

## Глава 19. Право работников на участие в управлении организацией

### История вопроса

В начале XX в. в России в нормативном порядке легализуются первые формы самодеятельности рабочих и привлечение их к участию в улучшении своего положения. Принимается Закон от 10 июня 1903 г. о фабричных старостах. Один из разработчиков названного Закона

В.П. Литвинов-Фалинский охарактеризовал его как первый шаг в области организации рабочих и их самодеятельности на началах представительства. Но этот шаг оказался неудачным. Нормативные положения Закона о фабричных старостах фактически не действовали, и данный институт в дореволюционной России не укоренился. Этот Закон, как писал В.П. Литвинов-Фалинский, «носит полицейский характер Его цель - предупреждение фабричных беспорядков, поскольку эти последствия обуславливаются невозможностью для рабочих выразить свои общие пожелания и требования».

Сущность Закона сводилась к предоставлению фабрикантам права разрешать рабочим выбирать из своей среды старост. Староста признавался уполномоченным выбравших его работников и заявлял управлению предприятия, фабричной инспекции, местным органам власти о нуждах и ходатайствах, касающихся условий найма. Он был вправе для обсуждения дел собирать рабочих, его избравших, в месте и во время по указанию управления предприятия. Порядок избрания старост, требования, предъявляемые к кандидатам, срок полномочий, порядок освобождения старост от работ для исполнения их обязанностей должны были определяться локальными правилами о старостах. Управление предприятия было обязано предоставить эти правила на утверждение Губернатора по докладу Старшего фабричного инспектора. Эти правила приобретали характер локального нормативного акта. Впоследствии названный Закон вошел в качестве главы 3 УПТ «Об учреждении старост в промышленных предприятиях» (изд. 1913 г.).

После Февральской революции 1917 г. широкое распространение получили фабрично-заводские комитеты как органы рабочей самодеятельности на предприятиях. Временное правительство 23 апреля 1917 г. приняло Постановление о рабочих комитетах в промышленных заведениях, которое представляло последним широкие возможности по защите прав работников. Фабрично-заводские комитеты должны были избираться на фабриках и заводах из числа их рабочих на основе всеобщего равного избирательного права. На комитеты были возложены задачи представительства рабочих в их сношениях с правительственными и общественными учреждениями, перед администрацией и владельцами предприятий. В разработке этого Постановления принимали участие Л.С. Таль и И.С. Войтинский. По мнению некоторых русских юристов, оно послужило примером для немецких законодателей при разработке Закона от 4 февраля 1920 г. «О советах предприятий». Германский закон предписывал создание на всех предприятиях, где было свыше 20 рабочих, совещательного органа с участием представителей рабочих. Также рабочее представительство устанавливалось в смешанных организациях предпринимателей и рабочих. Декларировалось «деловое

объединение работников и работодателей», основой которого должны быть генеральные тарифные соглашения и взаимные консультации. Рабочее представительство провозглашалось также и на уровне примирительных камер. В России уже в 1918 г. рабочие комитеты были включены в систему профсоюзных органов в качестве его низшего звена и фактически прекратили свое существование как органы рабочего представительства с определенной степенью самостоятельности.

КЗоТ 1918 г. декларативно провозглашал на предприятиях и в хозяйствах, применяющих труд в форме организованного сотрудничества, предоставление трудящимся под руководством Центральной Советской власти самое широкое самоуправление. Но по тексту закона оно сводилось лишь к профсоюзному представительству работников: предоставлению права профессиональным союзам выработать тарифные положения (ст. 8), обжалованию в профсоюз отказа в окончательном принятии на работу трудящегося, не выдержавшего испытание (ст. 36), установлению условий оплаты труда расценочными комиссиями, образуемыми при соответствующих профессиональных организациях (ст. 61).

