не было. Наконец, Закон 21 марта 1884 г. отменяет уголовное преследование за коалицию и провозглашает свободу ее создания. Окончательно этот принцип закрепился с отменой ст. 291-294 Уголовного кодекса Законом 1 июля 1901 г. Своеобразной формой регистрации профсоюза служила передача его устава с указанием фамилии руководителя профсоюза на хранение в мэрию.

В Северо-Германском союзе (ядро будущей Германии) создание союзов разрешалось с 1832 г., но только с санкции правительства. Ранее Имперский цеховой устав 16 апреля 1731 г. запрещал коалиции под угрозой уголовного наказания. В 1848 г. уже законодательно признается свобода союзов и собраний. Наиболее разработанным был прусский Закон 1850 г. Наконец, 19 апреля 1908 г. принимается общеимперский Закон о союзах. Согласно ему для создания союзов рабочих, преследовавших экономические цели, не требовалось предварительного разрешения. В США с 1869 г. действовала организация «Рыцари труда», объединившая впоследствии в своих рядах 700 тыс. членов. В начале 80-х годов XIX в. появляется Американская федерация труда (АФТ). Надо отметить, что в большинстве развитых стран к началу XX в.

государственная регистрация профсоюзов не была обязательной. При этом приобретение прав юридического лица или сходных по объему прав было связано с моментом государственной регистрации. В большей части она носила уведомительный характер, хотя регистрирующий орган проводил правовую экспертизу устава и других учредительных документов. К тому времени на Западе свобода работника распоряжаться своим трудом неразрывно связывалась с правом на объединение в профсоюзы и правом на коллективные действия. Как писал итальянский экономист Д. Салуччи, «из принципа свободы труда вытекает, как логическое следствие, право коалиции и стачек».

В США в 1914 г. принимается Закон Клейтона, согласно которому профсоюзы впервые не рассматривались как незаконные объединения, подрывающие свободу торговли. Однако в судебной практике Закон толковался в том смысле, что профсоюзы не подпадают под действие антитрестовского законодательства только в том случае, если их действия носят правомерный характер. При этом решение вопроса о законности действий профсоюзов оставалось на полное усмотрение судей, которые выдавали единолично судебные предписания, содержащие требования воздержаться от

определенных действий. Неисполнение предписаний влекло наказание в виде штрафа или тюремного заключения за неуважение к суду. В целом Закон Клейтона не защитил в полном объеме профсоюзы от судебных предписаний, хотя и установил некоторые ограничения для их выдачи.

Развитие законодательства и учения о профсоюзах в дореволюционной России. Формирующиеся с 70-х годов XIX в. в России рабочие организации были преимущественно народнического толка и действовали подпольно. Они ставили перед собой радикальные цели вплоть до свержения самодержавия. Первыми полулегальными рабочими организациями стали созданные в 1901-1903 гг. «Общество взаимного вспомоществования рабочих в механическом производстве в Москве», «Собрание русских фабрично-заводских рабочих Санкт-Петербурга», «Независимая Еврейская рабочая партия», которые через своих представителей вели переговоры с работодателями. Их создание и деятельность были связаны с идеей «полицейского социализма», у истоков которой стоял С.В. Зубатов.

Охватившие страну забастовки привели к тому, что уже 2 декабря 1905 г. в царском Указе Правительствующему Сенату с оговорками признается свобода коалиций и стачек, отменяется уголовная ответственность за забастовки. Временные правила от 4 марта 1906 г. «О профессиональных обществах, учреждаемых для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий» (далее - Временные правила о профессиональных обществах) позволяли создавать рабочие организации путем уведомительной регистрации, но со значительными ограничениями политического характера. Временные правила состояли из двух частей: 1. Общие правила об обществах и союзах (впоследствии ст. 44-67 Устава о промышленности фабрично-заводской и ремесленной. Изд. 1913 г.); 2. Правила о профессиональных обществах, учрежденных для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий.

Профессиональные общества выделены в рассматриваемом Законе особо, причем к ним применимы общие положения о правах юридических лиц, об условиях закрытия и ликвидации имущества. Их цель обозначена как «выяснение и согласование экономических интересов, улучшение условий труда своих членов или поднятие производительности принадлежащих им предприятий». Профсоюзы могли ставить целью:

- изыскание способов к устранению посредством соглашения или третейского разбора, недоразумений, возникающих на почве договорных условий между нанимателями и нанимаемыми;
- выяснение размеров заработной платы и других условий труда в различных отраслях промышленности и торговли;
- выдача пособий своим членам;
- устройство касс похоронных, приданных, взаимопомощи и иных;
- устройство библиотек, профессиональных школ, курсов и чтений;
- доставление своим членам возможности выгодного приобретения предметов первой необходимости;
- оказание содействия по приисканию работы или рабочих рук;
- оказание юридической помощи своим членам.

Профессиональные общества подлежали обязательной регистрации по уставам. Заявление о регистрации подавалось старшему фабричному инспектору или окружному

горному инспектору, откуда оно поступало в губернские или городские по делам об обществах присутствия.

Понятие профсоюзного представительства в российской литературе рассматривал Л.С. Таль. Полемизируя с приверженцами теории частноправового (гражданско-правового) представительства, Л.С. Таль охарактеризовал профсоюзное представительство как понятие публично-правового характера. Он писал: «В публичном праве сложилось особое понятие, носящее название представительства, но имеющее с частноправовым представительством очень мало общего. Публичное представительство состоит в том, что лицу или учреждению вверяется известная власть возлагается обязанность пользоваться (этой властью) исключительно в интересах группы, круга, части или всего населения. Профсоюзы в таком именно смысле действуют как представители профессиональных интересов своих членов, а не в смысле частноправового представительства». Приблизительно аналогичную позицию занимал И.А. Трахтенберг.

В дореволюционной России за отсутствием собственного опыта профсоюзного движения большое внимание уделялось профессиональному движению за рубежом. С этим связано большое количество переводной литературы, а также работ отечественных ученых о профсоюзах на Западе. Исследования, посвященные российским профсоюзам, стали появляться почти сразу после их легализации в 1906 г. Среди авторов абсолютно преобладали ученые и политики левой ориентации, в связи с чем большое место уделялось роли профсоюзов в политической борьбе. Профсоюз обычно определялся как союз из лиц одной и той же профессии или рабочих одной специальности, объединившихся для защиты своих интересов против капиталистов, а также в целях взаимопомощи. Средствами его борьбы за права работников являлись взаимопомощь, участие в разработке коллективного договора, организация стачек, организованное воздействие на законодателя. Некоторым наиболее радикальным теоретикам профсоюзного движения рабочий-профессионалист виделся как примиренец, мечтавший не о том, как разрушить капиталистический строй, а о том, как бы приспособиться к рамкам этого строя. По мнению таких авторов, даже улучшение положения рабочих посредством деятельности профсоюзов представляло опасность для организации будущей революции. Злободневность и политизированность темы, неразвитое законодательство и идеологические пристрастия отечественных исследователей не позволили создать в начале XX в. целостную теорию профсоюзного движения.

Развитие советского законодательства и учения о профсоюзах

В советский период ситуация изменилась принципиально. Уже Первый Всероссийский съезд профсоюзов в 1918 г. провозгласил перенос центра тяжести в их работе в организационно-хозяйственную область. Функции профсоюзов переплетались с функциями Народного комиссариата труда (НКТ) и его органов на местах. Более того, было установлено правило, согласно которому нарком труда должен был избираться на съездах профсоюзов или Пленумах ВЦСПС (Всероссийский центральный совет профсоюзов). Это было связано с большевистской доктриной, в соответствии с которой при диктатуре пролетариата рабочие сами должны были управлять производством. Крайнюю позицию представляла так называемая рабочая оппозиция во главе с А.Г. Шляпниковым и А.М. Коллонтай, которая требовала передачи профсоюзам непосредственно функций управления. Другую позицию представлял Л.Д. Троцкий,

поддержанный значительной частью большевистских лидеров. Он предлагал «огосударствить профсоюзы», превратив их в составную часть государственного механизма. Отметим, что последнее и было в дальнейшем претворено в жизнь. Профсоюзные лидеры требовали, чтобы ВЦСПС определял план работы НКТ как государственного органа, осуществляющего руководство в сфере труда. X съезд РКП(б) в марте 1921 г. принял решение об изъятии из ведения НКТ тарифных отделов и отделов охраны труда и передачи их в ведение ВЦСПС. Вследствие этого профсоюзы, членство в которых было всеобщим и обязательным для трудящихся, все более приобретали функции государственного органа. В разработке советского учения о профсоюзах активное участие принял В.И. Ленин. Его положения о партийном руководстве профсоюзами, о профсоюзах как «школе коммунизма», о возрастании их производственных и управленческих функций были положены в основу дальнейших исследований правового положения профсоюзов советскими учеными-трудовиками. Изначально двуединая сущность профсоюзов - как общественной организации и государственного органа - приводила зачастую к негативным последствиям. Например, правовое разграничение функций профсоюзов и НКТ так и не было проведено, что порождало неизбежную путаницу и параллелизм. Прямое вмешательство профсоюзов в производственные функции и кадровые вопросы при отсутствии их ответственности за принятые решения негативно сказывались на выполнении экономических задач. Таким образом, в 1918-1922 гг. профсоюзы представляли собой скорее директивно-хозяйственные органы с широкими полномочиями и почти утратили признаки общественной организации.

КЗоТ 1918 г. оставил открытым вопрос о функциях профсоюзов, а законодательное регулирование заменялось «живым творчеством» профсоюзных масс. КЗоТ 1918 г. признавал профсоюзы представителями трудящихся. Так, профсоюзам были представлены полномочия в сфере тарифного регулирования условий труда, в том числе тарификации работников и работ, расценочными комиссиями, образуемыми при соответствующих профсоюзных организациях, в формировании инспекции труда, которая состояла из выборных инспекторов от советов профсоюзов. Правила внутреннего трудового распорядка также разрабатывались профессиональными союзами и утверждались НКТ либо его местными отделами. Для проведения сверхурочных работ требовалось согласие профсоюзов, время и очередность отпусков устанавливались по соглашению с фабзавкомом. В Кодексе содержались нормы об участии профсоюзов в решении вопросов найма и увольнения. Профсоюзы уполномочивались рассматривать жалобы трудящихся в связи с отказом администрации принять их на работу после предварительного испытания. Характеризуя правовое положение профсоюзов в период военного коммунизма, И.С. Войтинский писал о том, что профсоюзы осуществляли функцию регулирования труда общеобязательными профсоюзными постановлениями. С принятием КЗоТа 1922 г. изменилось распределение функций между профсоюзами и государством. Как отмечал ученый, общеобязательную силу стало иметь только регулирование труда, которое осуществлялось государственными органами. Основной формой участия профсоюзов в регулировании труда стали коллективные соглашения.