КЗоТ 1922 г. не упоминал о рабочем представительстве, т.е. по смыслу единственным представителем трудящихся признавались только профсоюзы, правовой статус которых был закреплен в специальной главе XV Кодекса «О профессиональных (производственных) союзах рабочих и служащих и их органах в предприятиях, учреждениях, хозяйствах».

В связи с подготовкой и проведением хозяйственной реформы во второй половине 50-х годов XX в. монополия профсоюзов на представительство прав и интересов работников была несколько поколеблена. Вначале это было связано с Положением о постоянно действующем производственном совещании на промышленном предприятии, стройке, в совхозе (ПДПС), утвержденном Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 9 июля 1958 г. В Положении было сказано, что ПДПС является одной из форм широкого привлечения рабочих и служащих к управлению производством и подчиняет свою работу задачам выполнения, перевыполнения государственных планов.

18 июня 1973 г. было утверждено новое Положение о ПДПС. В науке советского трудового права при характеристике правомочий ПДПС мнения ученых разошлись. Так, Ф.М. Левиант утверждала, что Положение о ПДПС обязывает администрацию организовывать выполнение решений производственных совещаний. По ее мнению, эти решения должны носить обязательный для администрации характер, которая не вправе отклонить законные решения ПДПС. Большинство авторов считали, что решения ПДПС носят совещательный характер и необязательны для администрации. Отмечалось, что придание решениям ПДПС юридически обязательного характера означало бы наделение этого совещательного органа контрольно-надзорными функциями в вопросах управления производством, что привело бы к дублированию работы в соответствующем направлении ФЗМК (фабрично-заводских местных комитетов). Согласно Положению о ПДПС производственное совещание работало под руководством фабзавместкомов. Таким образом, ПДПС являлись совещательным органом, формой участия работников в решении производственных вопросов, но под общим руководством профсоюзов.

Затем Основы законодательства о труде Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. (ст. 97) и КЗоТ 1971 г. (ст. 227, 228), провозгласили право рабочих и служащих участвовать в управлении производством не только через профессиональные союзы,

но и иные общественные организации, органы народного контроля, общие собрания, производственные совещания, конференции и различные формы общественной самодеятельности. Статьи закона об иных (непрофсоюзных) формах участия работников в управлении предприятием позднее были объединены в особую главу КЗоТа XV-A «Трудовой коллектив».

В 70-80-е годы XX в. в советской науке трудового права активизировались научные исследования проблем производственной демократии, права рабочих и служащих участвовать в управлении производством. В учебниках по трудовому праву, изданных после принятия Основ законодательства о труде и КЗоТа 1971 г., в отраслевые принципы трудового права включается принцип участия коллективов трудящихся в управлении предприятиями, выделяются в качестве производных от трудового отношений отношения по участию коллективов рабочих и служащих в управлении производством. В это время родилась также и концепция коллективных трудовых правоотношений, получил обоснование правовой статус нового самостоятельного субъекта в трудовом праве - трудового коллектива, о чем речь пойдет дальше.

Несмотря на то, что СССР провозглашался государством рабочих и крестьян, правовой статус трудового коллектива впервые был закреплен по истечении 60 лет советской власти в Конституции СССР (1977 г.). Трудовой коллектив признавался самостоятельным субъектом права, которому принадлежал широкий круг полномочий в политической, социально-экономической сферах. Но эти широкие конституционные полномочия трудового коллектива долгие годы оставались декларативными, так как отсутствовал правовой механизм их реализации. Наконец, в 1983 г. принимается специальный Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятием, организацией, учреждением». Этот Закон базировался на теории «участия трудового коллектива в управлении предприятием». Суть этой теории заключалась в следующем: управляет трудом администрация предприятия, организации, учреждения, трудовой коллектив лишь участвует в управлении с правами совещательного голоса. В Законе содержалось около 100 полномочий трудового коллектива в сфере производства, социально-бытового и жилищно-культурного обслуживания, воспитания членов трудового коллектива. При этом подавляющее число полномочий носили совещательный характер, о чем свидетельствует терминология Закона: «трудовой коллектив участвует, разрабатывает, заслушивает, ставит вопрос и др.». И лишь пять полномочий трудового коллектива относились к решающим, такие как принятие коллективного договора, утверждение правил внутреннего трудового распорядка и др. На этот Закон возлагались большие надежды в плане повышения эффективности производства и производительности труда. Но ожидания не оправдались, Закон имел весьма низкую эффективность, приближающуюся к нулевой. Среди причин назовем две основные: во-первых, это совещательный характер полномочий трудового коллектива, что означало возможность игнорирования мнения трудового коллектива со стороны администрации; во-вторых, трудовой коллектив не имел постоянно действующего органа, который бы обеспечивал реализацию прав трудового коллектива.

На следующем этапе становления правового статуса трудового коллектива принимаются Закон «О государственном предприятии» (1987 г.) и новая глава КЗоТа РФ XV-A «Трудовой коллектив» (ред. 1988 г.). В основу этих нормативных актов была положена иная теория - теория самоуправления трудового коллектива. Согласно этой

теории трудовой коллектив являлся полноправным хозяином на предприятии, самостоятельно решал все вопросы производственного и социального развития. Трудовой коллектив обладал решающими полномочиями, при этом решения общего собрания (конференции) трудового коллектива были обязательны не только для членов трудового коллектива и администрации, но и для вышестоящих государственных и хозяйственных органов. Руководители всех уровней на предприятии избирались на должность трудовым коллективом. На предприятии создавался постоянно действующий орган трудового коллектива - совет трудового коллектива (СТК), решения которого были обязательны для администрации, и в случае возникновения разногласий с администрацией вопрос выносился на рассмотрение общего собрания (конференции) трудового коллектива. Это порождало двоевластие на предприятии в лице двух руководящих органов: администрации и СТК. Кроме того, СТК активно вмешивался в сферу деятельности профсоюзов и решение социальных вопросов, что обеспечивало второй уровень двоевластия, но уже в социальной области. Как показала практика применения рассматриваемых нормативных актов, идея самоуправления трудового коллектива также потерпела фиаско. Причина кроется в том, что нельзя примерять «костюм одного размера» на все формы и виды предприятий и организаций, отсюда и колебания из одной крайности в другую и дискредитация вышеназванных теорий участия работников в управлении и самоуправления трудового коллектива.

В этой связи в 1992 г. появилась новая редакция КЗоТа 1971 г., где предлагался дифференцированный подход к формам участия работников в управлении предприятием, организацией в зависимости от вида собственности и организационно-правовых форм предприятия. При этом собственник предприятия осуществлял свои права по управлению предприятием непосредственно либо через уполномоченные им органы. Структура управления и формы участия трудового коллектива в управлении должны были определяться уставом предприятия, коллективным договором. В нормативном порядке закреплялись исключительные полномочия трудового коллектива, которыми он обладает независимо от соглашения сторон. К исключительным полномочиям относятся две группы полномочий. Первая группа была закреплена в КЗоТе. Это решение вопроса о заключении коллективного договора; определение перечня и порядка предоставления работникам предприятий социальных льгот из фондов трудового коллектива; регулирование форм и условий деятельности на предприятии общественных организаций. Более широкий перечень полномочий исключительного характера принадлежал трудовым коллективам государственных и муниципальных предприятий, а также предприятий, в имуществе которых вклад государства или муниципалитетов составляет более 50% (ст. 235.1 КЗоТа РФ). Вторая группа исключительных полномочий - это полномочия, предусмотренные конкретным коллективным договором в качестве таковых. Между тем КЗоТ по-прежнему не содержал определения трудового коллектива, хотя глава XV-A КЗоТа РФ имела наименование «Трудовой коллектив». Кодекс не определял и механизма реализации полномочий трудового коллектива, оставляя этот вопрос на усмотрение работодателя и трудового коллектива. Но вряд ли стоило уповать на достижение соглашения между сторонами по этому сложному вопросу. Оставался открытым вопрос о представительстве интересов трудового коллектива одновременно и выборными органами (типа СТК), и профсоюзами, причем на предприятии могли действовать сразу несколько профсоюзных организаций.