Только в начале 1922 г. часть профсоюзных лидеров осознала очевидную истину, что прямое вмешательство профкомов в производство связано не только с равными правами в отношении администрации, но и с равной ответственностью с ней за

производство. Иначе это оборачивалось полной безответственностью, что было особенно очевидным в условиях начавшегося нэпа. В июне 1922 г. совместным решением НКТ и ВЦСПС профсоюзы были лишены права издавать обязательные постановления по всем вопросам, связанным с правовым регулированием трудовых отношений. По этим вопросам должны были приниматься либо решения НКТ, либо они должны были оговариваться в коллективных договорах. В том же году было признано необходимым отменить обязательное членство в профсоюзах.

Функции НКТ и ВЦСПС были относительно четко разграничены, а инспекции труда закреплялись в ведении НКТ, как и функции регулирования оплаты труда. Именно в 1922-1925 гг. за профсоюзами были закреплены функции, свойственные самой правовой природе этих союзов, а именно защита трудовых прав работников и представительство их интересов. С этой целью представители ВЦСПС были введены в состав малого СНК, секций и комиссий Госплана и ВСНХ, налоговых органов и др.

КЗоТ 1922 г. включал специальную главу, посвященную профсоюзам, где было сформулировано право работников на объединение в профсоюзы. В соответствии с КЗоТом 1922 г. профсоюзы наделялись довольно широкими полномочиями по представительству и защите прав и интересов членов профсоюзов, наблюдением за исполнением норм по охране труда, социальному страхованию и др. Предметом деятельности профкомов объявлялись представительство и защита интересов рабочих и служащих перед администрацией предприятий, учреждений и хозяйств, а также представительство перед правительственными и общественными организациями, наблюдение за точным исполнением трудового законодательства, организация мероприятий по улучшению культурного и материального быта рабочих и служащих, содействие нормальному ходу производства в государственных предприятиях (ст. 157). КЗоТ специально закреплял, что постановления, дополняющие КЗоТ по целому ряду важнейших вопросов, издаются НКТ по соглашению с ВЦСПС (Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов).

Особо следует выделить право профсоюзов замещать определенные должности в органах, регулирующих труд. Сюда относится избрание инспекторов труда советами профсоюзов с утверждением избранных лиц Наркоматом труда (ст. 147 КЗоТа), выдвижение профсоюзами заведующих профессиональными секциями бирж труда и посредническими бюро по найму, участие представителей профсоюзов в составе трудовых сессий народного суда (ст. 169 КЗоТа). Органы по разрешению трудовых споров (расценочно-конфликтные комиссии, примирительные комитеты, третейские суды) формировались с обязательным участием профсоюзов. Нарушение прав профсоюзов влекло уголовную ответственность. С.А. Иванов, характеризуя этот Кодекс, отмечал, что многие основные нормы, определяющие положение и функции советских профсоюзов на предприятии, были сформулированы уже в те далекие годы, идеи Кодекса получили дальнейшее развитие в Основах законодательства о труде Союза ССР и кодексах о труде союзных республик.

Между тем по КЗоТу 1922 г. столь широкими правами наделялись только «официальные профсоюзы», т.е. те профсоюзы, которые входили в единую семью советских профсоюзов и были зарегистрированы в объединяющих их межсоюзных организациях. Как писал И.С. Войтинский, комментируя КЗоТ 1922 г., столь широкие профсоюзные права не могут принадлежать «каким-либо отщепенским союзникам, не стоящим последовательно на почве классовой борьбы и на платформе советской

власти». Это был его ответ на звучащую в то время за рубежом критику в отношении отсутствия свободы и независимости профсоюзов в Советском государстве.

В первые годы советской власти вопросами правового регулирования деятельности профсоюзов занимались преимущественно профсоюзные функционеры. Первые научные работы о правовом регулировании деятельности советских профсоюзов появились только к середине 20-х годов. Я.А. Канторович подготовил издание справочного характера, рассмотрев различные стороны деятельности профсоюзов.

А. М. Кишинский подготовил первый комментарий советского законодательства о профсоюзах. Вопросы теории профсоюзного движения затрагивал в своей работе В.Я. Яроцкий (Чекин). Но основная заслуга в разработке советской теории профсоюзного движения принадлежит

В. М. Догадову. Он выделял следующие важнейшие правовые функции, выполняемые профсоюзами в тот период времени:

- представительство интересов трудящихся по найму;
- участие в организации и регулировании народного хозяйства;
- участие в административной деятельности нехозяйственных государственных органов.

При этом он отмечал, что профсоюз, выступая в роли представителя трудящихся, действует не на основании доверенности, выданной ему отдельными наемными работниками. Он не нуждается для выступления от имени трудящихся ни в каких особых полномочиях с их стороны. По действующему законодательству наши профсоюзы являются представителями не только своих членов, но и всех лиц, занятых по найму в данной отрасли. Отсюда известная двойственность в положении профсоюзных органов: с одной стороны, они представители всех трудящихся по найму, с другой - профсоюзный орган обладает известными правами и несет известные обязанности в отношении членов союза, а также в отношении ниже вышестоящих профсоюзных органов. В первом случае речь идет о внешних профсоюзных отношениях, которые регулируются нормами трудового (выступления профсоюзов как представителей трудящихся по найму) и хозяйственного (участие профсоюзов в строительстве народного хозяйства) права. Во втором случае имеются в виду внутренние профессиональные отношения, которые регулируются нормами внутрисоюзного профессионального права. Эти нормы весьма условно, с большими оговорками могут быть названы правовыми. В.М. Догадов писал об особом правовом положении профсоюзов, обосновав концепцию единой категории прав-обязанностей профсоюзов. Он утверждал, что профсоюзы реализуют принадлежащие им права, являющиеся одновременно их обязанностями, выдвинул идею «профсоюзного права», регулирующего внутрикорпоративные отношения.

Впоследствии Н.Г. Александров в аспекте изучения правового положения профсоюзов в СССР разграничил внутривнутрипрофсоюзные нормы и отношения и правоотношения по представительству профсоюзами интересов рабочих и служащих в области производства, труда, быта и культуры. Первые - внутривнутрипрофсоюзные - отношения, по его мнению, не подлежат государственной правовой регламентации и регулируются всецело общественными нормами внутривнутрипрофсоюзной жизни. Отношения, складывающиеся между профсоюзами и различными государственными учреждениями (организациями, предприятиями), государственными органами (преимущественно хозяйственными), регулируются юридическими нормами.

Отметим, что западные ученые в то время иначе трактовали термин «профсоюзное право», который широко применялся многими исследователями, включая Г.

Зинцгеймера, В. Каскеля и др. Под профсоюзным правом понималось прежде всего право, регулирующее отношения между профсоюзами и иными субъектами.

В 20-е годы прошлого века зарубежное профсоюзное движение изучалось менее интенсивно, чем в дореволюционный период. При этом явно преобладал критический аспект, а зарубежный опыт в данном контексте не признавался применимым в советских условиях. Забегая вперед, отметим, что и в дальнейшем опыт правового регулирования деятельности профсоюзов на Западе воспринимался крайне критично. Вместе с тем отечественные исследователи достаточно подробно рассматривали данную проблему.

С середины 20-х годов XX в. профсоюзы все более поворачивались «лицом к производству». Защитные функции в условиях «диктатуры пролетариата» и форсированного развития социалистической экономики времен первых пятилеток отодвигались на третий план, а их сторонники объявлялись «правыми уклонистами» и «приверженцами тред-юнионизма». Партийное руководство, признаваемое и ранее, превратилось в открытый диктат. На частных предприятиях профкомы были превращены в «орган борьбы труда с капиталом», стали средством осуществления партийной политики по искоренению частного предпринимательства. Можно согласиться с утверждением о том, что «профсоюзы не давали частным предпринимателям никаких шансов и перспективы, подталкивали их к «теневой деятельности», сеяли атмосферу «классовой ненависти», которая легко превращалась в психологию «шариковщины». Кто знает, может быть установление командно-административной системы в 30-е годы оказалось следствием рождения «нового человека», не научившегося как следует ответственно работать, а только бороться; не научившегося сотрудничать, а только ненавидеть».

Часть руководства ВЦСПС во главе с М.П. Томским продолжала настаивать на защитных функциях профсоюзов, в результате чего в 1929 г. практически все руководство было заменено, а впоследствии репрессировано. Руководство НКТ во главе с В.В. Шмидтом также вовремя не среагировало на изменившуюся ситуацию. Итогом этого стала кадровая чистка с последующими репрессиями. Можно констатировать возврат к идеям времен военного коммунизма, связанный с тем, что профсоюзы стали частью государственного аппарата, а затем взяли на себя функции НКТ. Прав оказался немецкий социал-демократ Г. Нерпель, который еще в 1923 г. утверждал, что советские профсоюзы - часть госаппарата, вследствие чего теоретически лучшее советское трудовое законодательство на практике может оказаться хуже теоретически худшего немецкого. Возражения И.С. Войтинского в духе классового единства администрации предприятия, профсоюзов и работников не выдержали испытания временем.

Процесс огосударствления профсоюзов был завершён принятием 23 июня 1933 г. ЦИК СССР, СНК СССР и ВЦСПС постановления «Об объединении Народного Комиссариата Труда Союза ССР и ВЦСПС». На ВЦСПС возлагались функции НКТ и его местных органов. В.И. Смолярчук отмечал, что «профсоюзы были менее готовы к выполнению таких функций, как регулирование условий труда, регулирование всего комплекса вопросов заработной платы». Вследствие этого профсоюзы только подтверждали и тиражировали установки партийных и хозяйственных органов. К ВЦСПС перешла функция издания актов, разъясняющих порядок применения законодательства о труде. Но 21 августа 1934 г. СНК СССР принимает постановление «О порядке издания

инструкций, правил и разъяснений по применению законодательства о труде», установившее, что эти акты издаются ВЦСПС только с утверждения или предварительной санкции СНК СССР. Отметим, что до этого НКТ мог действовать более оперативно и имел более существенные рычаги воздействия на иные директивные хозяйственные органы.