ТК РФ разрубил «гордиев узел» отказом от концепции «трудового коллектива и его полномочий в управлении трудом», вернувшись к концепции «участия работников в управлении организацией». Работники наделяются этим правом непосредственно или через своих представителей (ст. 52). При этом законодатель, как и ранее, не раскрывает правового механизма реализации управленческих полномочий работниками, ограничиваясь лишь перечислением открытого перечня основных форм участия работников в управлении организацией и прав представителей работников (ст. 53). К этим формам отнесены следующие: учет мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных ТК РФ, коллективным договором, проведение представительными органами работников консультаций с работодателем по вопросам принятия локальных нормативных актов, получение от работодателя информации по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы работников, участие в разработке и принятии коллективных договоров и иные формы участия, определенные ТК РФ, учредительными документами организации, коллективными договорами или локальными нормативными актами.

В этой связи рассмотрим поставленные выше вопросы, как обычно, прибегнув к уже имеющимся в советском трудовом праве теоретическим концепциям трудового коллектива и к зарубежному опыту.

Понятие и структура коллектива работников

В литературе по трудовому праву тема «Трудовые коллективы как субъекты трудового права» активно разрабатывалась с начала 80-х годов XX в. Она была популярна в свете идей социалистического демократизма и коллективизма на производстве и концепции общенародного государства, с одной стороны. С другой стороны, интерес к ней был вызван новым законодательством о трудовых коллективах. В этой связи можно констатировать, что на уровне теории трудового права советского периода эта тема была довольно полно исследована. Не обойден был вниманием и зарубежный опыт участия работников в управлении предприятиями. Однако не менее очевидно, что в условиях формирования рыночных механизмов эта тема требует нового осмысления, иных подходов к ее освещению. Первый «крамольный» вопрос, который возникает в связи с поставленной проблемой: существует ли трудовой коллектив как особый коллективный субъект в трудовом праве? Этот вопрос возник не случайно, так как в законах «О коллективных договорах и соглашениях» (1992 г.), «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» (1995 г.) не упоминается термин «трудовой коллектив». Нет такого субъекта трудового права и в ТК РФ. Он заменен на категорию «работники», а для обозначения представительных органов трудового коллектива применяется термин «представители работников». Полагаем, что такая «революционная» смена законодателем своей позиции неоправданна по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, с практической точки зрения необходимо учитывать российский менталитет в трудовых отношениях, связанный с довольно долго культивируемой на уровне идеологии моделью коллективизма. Более того, в условиях снижения роли профсоюзов, особенно в секторе среднего и малого бизнеса, отказ от иных представительных органов коллектива работников чреват впоследствии нарастанием напряженности в отношениях между работниками и работодателем. Во-вторых, с точки зрения теории вопроса трудовой коллектив как коллективный субъект в трудовом праве сохраняет все признаки такого рода самостоятельного субъекта. Так, общепризнанным в теории советского трудового права с

незначительными интерпретациями является следующее определение трудового коллектива:

1) трудовой коллектив - это объединение работников в рамках конкретного предприятия, организации на основе трудовых договоров;

2) имеет организационно оформленное единство с общими органами управления и установленной дисциплиной труда;

3) преследует обособленные социально-трудовые интересы в установлении коллективных условий труда и социальной защиты. Важно подчеркнуть, что в трудовой коллектив объединяются только те работники, которые работают на основании трудового договора. Именно они объединены общим коллективным интересом в установлении и обеспечении условий труда и социальной защиты, именно они как коллективный субъект выступают в качестве самостоятельных социальных партнеров в отношениях с работодателем. Трудовой коллектив преследует цель обеспечения коллективных условий труда и социальной защиты. Для достижения указанной цели он формирует свои представительные органы, уполномочивает представителей вести диалог с работодателем. Имеется в виду правовой статус трудового коллектива как самостоятельного социального партнера, объединяющего лиц, работающих по трудовому договору с общим работодателем. Поэтому, когда законодатель в ТК РФ определяет право работников на участие в управлении организацией непосредственно или через своих представителей, это право носит коллективный характер.