В 30-50-е годы проблемы профсоюзного движения находились на периферии научного интереса советских ученых. Большинство публикаций приходилось на выступления профсоюзных, советских и партийных функционеров. При этом уже с конца 20-х годов многие исследователи предлагали приравнять статус профсоюзов к государственным органам. В 1933 г. ВЦСПС был слит с Наркоматом труда СССР и стал фактически государственным органом.

В этот период ВЦСПС был несамостоятельной частью госаппарата, с которым только формально согласовывались вносимые в правительство предложения другими министерствами и ведомствами. В традиционном треугольнике: «директор предприятия, секретарь партийного комитета, председатель профсоюзного комитета» конфликтов обычно не возникало. Все они были, как правило, членами партии, и все проблемы разрешались на уровне вышестоящих партийных инстанций. Создание в мае 1955 г. Государственного комитета Совета министров СССР по вопросам труда и заработной платы привело к перераспределению функций между государственными органами и профсоюзами. Но в целом законодательного разграничения функций в полном объеме не было произведено. Например, функции, ранее осуществляемые НКТ и переданные в 1933 г. ВЦСПС, так и остались «пограничными», а все важнейшие решения должны были приниматься совместно Госкомитетом и ВЦСПС. Это трудно признать удачной правовой конструкцией. В то же время в конце 50-х годов функции профсоюзов по защите трудовых прав работников были несколько расширены. Фабрично-заводские местные комитеты (ФЗМК) наделялись определенными правами по участию в управлении предприятием и регулированию трудовых отношений. Этому способствовало и принятие Постановления Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г., утвердившего Положение о социалистическом государственном производственном предприятии. Согласно ему все основные права предприятия в области труда осуществлялись администрацией по согласованию с ФЗМК. В то же время переплетение хозяйственной и профсоюзной номенклатурной карьеры руководящих деятелей приводило к тому, что одно и то же лицо в разные периоды могло быть и директором предприятия, и секретарем партийного комитета, и профсоюзным деятелем. В число последних часто попадали не оправдавшие себя хозяйственники или опальные партийные функционеры.

КЗоТ 1971 г. содержал специальную главу о профсоюзах (ст. 225-235). В ст. 226 определялось, что профсоюзы представляют интересы рабочих и служащих в области производства, труда, быта и культуры. Права профкомов предприятий, определенные в ст. 230, были очень широки: организация социалистического соревнования, содействие изобретательству, участие в распределении жилплощади и др. Нормативная база деятельности профсоюзов включала в себя, кроме того, Устав профсоюзов СССР, Положение о правах профсоюзного комитета предприятия, учреждения, организации, утвержденного Президиумом Верховного Совета СССР от 27 сентября 1971 г., а также ряд подзаконных актов.

КЗоТ 1971 г. констатировал завершение процесса «огосударствления» профсоюзов.

Поголовное, всеобщее членство в профсоюзах снимало проблему разграничения представительства профсоюзами своих членов и работников, не состоящих в профсоюзах. Профессиональные союзы к этому времени были включены в государственный механизм управления путем делегирования этой общественной организации государственных функций, таких как: 1) руководство социальными фондами (пенсионным и социального страхования), санаторно-курортными, спортивными и другими оздоровительными учреждениями; 2) контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства со стороны технических и правовых инспекций профсоюзов, которые вправе налагать административные штрафы на нарушителей - должностных лиц; 3) юрисдикционные полномочия по рассмотрению трудовых споров. В 1990-е годы перечисленные функции постепенно были изъяты из сферы действия профсоюзов.

Между тем КЗоТ РФ 1971 г. до последних дней его существования нес на себе «отпечаток» былых полномочий профсоюзов как единственных представителей интересов работника на предприятии. Так, многие свои шаги работодатель обязан был согласовывать с профсоюзами, например увольнение по ряду оснований (ст. 35 КЗоТа РФ), проведение сверхурочных работ (ст. 54 КЗоТа РФ), очередность предоставления отпусков (ст. 73 КЗоТа РФ) и т.д.

С 60-х гг. интерес к правовому регулированию деятельности профсоюзов активизировался в связи с хозяйственной реформой 1965 г. и некоторым расширением прав профсоюзов, а также принятием КЗоТа РФ 1971 г.

При характеристике правового положения профсоюзов СССР в научной и учебной литературе особое место отводилось основным функциям советских профсоюзов, классификации их прав. Выделялись внутренние и внешние функции. Важнейшими внутренними функциями назывались функции: заботы об экономическом и социальном развитии общества (производственно-экономическая), обеспечения прав трудящихся (защитная), содействия росту сознательности, дисциплинированности, культурного и образовательного уровня трудящихся (воспитательная функция). Внешними функциями советских профсоюзов объявлялись борьба за мир против империалистических войн и агрессии, за единство действий и сотрудничество в духе пролетарского интернационализма трудящихся всех стран и профсоюзов (функция международной солидарности). Большинство авторов классифицировали и раскрывали права профсоюзов по их принадлежности к различным сферам профсоюзной деятельности: в области участия в управлении производством, в области установления и применения условий труда рабочих и служащих, контрольно-надзорные и юрисдикционные права профсоюзов и права по управлению государственным социальным страхованием и санаторно-курортным обслуживанием, имущественные права профсоюзов.

Особое внимание уделялось характеристике юридической природы прав профсоюзов и теоретическому обоснованию государственных полномочий, делегированных профсоюзам. Из ленинского учения о профсоюзах выводились постулаты о том, что социалистическая революция порождает новый тип взаимоотношений между профсоюзами и государством, профсоюзы становятся «ближайшим и не переменным сотрудником госвласти, которую руководит во всей ее политической и хозяйственной работе сознательный авангард рабочего класса, компартия». Отсюда делался вывод, что главной сферой сотрудничества профсоюзов с пролетарской государственной властью является сфера созидательного хозяйственного строительства. Но в то же

время не отрицалась и защитная функция профсоюзов, но они выступают не против государства, а против чуждых его природе бюрократических извращений и ошибок в отдельных звеньях. Подводилось и теоретическое обоснование под «огосударствление» профсоюзов. Так, В.И. Смолярчук отмечал: несмотря на то, что «профсоюзы нашей страны выполняют ряд государственных функций, не становятся в этой связи органами государства. Они продолжают оставаться массовыми общественными организациями рабочих и служащих. Содержание их функций остается тем же, но способ их осуществления меняется становится более демократическим. Таким образом, государственные функции, передаваемые профессиональным союзам, сохраняют государственный характер, но сочетаются с профсоюзной формой этих функций».

Права профсоюзов анализировались не только с точки зрения их содержания, но и по их юридической силе. Так, Н.Г. Александров выделял четыре основные группы прав профсоюзов, которыми они обладают во взаимоотношениях с государственными (хозяйственными) органами:

- права совещательного характера, т.е. соответствующие решения принимаются с учетом мнения профсоюзов;
- паритетные права, когда соответствующие государственные органы обязаны решать вопросы труда, заработной платы или быта рабочих и служащих либо по согласованию, либо совместно с соответствующим профсоюзом;
- делегированные (государственно-властные) полномочия;
- права профсоюзов, связанные с управлением переданными в их непосредственное ведение некоторыми важными общественными фондами материального обеспечения и лечебно-профилактического обслуживания.

В литературе также получила широкое распространение классификация прав профсоюзов по объему компетенции. Характер прав профсоюзов различен при решении вопросов, которые являются: а) их исключительной компетенцией; б) совместной компетенцией профсоюзов и государственных (хозяйственных) органов; в) компетенцией государственных и хозяйственных органов, решение по которым принимается с участием профсоюзов. Закон СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» (1990 г.) существенно изменил юридическое положение профсоюзов, привел его в соответствие с международными стандартами. Закон установил принципы профсоюзного права, отличные от тех, которые существовали ранее: независимость профсоюзов от органов государственного управления, хозяйственных органов, политических и общественных объединений, плюрализм профессиональных организаций, право организовывать и проводить забастовки, исключительно судебный порядок прекращения деятельности профсоюзов и др. Кроме того, Закон о профсоюзах отразил изменения в их правовом положении, а именно лишил их права нормотворчества, управления фондами социального страхования, права разрешать трудовые споры и конфликты, права надзора за соблюдением трудового законодательства.

Действующее законодательство о профсоюзах - это прежде всего Закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и ТК РФ. Закон о профсоюзах наделяет профсоюзы конкретным перечнем полномочий, с тем чтобы профсоюзы имели возможность реализовать основную функцию представительства и защиты социально-трудовых прав работников.

Право на объединение в профсоюзы

Названный Закон о профсоюзах как закрепил позитивное право на объединение в профсоюзы, так и признал «негативное право» на неучастие в профсоюзе. Каждый достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов. Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения (ст. 2 Закона). Закон также запрещает дискриминацию граждан по признаку принадлежности или непринадлежности к профсоюзам, запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу (ст. 9). В этой части особый интерес представляет судебная практика по защите работников в случае их дискриминации в связи с членством в профсоюзах.

Так, Европейским судом по правам человека была признана приемлемой жалоба «Даниленков и другие против России» (Danilenkov and others - Russia) (№ 67336/01) - членов Российского профсоюза докеров о дискриминации, которой подверглись члены независимого профессионального союза. Жалоба была коммуницирована властям Российской Федерации. Заявители утверждали, что компания, осуществлявшая управление морским портом, которая наняла их на работу, находится под эффективным контролем государства (как ввиду того, что государство владеет акциями компании, так и потому, что оно назначает должностных лиц в руководящий орган компании). В октябре 1997 г. Российский профессиональный союз докеров (далее - РПСД) начал двухнедельную забастовку с целью добиться более высокой зарплаты и лучших условий труда. Заявители - члены РПСД утверждали в своей жалобе в Европейский суд, что после забастовки к членам РПСД были применены карательные меры за участие в забастовке и их подталкивали к выходу из членов профессионального союза. Заявители утверждают, что большинство докеров, которые принимали участие в забастовке, были впоследствии переведены в «резервные бригады» или на менее выгодные работы. Это привело к тому, что их заработки существенно снизились (в некоторых случаях уровень доходов заявителей снизился наполовину или даже на три четверти. Заявители указали, что их также подвергли дискриминации, когда в 1998 г. проводился ежегодный экзамен по проверке знаний докерами правил техники безопасности: подавляющее большинство докеров - членов РПСД эту проверку не прошли, так как условия проверки не были справедливыми. Жалобы на другие акты дискриминации касались фактов произвольного увольнения членов РПСД по сокращению штатов, переводов на работу с неполным рабочим днем и отстранения от более выгодных работ в дочерней компании.

Правовой статус профсоюзов

В соответствии с действующим законодательством признается профсоюзный плюрализм. Все профсоюзы пользуются равными правами и гарантиями. Закон называет виды профсоюзных организаций, определяя критерии каждого: первичные профсоюзные организации, общероссийские, межрегиональные, территориальные организации профсоюзов и их объединения (ст. 3).

Согласно действующему законодательству профсоюзы могут создаваться без специального на то разрешения государственного органа. Профсоюзные организации вправе сделать выбор из двух вариантов возможного учреждения: 1) уведомительная

регистрация и приобретение прав юридического лица и 2) без таковой. Определенные требования предъявляются только к структуре и содержанию устава профсоюза. Закон не определяет минимального числа учредителей профсоюза.

Отметим, что в зарубежной практике встречаются более жесткие условия учреждения профсоюзов. Так, в Новой Зеландии по Закону «О трудовых отношениях» 2000 г. каждый профсоюз подлежит регистрации, осуществляемой специальной Регистратурой объединений, входящей в Министерство труда. Для прохождения регистрации профсоюз должен объединять не менее 15 членов, не зависеть от работодателя и иметь устав, отвечающий требованиям Закона. Независимость от работодателя требует доказательств.

По законодательству Великобритании профессиональные союзы не подлежат государственной регистрации, не обладают правами юридического лица. В этой связи к ним не могут предъявляться иски о возмещении ущерба, причиненного забастовкой, о компенсации ущерба деловой репутации фирмы и т.д. Но вместе с тем законодательством предъявляются довольно жесткие требования к правовому статусу профсоюзов, претендующих представлять интересы работников. Профсоюзы должны отвечать трем критериям: 1) соответствовать законодательному определению профсоюза; 2) профсоюз должен быть независимым от работодателя; 3) профсоюз должен быть признан работодателем. В Консолидированном законе 1992 г. «О профессиональных союзах и трудовых отношениях» (далее - Консолидированный закон о профессиональных союзах и трудовых отношениях) установлена система сертификации независимости профсоюза. Признание профсоюза независимым означает, что указанный профсоюз, признанный работодателем как участник коллективных переговоров, вправе получать информацию для ведения коллективных переговоров; должностным лицам независимых профсоюзов предоставляется время для ведения коллективных переговоров и выполнения представительских обязанностей и для профессиональной учебы с сохранением среднего заработка; члены независимого профсоюза вправе обжаловать незаконное увольнение за участие в профсоюзе и другие привилегии. Европейская социальная хартия среди минимальных стандартов социального диалога называет условия реализации работниками права на объединение: упрощенная процедура уведомления и регистрации профсоюзов, умеренные членские взносы, допустимость незначительного числа членов и открытость для иностранных работников. Европейский комитет по социальным правам, осуществляющий контроль за соблюдением названной Хартии, отмечает, что в принципе обязательная регистрация профсоюзов не противоречит Европейской социальной хартии. Однако любое требование уплаты членских взносов для регистрации или создания профсоюза должно быть в разумных пределах и направлено только на покрытие минимальных административных издержек. Минимальные требования к членству не должны быть чрезмерными.

Так, Европейский комитет по социальным правам признал непротиворечащим ст. 5 Европейской социальной хартии положение законодательства о профсоюзах в Польше, согласно которому решение о создании профсоюзов должно приниматься по крайней мере 10 лицами, имеющими право образовывать профсоюз.

Европейская социальная хартия провозглашает не только позитивное право на вступление и присоединение к профсоюзу, но и негативное право отказа, неприсоединения к профсоюзу (запрет на «закрываемые цеха» при поступлении на работу

и в дальнейшем).

Так, Европейский комитет по социальным правам признал недопустимым положение, сложившееся в Дании. Законодательство этой страны (Акт № 443 от 1990 г.) разрешал увольнение работника, который отказывается вступить в профсоюз, если в момент приема на работу он знал, что условием приема на работу является членство в профсоюзе. Оно также допускало увольнение работника, который отказывается продолжать быть членом профсоюза, после того как при приеме на работу он был информирован о том, что продолжение работы зависит от его членства в профсоюзе.

Профсоюзное представительство

По российскому законодательству профсоюзы создаются с одной единственной целью - представительство и защита трудовых прав и интересов. Процедура реализации профсоюзными органами полномочий по представительству и защите интересов работника в рамках названного Закона строится на следующих посылах. Этот Закон вводит двойной стандарт представительства профсоюзами трудовых прав и интересов работников в зависимости от вида их носителей (члены профсоюза и работники, не являющиеся членами профсоюза). В области коллективных трудовых прав и интересов профсоюзы представляют и защищают работников независимо от их членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство в установленном порядке. В области индивидуальных трудовых прав и интересов профсоюзы, как правило, представляют и защищают права только своих членов (ст. 11). Из последнего правила сделано исключение, когда профсоюз представляет и защищает права отдельного работника - не члена профсоюза в органах по рассмотрению трудовых споров по просьбе работника или по собственной инициативе (ст. 23).

Представительство профсоюзами по защите прав и интересов членов профсоюза и иных работников, уполномочивших профсоюз представлять их интересы, всегда является конкретным и не может распространяться на неопределенный круг лиц. Тому подтверждение - судебная практика.

Так, Верховный Суд РФ в Определении от 27 июня 2002 г. № КА02-293 указал, что в принятии к рассмотрению жалобы профсоюза о признании частично недействительными Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038, Положения, утвержденного приказом МВД России от 30 сентября 1999 г. № 750, отказано, так как она не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В соответствии со ст. 42 ГПК РСФСР организации могут обращаться в суд с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц только в случаях, предусмотренных законом. Между тем Законом о профсоюзах на ст. 11, 23 которого указывается в частной жалобе, возможность обращения в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц не предусмотрена.

С принятием ТК РФ Закон о профсоюзах сохранил свою силу в части, не противоречащей ТК РФ. Это касается и профсоюзного представительства индивидуальных и коллективных трудовых прав и интересов работников в зависимости от уровня социального партнерства.

1. На локальном уровне социального партнерства первичные профсоюзные организации и их органы представляют: 1) индивидуальные и коллективные интересы членов профсоюзов; 2) коллективные интересы всех работников независимо от членства в профсоюзе при проведении коллективных переговоров и заключении коллективных договоров, при принятии локальных нормативных актов в случаях,

предусмотренных ТК РФ и коллективными договорами, а также при рассмотрении и разрешении коллективных споров в случаях, установленных ТК РФ; 3) индивидуальные интересы работников, не являющихся членами профсоюза, которые уполномочили орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы по вопросам индивидуальных трудовых отношений на условиях, установленных данной первичной профсоюзной организацией. Отметим, что ТК РФ (ст. 30) отказался от принципа уполномоченного представительства профсоюзом в коллективных трудовых отношениях всех работников, заменив его принципом представительства работников независимо от членства в профсоюзе в силу закона.

2. На иных уровнях социального партнерства (федеральном, региональном, отраслевом и др.) профсоюзы признаются единственными представителями работников.

В наследство от прошлой советской системы профсоюзов осталось и общее членство лиц в одном профсоюзе, когда профсоюз объединяет, а следовательно, и представляет интересы как работников администрации (менеджеров), руководителя организации, так и остальных наемных работников. Именно так сегодня функционирует Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), правопреемница советских профсоюзов, возглавлявшихся ранее ВЦСПС (Всесоюзный центральный совет профсоюзов). Появившиеся вновь различные независимые, альтернативные профсоюзы практикуют иной подход, не включая в свои ряды руководителей предприятий, организаций. Эта практика соответствует международным принципам, где независимость профсоюзов от предпринимателей обеспечивается в том числе и запретом объединения в одном профсоюзе работников и администрации. Например, в Дании по закону руководящему персоналу фирм запрещено входить в профсоюз, объединяющий рядовых работников. В США профсоюзы, включающие в свой состав лиц, относящихся к администрации, даже самого низового звена, не вправе выступать представителями работников в коллективных переговорах. Полагаем, что рецепция зарубежного опыта в этой части необходима, так как названное требование к членству в профсоюзе и профсоюзному представительству вытекает из ратифицированной нашим государством Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации.

Более того, в этой части следует вспомнить и КЗоТ 1922 г. Из общего правила о распространении действия коллективного договора, заключаемого профсоюзами и нанимателем, на всех работников данного предприятия, учреждения, хозяйства, закон делает исключение для лиц административного персонала, пользующегося правом приема и увольнения (ст. 16). Специальными циркулярами ВЦСПС устанавливался перечень должностей административного персонала предприятия или учреждения, на которые действие коллективного договора не распространялось, но допускалось определение их условий труда и оплаты особыми коллективными договорами.

Основные права профсоюзов

Законодатель наделил профсоюзы конкретным перечнем полномочий, с тем чтобы профсоюзы имели возможность реализовать основную функцию представительства и защиты социально-трудовых прав работника. Традиционно при общей характеристике правового статуса профсоюзов в социально-трудовой сфере речь идет об их правах и полномочиях. В ТК РФ в качестве единственной функции профсоюзов названы представительство и защита трудовых прав работников. О производственной (хозяйственной) функции профсоюзов отсутствует даже упоминание. Кстати, Европейская социальная хартия также определяет профсоюз как организацию,

основная роль которой заключается в защите и поддержке экономических и социальных интересов ее членов - работников (ст. 5). Но поскольку права неотделимы от обязанностей, постольку ряд современных авторов придерживаются концепции единой категории прав-обязанностей профсоюзов. Напомним, что истоки этой концепции мы находим в работах В.М. Догадова о правовом положении профессиональных союзов, о чем речь шла ранее. Эта концепция единства прав-обязанностей профсоюзов в той или иной мере находит поддержку и в работах современных ученых. Так, И.О. Смигирева пишет о том, что в правовом статусе профсоюзов основное место занимает особая юридико-корпоративная категория прав-обязанностей по представительству и защите интересов работников. В этой категории сливаются уставные и юридические права и обязанности профсоюзов. Несколько в ином ключе определяет единство прав и обязанностей профсоюзов О.В. Смирнов: в частности, он подчеркивает, что правами профсоюзы наделяет государство, а обязанности профсоюз несет не перед государством, а перед работниками, чьи интересы профсоюз должен представлять. Именно в этом контексте и оправдано применение единой категории прав-обязанностей профсоюзов.