Представляются интересы не конкретного работника, а «работников» (законодатель использует множественное число), т.е. все-таки коллектива работников. Отметим, что законодатель в отдельных статьях Кодекса все же ведет речь о «представительных органах» работников, которые выступают формой реализации коллективных прав обособленного субъекта - трудового коллектива (ст. 144, 147, 154, 162, 190 и др.).

Таким образом, если в указанном контексте определять правовой статус трудового коллектива, то тогда в логическую цепочку выстроятся коллективные трудовые права и интересы: право на участие в управлении трудом, право на коллективные переговоры и заключение коллективного договора, соглашения, право на забастовку и др. Названные права могут квалифицироваться только как коллективные права, так как, например, понятия индивидуальной забастовки закон не знает. Наличие в законе категории коллективных прав - это еще один аргумент в пользу существования трудового коллектива, который является носителем коллективных социально-трудовых прав.

Механизм осуществления полномочий трудового коллектива

Новая и весьма спорная позиция законодателя по отношению к трудовому коллективу как коллективному субъекту в трудовом праве не означает, что не существует потребности в постоянном и общем представительстве социально-трудовых прав и интересов. Одну из форм такого представительства мы рассмотрели ранее - это профсоюзное представительство. Другая форма постоянного и общего представительства коллективных социально-трудовых прав и интересов связана с выработанными практикой видами производственной демократии. Имеются в виду две основные формы реализации полномочий трудового коллектива: общее собрание (конференция) - непосредственная демократия и представительные органы коллектива работников - представительная демократия.

Напомним, что в ТК РФ законодатель только в общей форме определил право работников на участие в управлении организацией, осуществляемое непосредственно

или через свои представительные органы. В первом случае ТК РФ лишь упоминает об общем собрании (конференции) работников (ст. 31) и только в отношении порядка разрешения коллективных трудовых споров конкретизирует требования по правомочному составу общего собрания (конференции) работников и по обеспечению обязанности работодателя создать необходимые условия для их проведения (ст. 399).

Между тем общее собрание (конференция) коллектива работников как форма реализации его коллективных полномочий должна быть опосредована закрепленным в общей части ТК РФ коллективным правом на проведение собраний (конференций). Между тем в ТК РФ содержится лишь указание на обязанность работодателя создать условия, обеспечивающие деятельность представителей работников в соответствии с трудовым законодательством, коллективным договором (соглашением). В законодательстве зарубежных стран можно встретить конкретные нормативные предписания, обеспечивающие реализацию механизма непосредственной демократии на производстве. Например, в Испании Законом от 10 марта 1980 г. «О статусе трудящихся» устанавливается, что названное собрание может созываться по требованию представительного органа работников (комитета предприятия) либо групп работников, объединяющих не менее 30% штатных работников. Оно проводится во вне рабочее время, если иное не оговорено с предпринимателем. В «Статуте трудящихся» Италии (Закон от 10 мая 1970 г.) право на собрание реализуется не только в нерабочее время, но и в рабочее, но не более 10 часов ежегодно, оплачиваемых в обычном порядке. При этом коллективным договором могут устанавливаться более благоприятные условия. В ФРГ в соответствии с Промышленным уставом 1972 г. все работники предприятия четыре раза в год участвуют в собраниях, которые проводятся в рабочее время и с сохранением за это период заработной платы. Такие собрания созываются и проводятся представительными органами работников - производственными советами. На собрание приглашаются и представители работодателя. По крайней мере не менее одного раза в год работодатель или его представитель обязаны сделать на этом собрании доклад о кадровой политике, социальных отношениях и экономическом состоянии и перспективах развития предприятия.