Позиция В.М. Догадова о профсоюзном праве и единстве прав-обязанностей профсоюзов поддерживается также и авторами «Курса российского трудового права». Аргументируют они эту позицию исходя из современных социологических подходов к праву. Имеется в виду так называемая широкая трактовка права, включающая в понятие права не только нормы, которые издаются государством, но и иные социальные регуляторы, например корпоративные нормы. С этих позиций авторы анализируют правосубъектность профсоюзных организаций как во внутрикорпоративных, так и во внешних правоотношениях. Для начала отметим, что концепция В.М. Догадова во многом совпала по времени с процессом «огосударствления» профсоюзов, она отвечала на вопросы, связанные с делегированием профсоюзам государственных функций. Эта концепция была востребована законодателем именно того периода времени и отражала суть происходящих с профсоюзами метаморфоз. Во-вторых, сегодня ситуация иная, профсоюзам возвращен правовой статус собственно общественной организации. Соответственно, внутренние отношения членов профсоюза, в том числе и с его органами управления, определяются нормами общественной организации, а не правовыми. Более того, как мы помним, в соответствии с международными стандартами государство не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь профсоюзов. Таким образом, нельзя связывать в единую категорию совершенно разнопорядковые явления, а именно права профсоюзов, закрепленные законом, и обязанности тех же профсоюзов перед его членами, которые не являются по своей природе юридическими. Это все же общественные обязанности, устанавливаемые корпоративными нормами, в данном случае нормами общественной организации.

Однако зарубежная практика, в частности профсоюзная практика в Великобритании, дает нам примеры иного рода. Так, Консолидированный закон о профессиональных союзах и трудовых отношениях 1992 г. довольно детально регулирует вопросы, касающиеся взаимоотношений английских профсоюзов со своими членами. В соответствии с уставом профсоюзов с каждым членом профсоюза заключается профсоюзный договор. Профсоюзы имеют право устанавливать в своих уставах дисциплинарные взыскания в отношении членов, такие как штрафы и исключение из профсоюза. В вышеназванном Консолидированном законе о профессиональных союзах

и трудовых отношениях предусматривается право работников на защиту от несправедливых санкций со стороны профсоюза и на обжалование таких санкций в трудовом трибунале, право каждого члена профсоюза ежегодно получать сведения о доходах и расходах профсоюзов, а также о заработной плате должностных лиц профсоюза и доходах и расходах политического фонда профсоюзов. Этот Закон устанавливает и порядок выборов должностных лиц исполнительных комитетов профсоюзных организаций. Отметим, что в современной литературе обосновываются предложения о возможной рецепции российским законодательством данного опыта нормативно-правового регулирования внутрипрофсоюзных отношений хотя бы на уровне рамочных норм, которые обеспечат определенный уровень прозрачности профсоюзов в отношении своих членов и внутрипрофсоюзной демократии.

По нашему мнению, отношения по профсоюзному представительству и защите трудовых прав работников причисляются к категории производных отношений. Они включаются в предмет трудового права и, урегулированные нормами этой отрасли, приобретают характер правоотношений. Все иные общественные отношения, связанные с вступлением в профсоюз, уплатой профсоюзных взносов, участием в избрании руководящих органов профсоюзов и т.п., не являются правовыми. Это корпоративные общественные отношения, урегулированные уставом профсоюза. В первом томе настоящего Курса эти «внутренние установления» общественных, религиозных, спортивных и иных организаций мы отнесли к категории «квазиисточников» трудового права в силу признания их законодателем и наличием отсылочных (бланкетных) норм к этим источникам. Именно в таком ключе наш законодатель определил обязанности объединений работодателей в отношении своих членов, о чем речь пойдет позднее.

Закон о профессиональных союзах содержит перечень основных прав профсоюзов. К ним относятся следующие права: на содействие занятости; ведение коллективных переговоров; заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением; участие в урегулировании коллективных трудовых споров; информацию; участие в подготовке и повышении квалификации профсоюзных кадров; осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде; социальную защиту работников; права в области охраны труда и окружающей природной среды; защиту интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров. Не вдаваясь в детальный анализ конкретных полномочий профсоюзов, которыми они наделены по закону, ограничимся лишь их классификацией по юридической силе.

Традиционно выделим совещательные (с учетом мнения), согласовательные, совместные и решающие. В первых двух случаях решение принимает работодатель, а затем либо заслушивает мнение профсоюзов (с учетом мнения), либо обязан получить на свое решение согласие профсоюзного органа. К примеру, по Закону о профсоюзах привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляется с учетом мнения профсоюзов (ст. 12), а расторжение трудового договора с работником, входящим в состав профсоюзного органа, - только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа (ст. 25).

По ТК РФ «львиная доля» полномочий профсоюзов носит совещательный характер. Работодатель принимает решение с учетом мнения профсоюзного органа, во-первых, в случаях, предусмотренных ТК РФ, во-вторых, в иных случаях, установленных коллективным договором, соглашением, локальными нормативными актами. В ТК РФ выделены две группы случаев, когда работодатель обязан принять решение с учетом

мнения профоргана: 1) при принятии локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (ст. 372); 2) при расторжении трудового договора по инициативе работодателя по п. 2, 3, 5 ст. 81 ТК РФ (ст. 373). Учету подлежит только мотивированное мнение профсоюзного органа, изложенное в письменной форме. Для работодателя это мнение носит рекомендательный характер. Между тем работодатель обязан соблюсти установленную Кодексом процедуру учета мнения. В противном случае выборный профсоюз имеет право обратиться с жалобой в Государственную инспекцию труда либо суд. При принятии локальных нормативных актов профсоюзы также вправе начать процедуру коллективного трудового спора.

Несколько слов следует сказать о праве профсоюзов участвовать в нормотворчестве, нормативно-правовом регулировании трудовых отношений. На локальном уровне эти правомочия являются совещательными (принятие локальных нормативных актов с учетом мнения профсоюзного органа). ТК РФ предоставляет профсоюзным органам практически исключительное право на представительство интересов работников при принятии локальных нормативных актов (за редкими изъятиями). Так, при принятии локальных нормативных актов о разделении рабочего дня на части (ст. 105), о ежегодных дополнительных отпусках (ст. 116), графиках отпусков (ст. 123) требуется учет мнения выборного органа первичной профсоюзной организации. При его отсутствии в организации названные локальные нормативные акты принимаются единолично работодателем. Между тем в организации могут действовать иные представительные органы работников, но названным правом они не наделены, если иное не устанавливается коллективным договором. Исключение из этого правила ТК РФ устанавливает только в отношении локальных нормативных актов по охране труда, которые принимаются с учетом мнения профсоюзного органа или иного представительного органа работников (ст. 212, 221).

На иных уровнях социального партнерства при принятии законов, подзаконных нормативных актов о труде требуется мнение профсоюзных органов. Оно отражается либо в решении соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, либо в заключении соответствующих профсоюзов (их объединений) и подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления (ст. 35.1 ТК РФ). На указанном уровне принятия нормативных правовых актов профсоюзы являются единственными представителями работников. Речь идет о монопольном праве профсоюзов с совещательными полномочиями участвовать в формировании и реализации государственной политики в сфере труда.

«Согласовательные» полномочия профсоюзов также подразделяются на две группы: установленные ТК РФ (ст. 374) и иные, предусмотренные в локальном порядке. В первом случае речь идет о гарантиях работникам, входящим в состав выборных профсоюзных коллегиальных органов и не освобожденным от основной работы.

При принятии совместных решений по социально-трудовым вопросам инициатива может исходить от любой из сторон, но юридическую силу приобретает лишь общее согласованное решение. Например, профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости (ст. 15 Закона о профсоюзах), участвовать в урегулировании коллективных конфликтов (ст. 14 Закона о профсоюзах).

Решающие полномочия профсоюзов - это скорее исключение из общего правила, и их решающий характер все же скорректирован с учетом характеристики профсоюзов как

общественных организаций. Чаще всего решающие полномочия связаны с правами профсоюзов по контролю за соблюдением трудового законодательства, условий коллективных договоров и соглашений. Однако эти полномочия носят характер общественного контроля. Так, представления профсоюзов об устранении нарушений трудовых прав не являются обязательными к исполнению указаниями, но вместе с тем работодатель обязан рассмотреть это представление в недельный срок (ст. 370 ТК РФ). Таким образом, решающему полномочию профсоюзов по контролю за соблюдением трудового законодательства корреспондирует юридическая обязанность работодателя рассмотреть профсоюзное представление и сообщить о результатах и принятых мерах. Эта обязанность обеспечена юридической санкцией на случай ее неисполнения. За нарушение законодательства о профсоюзах должностные лица несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами (ст. 30 Закона о профсоюзах). По аналогичной схеме можно охарактеризовать и решающее полномочие профсоюзного инспектора труда предъявлять требования о приостановке работ в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью работников (ст. 370 ТК РФ).

И в этом случае окончательное решение остается не за профсоюзами, а за работодателем.

Согласно Закону о профсоюзах (ст. 19) для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми профсоюзами. Профсоюзы, их инспекции труда при осуществлении этих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. Профсоюзный инспектор труда вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения.

В зарубежном законодательстве контрольные функции профсоюзов обеспечиваются в ряде случаев закреплением за профсоюзами права обжаловать любые незаконные действия работодателя. Например, Трудовой кодекс Венгрии устанавливает процедуру такого обжалования. Сначала непосредственные переговоры с работодателем, а затем примирительная процедура, а в случае ее провала - обращение в суд. Меры, обжалуемые профсоюзом, приостанавливаются до завершения примирительной процедуры или принятия судебного решения.

Но возвращаемся к российскому законодательству о профсоюзах. Совершенно выбивается из общего ряда решающее полномочие профсоюзов, связанное с требованием расторгнуть трудовой контракт с должностным лицом, нарушающим законодательство о профсоюзах, условия коллективных договоров, соглашений (ст. 30 Закона о профсоюзах). Это требование профсоюзных органов, обращенное к работодателю, обязательно к исполнению. Такая позиция законодателя вызывает некоторое недоумение, так как речь идет о вмешательстве в исключительную прерогативу работодателя по управлению персоналом. В этой связи названная норма не подлежит применению, так как противоречит ст. 195 ТК РФ. Поэтому представляется необходимым привести указанное полномочие профсоюзов к «общему знаменателю», т.е. определить обязанность работодателя в установленные сроки

рассмотреть требование профсоюзов и дать мотивированный ответ. Такое решение соответствует особой юридической природе решающих полномочий профсоюзов как общественных организаций, представляющих трудовые права и интересы работников. В локальном и коллективно-договорном порядке перечень полномочий профсоюзных органов «с учетом мнения», решающих, согласовательных и совместных может быть расширен по сравнению с действующим законодательством. Особое место в перечне полномочий профсоюзов занимают полномочия, которые реализуются на уровнях социального партнерства: федеральном, региональном, отраслевом. В литературе отмечается, что в настоящее время проявляется тенденция, свидетельствующая о создании правовых условий для усиления воздействия профсоюзов на решение вопросов общего характера, затрагивающих интересы всех или большинства работников. Достаточно вспомнить о праве профсоюзов участвовать в формировании и реализации государственной политики в сфере труда (ст. 35.1 ТК РФ). Иными словами, при определении прав российских профсоюзов в современных условиях акцент переносится с представительства и защиты прав и интересов работников в отношениях непосредственно с работодателем на отношения более высокого уровня, в которых определяются общие условия труда.

Гарантии прав выборных работников профсоюзных органов

Конвенция МОТ № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (1949 г.) обязывает государства принять меры с целью гарантировать трудящимся свободное осуществление права на организацию, установить защиту трудящихся от любых дискриминационных действий, преследующих цель увольнения или нанесения какого-либо ущерба трудящемуся на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности.

Гарантии выборным профсоюзным работникам дифференцируются в зависимости от их правового статуса освобожденного или не освобожденного от основной работы работника. КЗоТ 1922 г. освобожденным членам профсоюзного комитета гарантировал по окончании их полномочий продолжение работы на данном предприятии на основе бывшего до избрания договора найма (ст. 160). Таким образом, деятельность в качестве освобожденного члена профсоюзного комитета только приостанавливала трудовой договор на период его избрания. Увольнение неосвобожденного члена комитета не только по инициативе нанимателя, но и по иным основаниям допускалось лишь с согласия соответствующего профессионального союза (ст. 160 КЗоТа 1922 г.).

КЗоТ 1971 г. также предусматривал дополнительные гарантии для выборных профсоюзных работников (ст. 235). Эти гарантии права на труд неосвобожденным работникам - членам профсоюзного органа распространялись не только на все случаи прекращения трудового договора по инициативе работодателя, но и на применение дисциплинарных взысканий и переводы на другую работу. Интересно отметить, что буквально в последние месяцы жизни КЗоТа 1971 г. было принято Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П, которым были признаны неконституционными положения ч. 2 ст. 235 КЗоТа в той части, в которой ими не допускается без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов увольнение работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случаях совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

В ТК РФ дополнительные гарантии для выборных профсоюзных работников претерпели ряд изменений и значительно сужены. Круг профсоюзных работников, которым теперь предоставляется дополнительная защита при увольнении по инициативе работодателя, в ТК РФ ограничен руководителями (их заместителями) выборных коллегиальных органов первичных профсоюзных организаций, выборных коллегиальных органов профсоюзных организаций структурных подразделений организаций (не ниже цеховых и приравненных к ним), не освобожденных от основной работы (ст. 374). В отношении работников, входящих в состав выборных коллегиальных органов, не освобожденных от основной работы, ТК РФ уже не предусматривает запрета подвергать таких работников дисциплинарному взысканию (за исключением отдельных оснований увольнения), переводу по инициативе работодателя без предварительного согласия соответствующих выборных профсоюзных органов. Однако увольнение по инициативе работодателя по сокращению численности или штата, по несоответствию работника занимаемой должности, в связи с неоднократным неисполнением трудовых обязанностей руководителей (их заместителей) выборных профсоюзных коллегиальных органов допускается только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа (ст. 374 ТК РФ). Эти гарантии пролонгируются на два года после окончания срока полномочий названных работников (ст. 376 ТК РФ). Таким образом, дисциплинарное увольнение за неоднократное неисполнение трудовых обязанностей вопреки правовой позиции Конституционного Суда РФ требует предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа. Это вызвало немало вопросов на практике.

По запросу Первомайского районного суда г. Пензы о проверке соответствия ч. 1 ст. 374 ТК РФ, устанавливающей гарантии работникам, входящим в состав выборных коллегиальных органов, не освобожденным от основной работы, нормам Конституции РФ Конституционный Суд РФ вынес Определение от 4 декабря 2003 г. № 421-О, где в значительной части изменил свою прежнюю позицию. В нем он признал названную норму конституционной, поскольку она направлена, по мнению Суда, на защиту государством свободы профсоюзной деятельности и не препятствует судебной защите прав работодателя на свободу экономической (предпринимательской) деятельности. Это означает, что в случае получения отказа на увольнение вышеназванного работника работодатель вправе обратиться в суд. Вместе с тем профсоюзный орган обязан доказать обусловленность своего отказа объективными обстоятельствами, подтверждающими дискриминационный характер увольнения (преследование работника со стороны работодателя по причине его профсоюзной деятельности). Только в случае вынесения судом решения в пользу работодателя последний вправе издать приказ об увольнении.

Освобожденному профсоюзному работнику после окончания срока его полномочий должна предоставляться прежняя работа (должность), а при ее отсутствии с согласия работника - другая равноценная работа (должность) у того же работодателя (ст. 375 ТК РФ). При невозможности предоставления указанной работы общероссийский (межрегиональный) профессиональный союз сохраняет за этим работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше 6 месяцев, а в случае учебы и переквалификации - на срок до одного года.

Согласно ТК РФ (ст. 375) освобожденные профсоюзные работники обладают такими

же трудовыми правами, гарантиями и льготами, как и работники организации, индивидуального предпринимателя в соответствии с коллективным договором. Иными словами, эти дополнительные гарантии и льготы должны предусматриваться коллективным договором для данной категории лиц, которые не являются работниками организации. Аналогичная норма содержится и в Законе о профсоюзах (ст. 26). По этому поводу Конституционный Суд РФ в Определении № 207-О от 14 декабря 1999 г. дал следующее разъяснение.

Гражданин Г.Г. Иванов является освобожденным профсоюзным работником первичной профсоюзной организации, созданной в АО «Владимирэнерго». В силу п. 4 ст. 26 Федерального закона от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» он обладает такими же социально-трудовыми правами и льготами, как и другие работники организации, в соответствии с коллективным договором, соглашением. В своей жалобе в Конституционный Суд РФ Г.Г. Иванов утверждает, что социально-трудовые права и льготы, одинаковые с работниками АО «Владимирэнерго», ему должны быть предоставлены вне зависимости от того, имеются ли они в коллективном договоре, соглашении.

В силу ч. 1 ст. 26 Закона о профсоюзах профсоюзные работники, избранные на выборные должности в профсоюзные органы, освобождаются от работы в организации, с которой они состояли в трудовых правоотношениях. Следовательно, в качестве работодателя гражданина Г.Г. Иванова выступает не АО «Владимирэнерго», а профсоюзный орган, который и должен обеспечить предоставление ему как тех социально-трудовых прав и льгот, которые закреплены в законодательстве о труде, так и тех, которые содержатся в коллективном договоре, действующем в АО «Владимирэнерго». Кроме того, оспариваемая заявителем норма по своему характеру является дополнительной гарантией свободного осуществления профсоюзной деятельности в организациях, а потому не может рассматриваться как нарушающая какие-либо трудовые права заявителя и свободу деятельности профессиональных союзов, закрепленную в ст. 30 (ч. 1) Конституции РФ. Напротив, ее изменение в соответствии с требованием заявителя означало бы нарушение конституционного принципа равенства, поскольку ставило бы освобожденных профсоюзных работников в привилегированное по сравнению с другими работниками предприятия положение.

Между тем трудно согласиться с таким предусмотренным в ТК РФ условием для осуществления деятельности профсоюзов, как возможность оплаты труда руководителя выборного профсоюзного органа за счет средств организации в размерах, установленных коллективным договором (ст. 377). Полагаем, что это не соответствует международноправовым принципам независимости профсоюзов. Согласно ратифицированной Конвенции МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949 г.) не допускаются действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организации трудящихся под господством предпринимателей или поддерживать организации трудящихся путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль предпринимателей.

Таким образом, на каждом историческом этапе развития трудового законодательства государство определяет объем гарантий, предоставляемых профсоюзам.

В качестве общего вывода отметим следующее.

Развитие российского законодательства о профсоюзах имеет длительную историю и

прошло путь от запрета деятельности профсоюзов до их легализации, а в советский период и «огосударствления» (наделения государственно-властными полномочиями). Действующее законодательство о профсоюзах определяет их как представителей интересов работников на всех уровнях социального партнерства, обеспечивает гарантии их деятельности и в целом соответствует международно-правовым стандартам.

17.3. Объединения работодателей

Союзы работодателей (предпринимателей) как социальные партнеры - довольно устоявшееся явление в зарубежной практике. Их возникновение совпадает по времени с образованием профсоюзов, т.е. относится к XIX в. Приоритет принадлежал Англии, где по мере развития рабочих организаций стали возникать и крупные организации предпринимателей. И.С. Войтинский подчеркивал, что в уставах некоторых из них задачи ассоциаций определялись следующим образом: защита интересов ее членов против организаций рабочих, пытающихся посредством забастовок или других коллективных действий налагать ограничительные условия на ведение дел предприятий. Первая международная организация предпринимателей (МОП) была создана в 1920 г. для участия в деятельности МОТ.