Используя зарубежный и наш собственный опыт правового регулирования коллективного права на проведение общих собраний и конференций, считаем, что на уровне ТК РФ, и не только в отношении порядка разрешения коллективных трудовых споров, следует определить механизм реализации этого права, установив:

- 1) характеристики инициаторов созыва собрания (конференции);
- 2) обязанности работодателя по обеспечению условий для проведения собрания (места, времени и т.д.);
- 3) правомочный состав общего собрания (конференции).

Принятие указанных общих норм о непосредственной демократии сыграют свою роль и при реализации положений о социальном партнерстве в сфере труда.

Другой не менее важной формой осуществления полномочий коллектива работников являются представительные органы работников.

В ТК РФ законодатель не раскрывает порядок их формирования и взаимодействия с профсоюзами. Исключение составляет порядок создания единого представительного органа для ведения коллективных переговоров (ст. 37). Представительные органы, как показывает прошлая практика, могут формироваться как на постоянной основе,

например совет трудового коллектива, так и на временной - как органы общественной самодеятельности. Действующее российское трудовое законодательство не регламентирует процедуру создания, а также количественный и качественный состав этих органов. Полномочия представителей работников Кодекс определяет в общей форме как право на получение информации по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы работников, право на учет мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных Кодексом и коллективным договором, право на обсуждение вопросов о работе организации, право на проведение консультаций по вопросам принятия локальных нормативных актов и др. Перечень полномочий представительных органов работников открытый, он может дополняться учредительными документами организации, коллективным договором или локальным нормативным актом организации (ст. 53 ТК РФ). Следовательно, порядок реализации предусмотренных законом прав на участие работников в управлении организацией в значительной части отдан на откуп корпоративным нормативным актам: учредительным документам организации, коллективным договорам и локальным нормативным актам. Такое решение законодателя представляется нам недостаточно обоснованным и последовательным. Отказ от централизованного правового регулирования рассматриваемых отношений и ограничение общими рамками нормативных деклараций права работников на участие в управлении организацией (глава 8 ТК РФ) являются «другой крайностью».

В ТК РФ однозначно не определена и юридическая природа предоставленных представителям работников прав. Скорее всего, это права совещательного характера, о чем свидетельствуют фразы «учет мнения, проведение консультаций, обсуждение вопросов, участие в разработке, получение информации» (ст. 53). Для работодателя это означает, что мнение представительного органа работников носит рекомендательный характер, если иное не будет предусмотрено в коллективном договоре, локальных нормативных актах. В этих актах полномочия представительного органа работников могут получить решающий или согласовательный характер. Рекомендательный характер коллективных полномочий представительных органов работников не означает, что работодатель вправе их игнорировать. Этим полномочиям корреспондирует обязанность работодателя соблюсти установленную законом или локальным нормативным актом процедуру учета мнения, проведения консультаций, а также обязанность работодателя предоставить информацию по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы работников. Обязанности работодателя обеспечены санкциями организационного характера, юридической ответственностью на случай их неисполнения. Так, локальные нормативные акты, принятые без соблюдения порядка учета мнения представительного органа работников, являются недействительными (ст. 8 ТК РФ). Представитель работодателя, уклоняющийся от участия в коллективных переговорах, подвергается штрафу (ст. 54 ТК РФ). Однако процедура «учета мнения» устанавливается Кодексом только в отношении профсоюзного органа (ст. 372, 373 ТК РФ). Это означает, что необходимо либо прибегнуть к аналогии закона, либо процедура учета мнения представительного органа работников должна быть установлена в коллективном договоре, локальном нормативном акте.