Россия конца XIX - начала XX в. не стояла в стороне от этого явления. В нашей стране формирование идеологии национального предпринимательства было связано с реформами Александра II (60-70-е годы XIX в.). Принципиальным их отличием от предшествующих стало создание юридических гарантий предпринимателям со стороны государства. Бурное развитие предпринимательства в России, особенно в «золотое десятилетие» 90-х годов XIX в., поставило вопрос о представительных организациях «третьего сословия». От торгово-промышленных съездов, созывавшихся при непосредственном участии правительства, в начале XX в. намечался переход к отраслевым организациям деловых людей. Одно только перечисление представителей предпринимательских организаций, участвовавших в работе II и IV Государственной Думы свидетельствует о широком представительстве «третьего сословия». Это Московский биржевой комитет, Совет съезда промышленников Юга России, Совет съезда льнопромышленников, Петербургское общество заводчиков и фабрикантов,

Горнопромышленники Урала, Съезд промышленников царства Польского и др. Многие предпринимательские организации имели довольно стройную разветвленную структуру. Среди таковых можно назвать Общество для содействия русской промышленности и торговле (1867-1917 гг.). Устав этого Общества был утвержден царем в 1867 г. По Уставу оно объединяло действительных и почетных членов-предпринимателей. Члены Общества собирались для обсуждения «нужд отечественной промышленности» и представления своих предложений правительству. Общество имело местные отделения более чем в 20 городах России². Российские исследователи изучали отечественный опыт и опыт зарубежных стран в правовой регламентации деятельности предпринимательских организаций, особенно в Германии³. Союзы работодателей (предпринимателей) были легализованы в соответствии с Временными правилами о профессиональных обществах. Этим нормативным актом устанавливались общие правила по правовой регламентации положения профсоюзов работников и организаций предпринимателей.

Была определена процедура их учреждения и прекращения деятельности. И та и другая были связаны с деятельностью специально созданных губернских и городских по делам об обществах присутствий. Профессиональные союзы предпринимателей должны были стремиться согласовывать экономические интересы, способствовать улучшению условий и производительности труда. Более того, профессиональные союзы также были вправе ставить целью изыскание способов к устранению посредством соглашения или третейского разбирательства недоразумений, возникавших на почве договорных условий, между нанимателями и нанимавшимися, выяснять размеры заработной платы и других условий труда в различных отраслях промышленности и торговли.

Однако характерная для России политизация социально-экономической жизни и здесь нашла свое яркое проявление. В годы первой русской революции (1905-1907 гг.) союзы предпринимателей стали базой для создания политических организаций, хотя и не ставших массовыми. Известности добилась лишь партия прогрессистов, основателем которой был П.П. Рябушинский. С 1906 г. предпринимательские организации, так же как и профсоюзы, регистрировались на основании уже известных нам Временных правил об обществах и союзах. После Октябрьской революции 1917 г. названные объединения предпринимателей прекратили свое существование. В советский период отпала и необходимость в специальном правовом регулировании союзов работодателей.

В настоящее время идет сложный и противоречивый процесс возрождения и становления организаций предпринимателей (работодателей). Прежние традиции утрачены, а новые еще не устоялись. Именно «разобщенность и несамостоятельность российских работодателей вынуждает власти централизованно, сверху проводить в жизнь механизм социального партнерства с помощью законов и подзаконных актов». С целью оказания организационной помощи в деле создания союзов предпринимателей в России по инициативе МОТ в сентябре 1994 г. был учрежден Координационный совет российских объединений работодателей, с 2000 г. - Союз российских объединений работодателей.

В этой части полезно обратиться к зарубежному опыту. На первых порах на Западе ассоциации предпринимателей по роду своей деятельности делились на экономические и так называемые социальные союзы (последние объединялись с целью противостояния объединенным профсоюзам работников). Но затем в большинстве

стран произошло слияние этих функций в рамках одной организации предпринимателей. И в отличие от профессиональных союзов работников, которые осуществляют исключительно функцию защиты и представительства интересов своих членов, союзы предпринимателей выполняют, как правило, одновременно две функции. Во-первых, они обеспечивают защиту корпоративных экономических интересов в отношениях с государством по вопросам налоговой, инвестиционной, таможенной и т.д. политики. Во-вторых, осуществляют представительство своих интересов в отношениях с профсоюзами работников, а также государством по вопросам социально-трудовой политики. Интересно отметить, что в бюджете многих предпринимательских объединений отдельной строкой обозначено формирование страховых фондов на случай забастовок, которыми могут сопровождаться коллективные переговоры. Таким образом, двуединая функция организаций - союзов предпринимателей (работодателей) обусловлена их местом (правовым положением) в трехсторонних отношениях механизма социального партнерства.

Союзы предпринимателей (работодателей) строятся обычно на членстве юридических лиц, и размер членских взносов может устанавливаться в зависимости от размера фонда оплаты труда работников, количества занятых работников, прироста и др. Организации предпринимателей учреждаются на основе как добровольного, так и обязательного членства. Чаще всего за рубежом практикуется добровольное членство предпринимателей в экономических союзах, торгово-промышленных и ремесленных палатах. Например, в Германии от 80 до 90% всех занятых по найму работают на предприятиях, владельцы которых объединены в союзы предпринимателей. Широкий охват предпринимателей ассоциациями в Германии диктуется тарифной автономией социальных партнеров, так как главной задачей таких союзов является заключение тарифных коллективных соглашений. В Австрии союзы предпринимателей (работодателей) и профессиональные союзы сосуществуют в рамках постоянных палат, членство в которых является обязательным. Несмотря на возможные разногласия в среде предпринимателей, диктуемые жесткой конкурентной борьбой, они объединяются не только в отраслевом и региональном масштабе, но и создают общенациональные объединения. Это, например, Национальный союз французских патронов, Конфедерация шведских предпринимателей, Конфедерация британской промышленности, Ассоциация немецких предпринимателей, Японская федерация предпринимательских ассоциаций. В то же время в отдельных странах, к примеру в США, сохраняется стремление индивидуальных фирм к децентрализации и самостоятельному ведению коллективных переговоров с профсоюзами.

Роль представительных организаций работодателей была всегда гораздо важнее в тех странах, в которых заключались общенациональные коллективные соглашения. Так, в Швеции с 1902 г. Конфедерация промышленников играла главную роль при заключении общенационального коллективного соглашения. Эти соглашения создавали базу для заключения отраслевых коллективных договоров. Аналогичная ситуация складывалась в Дании. Без согласования с общенациональной Конфедерацией промышленников этой страны отдельные отрасли не могли установить продолжительность рабочей недели, ввести новый отраслевой минимум заработной платы, определить принцип оплаты отпусков, произвести общее увеличение заработной платы. В отличие от профсоюзов в зарубежной практике многих стран отсутствуют отдельные законы об объединениях работодателей.

Обычно подобные объединения возникают на основе гражданских кодексов. В Израиле по сей день отсутствует специальное законодательство об объединениях работодателей и работников. Эти объединения образуются в порядке, предусмотренном для некоммерческих организаций с обязательной государственной регистрацией.

Между тем в ряде стран самостоятельность ассоциаций предпринимателей (работодателей) в механизме социального партнерства определяется специальной правовой базой. Так, в Великобритании в 1992 г. был принят сводный (консолидированный) Закон «О профсоюзах и трудовых отношениях», который содержит специальный раздел, посвященный предпринимательским ассоциациям. Основная цель предпринимательских союзов определяется как регулирование отношений между предпринимателями и трудящимися (профсоюзами). Специально назначенный правительством чиновник (Государственный регистр) ведет список (реестр) предпринимательских ассоциаций. Появились такие специальные законы и в некоторых странах Восточной Европы (бывшего социалистического лагеря). Например, в Чешской Республике принят Закон об экономических палатах (1993 г.), где предусматривается создание на местах региональных ассоциаций работодателей, которые объединяются в Экономическую палату Чешской Республики. В Польше в 1991 г. также принят специальный Закон о правовом положении организаций предпринимателей, который устанавливает для этих организаций правовой режим, во многом аналогичный тому, который установлен для профсоюзов.

В настоящее время на рубеже веков отмечается процесс определенной децентрализации ассоциаций работодателей, изменяются их функции. Это вызвано отказом от модели заключения общенациональных коллективных соглашений и переходом к отраслевым коллективным соглашениям и коллективным договорам в отдельных компаниях.

В России процесс становления такого социального партнера, как союзы предпринимателей (работодателей), проходил в условиях сложной структурной перестройки социально-экономических основ общества. То, что на Западе складывалось десятилетиями, у нас проводится в «сжатые» сроки и направляется «сверху» государством. Первоначально такие ассоциации создавались в основном для защиты в законодательных и исполнительных органах интересов нарождающихся форм предпринимательства, связанных с формированием новых форм собственности и хозяйствования. Это Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов, Ассоциация совместных предприятий и международных объединений, Ассоциация частных и приватизированных предприятий, Союз малых предприятий России, Федерация фондовых бирж России и др. Большинство из них в то время не рассматривали вопросы социально-трудовых отношений, тем более что сектор малого и среднего бизнеса, который охватывали названные союзы, не имел противовеса в виде организованных профессиональных союзов работников. Процесс приватизации государственных и муниципальных предприятий, уход государства из многих сфер экономики поставил вопрос о создании объединений предпринимателей, которые выполняли бы двуединую функцию. Параллельно шел процесс становления независимых профсоюзов и реорганизации бывших советских профсоюзов. В условиях нарастания социальной напряженности в обществе они активизировали свою деятельность. В этой связи усложнили свои функции вышеупомянутые союзы

предпринимателей, укреплялись новые: Российский союз промышленников и предпринимателей, Аграрный союз России, Конгресс российских деловых кругов, Ассоциация российских банков, а также отраслевые союзы: Российская угольная компания «Росуголь», Союз лесопромышленников России, Союз строителей России и др. Так, Генеральное соглашение по социально-трудовым вопросам на 1996-1997 гг. уже подписали представители 27 общероссийских объединений работодателей. Однако многие из них не имели четкой организационной структуры и членства. Учреждались они, как правило, либо как общественные организации, либо как объединения юридических лиц на основании Закона РФ «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (1990 г.), который ныне отменен. С принятием ГК РФ и специальных законов по отдельным видам юридических лиц (Закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», Закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях») возможны были три варианта учреждения ассоциаций работодателей: в качестве общественного объединения, либо некоммерческого партнерства, либо союза (ассоциации) юридических лиц. В первом случае учредителями общественных объединений являются физические лица, а среди юридических - только те, которые имеют статус общественных организаций. Следовательно, такая форма, как общественное объединение, была малопримемла для организаций работодателей, которые объединяют, как правило, юридических лиц, а не руководителей предприятий. В других случаях учреждения союзов работодателей некоммерческие организации, союзы по закону в обязательном порядке должны иметь государственную регистрацию. В этой связи обязательная государственная регистрация союзов предпринимателей ставит их в неравное положение по отношению к другому социальному партнеру - профсоюзам, которые могут создаваться свободно и по своему выбору решать вопрос о регистрации в качестве юридического лица. Таким образом, рассмотренные общие организационно-правовые формы, в которые можно облечь организации работодателей, не учитывали специфики этих организаций как социальных партнеров, поэтому был необходим специальный закон.

В законодательстве субъектов Федерации были предприняты попытки восполнить этот правовой пробел. Например, были приняты в Республике Коми Закон от 3 февраля 1999 г. «Об объединениях работодателей», в Республике Алтай Закон от 3 ноября 1999 г. «Об объединениях работодателей в Республике Алтай». В указанных законах объединения работодателей характеризовались как добровольные некоммерческие организации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированные в установленном порядке и объединяемые по территориальному и отраслевому принципу в целях представительства и защиты прав и интересов своих членов в социально-трудовой сфере.

ТК РФ ограничился лишь общим определением о том, что объединение работодателей - некоммерческая организация, объединяющая на добровольной основе работодателей для представительства интересов и защиты прав своих членов во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 33). Эти положения требовали конкретизации в специальном федеральном законе о союзах предпринимателей (работодателей), который и был принят.

Государственная регистрация объединений работодателей. Федеральным законом от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» (далее - Закон об объединениях работодателей) предусматривается, что правоспособность объединения

работодателей как формы некоммерческой организации в качестве юридического лица возникает с момента его государственной регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц. Между тем, на наш взгляд, задача создания такого закона должна решаться на основе зарубежного опыта, Конвенций и Рекомендаций МОТ, особенно Конвенции МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», а также Конвенции № 98 «О праве на организацию и ведение коллективных переговоров». Эти конвенции, как упоминалось выше, в равной мере распространяются как на союзы работников, так и на союзы работодателей. По отношению к работодателям принцип свободы создавать организации без какого-либо различия означает, что законодательство и практика каждой страны, ратифицировавшей Конвенцию, устанавливают равные для всех работодателей условия и процедуру создания таких организаций, не делая исключений и не предусматривая привилегий. Иными словами, организации работодателей, так же как и организации трудящихся, создаются без предварительного разрешения со стороны органов государственной власти. Соблюдение некоторых формальностей (например, регистрация) допустимо. Однако они не должны быть настолько сложными или продолжительными, чтобы это на практике давало возможность властям по своему усмотрению отказывать в создании организаций. Например, в Законе о трудовых отношениях ЮАР (1995 г.) предъявляются равные требования к союзам работодателей и союзам работников (профсоюзам). Они должны быть независимыми, иметь устав и юридический адрес на территории ЮАР (национальная принадлежность организации). Регистрация этих организаций необязательна, но позволяет зарегистрированным объединениям участвовать в коллективных трудовых отношениях, регулируемых данным Законом.

В соответствии со ст. 4 Конвенции № 87 указанные организации не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке. Кроме того, эксперт МОТ считает, что это право подразумевает полномочия по выбору структуры и состава организации, по разработке ее устава и регламента, по формированию программы действий (ст. 3), а также по созданию федераций и конфедераций (ст. 5). Работодатели обладают также правом вступать в уже действующие организации на единственном условии подчинения уставам последних (ст. 2).

Полагаем, что в Законе об объединениях работодателей целесообразно было бы ввести дифференцированный подход к государственной регистрации таких союзов. Можно ограничиться уведомительной регистрацией тех объединений работодателей, в уставе которых предусматривается только социальная функция, т.е. участие в регулировании социально-трудовых отношений. Обычную государственную регистрацию с правами юридического лица установить, если союзы работодателей в качестве уставной цели указали не только вышеназванную цель, но и цель защиты экономических корпоративных интересов. Для достижения последней такие ассоциации, как правило, формируют специальные структуры, обеспечивающие членов ассоциации услугами по обучению кадров, правовому консультированию и защите интересов в арбитражных судах, предоставлению информации о состоянии рынка и т.д. При этом сохраняет свою силу правовой принцип невмешательства государства во внутренние отношения членов предпринимательских союзов, которые самостоятельно в рамках устава определяют основания членства в организации, структуру управления и т.д.

Таким образом, характерным признаком объединений работодателей служит их независимость. В соответствии со ст. 6 Закона об объединениях работодателей они осуществляют свою деятельность независимо от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов и их объединений, политических партий и движений, других общественных организаций (объединений). Создание, реорганизация, ликвидация объединения работодателей зависят исключительно от воли его учредителей (членов) и не требуют согласования ни с органами государственной власти, ни с представительными организациями работников. Это в полной мере согласуется с положениями международного трудового права (Конвенция МОТ № 87).

Объединение работодателей является добровольным объединением, основанным на членстве. Любой работодатель свободно решает вопрос о своем вступлении в объединение работодателей или выходе из него (ст. 5 Закона об объединениях работодателей). Ни профессиональные союзы, ни органы государственной власти не вправе принуждать работодателей к объединению, каким бы целесообразным оно ни казалось. Членство в объединении работодателей предполагает наличие определенной организационной связи между работодателем и объединением работодателей. Это означает, что, вступая в объединение (выступая одним из его учредителей), работодатель приобретает особый статус члена объединения. В этой связи он имеет право на получение информации, консультации, участие в управлении объединением; несет обязанности по соблюдению условий коллективного соглашения и др. Более того, прекращение членства в объединении работодателей не освобождает работодателя от выполнения соглашения, заключенного в период его членства (ст. 48 ТК РФ).

Объединение работодателей как некоммерческая организация создается с определенной целью, наделяется специальной правосубъектностью. Этой целью в соответствии со ст. 2 Закона об объединениях работодателей и ст. 33 ТК РФ является представительство законных интересов и защита прав своих членов в системе социального партнерства (во взаимоотношениях с профессиональными союзами и их объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления). Специальная правосубъектность объединений работодателей обусловлена их представительской функцией.

Право выражать и отстаивать законные интересы работодателей реализуется во всех формах социального партнерства, включая проведение коллективных переговоров, участие в создании и деятельности постоянно действующих трехсторонних комиссий, комитетов по занятости, представительство в органах управления государственных внебюджетных фондов, урегулирование коллективных трудовых споров.

Представительство и защита интересов работодателей. Эти объединения признаются представителями работодателей, действуют от их имени и в их интересах при проведении коллективных переговоров, разрешении коллективных трудовых споров, формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Правоотношения по представительству означают, что действия (бездействие) представителей порождает права и обязанности, правовые последствия в отношении представляемых (работодателей). Обязательства по обеспечению соответствующих условий труда, соблюдению социальных гарантий для работников несут работодатели, от имени которых заключено соглашение, у них возникают обязанности, связанные с действиями представителя (ст. 8 Закона об

объединениях работодателей). Объединение работодателей не несет ответственности по обязательствам своих членов, в том числе по обязательствам, предусмотренным соглашениями, заключенными этим объединением работодателей. Оно ответственно лишь за нарушение или невыполнение собственных обязательств, закрепленных соглашением (ст. 15 рассматриваемого Закона), например обязанностей, связанных с координацией деятельности своих членов или участием в организации деятельности отрасли в целом.

Действующее законодательство устанавливает два вида представительства: законное (основанное на уставе организации) и уполномоченное. В первом случае объединение работодателей представляет интересы своих членов без специальных на то полномочий, на основании устава организации. Во втором - работодатели, не являющиеся членами объединения работодателей, могут уполномочить объединение работодателей от их имени, например, участвовать в коллективных переговорах и заключать коллективные соглашения (ст. 48 ТК РФ).

Обязанности объединения работодателей перед своими членами. Представительство интересов работодателей является правом объединения и одновременно обязанностью перед своими членами, которые вступают в объединение для того, чтобы их мнение учитывалось при принятии решений в системе социального партнерства и на государственном и муниципальном уровнях. В соответствии с Законом об объединениях работодателей порядок наделения представителя и (или) представителей объединения работодателей полномочиями на ведение коллективных переговоров по подготовке, заключению или изменению соглашений, а также на участие в примирительных процедурах при возникновении коллективных трудовых споров должен определяться в Уставе объединения работодателей (ст. 11). В отличие от Закона о профсоюзах рассматриваемый Закон в общей форме регламентирует и внутрисоюзные отношения между объединением и его членами. В частности, объединения работодателей обязаны отчитываться перед своими членами о деятельности объединения работодателей в порядке и в сроки, которые предусмотрены Уставом объединения работодателей; оказывать своим членам помощь в вопросах применения законодательства, регулирующего трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения, разработки локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, заключения коллективных договоров, соглашений, а также разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров (ст. 14). Такой вариант рамочного правового регулирования, на наш взгляд, не нарушает принципа невмешательства в деятельность объединений работодателей со стороны государства.

Виды объединений работодателей. В соответствии с действующим законодательством объединения работодателей могут создаваться по территориальному (региональному, межрегиональному), отраслевому, межотраслевому, территориально-отраслевому признакам (Общероссийское объединение работодателей, общероссийские отраслевые (межотраслевые) объединения, региональные, муниципальные территориальные и отраслевые объединения и др.). Критерии создания объединений работодателей избраны с учетом построения системы профессиональных союзов - социального партнера работодателей и уровней социального партнерства. Виды объединений работодателей действуют каждый на своем определенном уровне социального партнерства (за исключением локального уровня). Все объединения работодателей наделены равным правовым статусом. Так, они вправе выступить с инициативой

заклучения или изменения коллективного соглашения, вести коллективные переговоры, участвовать в формировании и деятельности органов социального партнерства (комиссий по регулированию социально-трудовых отношений), имеют право на представительство в органах управления государственных внебюджетных фондов.

Выводы.

1. В российской практике объединения работодателей как сторона социального партнерства были признаны только с начала 90-х годов. XX в. Законодательство об объединениях работодателей носит во многом рамочный характер.

2. По действующему законодательству объединения работодателей представляют и защищают права и интересы работодателей во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти и органами местного самоуправления на всех уровнях социального партнерства (кроме локального).