В ТК РФ предусматриваются дополнительные гарантии только отдельным категориям иных представителей работников. К ним относятся представители работников,



участвующие в коллективных переговорах, на период их ведения (ст. 39) и разрешения коллективного трудового спора (ст. 405). Эти так называемые временные представители работников защищены в меньшей мере в отличие от профсоюзных представителей. Во-первых, эти гарантии ограничены сроком ведения коллективных переговоров или разрешения коллективного трудового спора.

Во-вторых, эти гарантии различаются по объему. Так, на представителей работников, участвующих в коллективных переговорах, не распространяются гарантии на случаи расторжения трудового договора за совершение проступка, за который в соответствии с трудовым законодательством предусмотрено увольнение с работы. В то же время представители, участвующие в разрешении коллективного спора, не могут быть уволены по инициативе работодателя (независимо от оснований) без предварительного согласия уполномочившего их на представительство органа. Между тем в КЗоТе 1971 г. (в ред. 1992 г.) устанавливались равные дополнительные гарантии для выборных профсоюзных работников, членов комиссий по трудовым спорам и членов совета трудового коллектива. Члены совета трудового коллектива не могли быть по инициативе администрации переведены на другую работу или подвергнуты дисциплинарному взысканию, уволены по инициативе работодателя без согласия совета трудового коллектива (ст. 235). Такой подход соответствовал международно-правовым стандартам. Согласно Конвенции МОТ № 135 представители трудящихся на предприятиях должны пользоваться эффективной защитой от любого действия, которое может нанести им ущерб, включая увольнение в связи с законной деятельностью как представителей трудящихся. Рекомендацией № 143 предлагается широкий перечень мер для обеспечения защиты представителей трудящихся. К ним относятся, в частности, консультации с независимым органом, государственным или частным, или получение их мнения или согласия, прежде чем решение об увольнении представителя работников станет окончательным. Это и специальная процедура обжалования для представителей трудящихся, считающих, что к ним применены несправедливые меры, также признание приоритета представителей трудящихся на сохранение работы в случае сокращения штатов. В зарубежном законодательстве имеют место и иные гарантии прав представителей работников. Так, согласно ТК Франции участие работников в деятельности производственного совета организации подлежит оплате в размере среднего заработка за соответствующий период.

Для того чтобы дать оценку новой позиции законодателя по рассматриваемым проблемам, обратимся к анализу современного международного и зарубежного опыта. Первая модель - профсоюзное представительство. В ряде стран (США, Канада, Япония, Польша, Великобритания, Ирландия, Италия и др.) профсоюзная организация на предприятии по закону считается представителем не только членов профсоюза, но и всех работников, не входящих в профессиональный союз. Как правило, работодатель признает «наиболее представительный профсоюз». В случае конфликта, отказа работодателя от ведения коллективных переговоров с данным профсоюзом в законодательстве предусмотрена административная процедура признания прав профсоюза на представительство. Так, в соответствии с законодательством США право на ведение коллективных переговоров признается только за тем профсоюзом, чьи полномочия на данное представительство подтверждены официально путем выдачи сертификата Национальным управлением по трудовым отношениям США. При этом названный сертификат получит только тот профсоюз, в котором членами являются не

менее 30% работников предприятия. Однако современное законодательство США не исключает и формы рабочего представительства. Совершенно особая система профсоюзного представительства существует в Великобритании, где преобладает добровольное признание профсоюзов работодателями для целей коллективных переговоров, в случае отказа работодателя от признания профсоюза допускается принудительное признание.

Таким образом, зарубежная практика профсоюзного представительства многообразна. В какой степени наш российский законодатель использует этот зарубежный опыт? В ТК РФ представителями работников признаются профессиональные союзы или иные представители, избираемые работниками (ст. 29). Разделительный союз «или» формально исключает существование одновременно профсоюзного и рабочего представительства. Приоритет отдается профсоюзному представительству, так как согласно ТК РФ (ст. 31) иные представители работников могут появиться в организации только при отсутствии в этой организации первичной профсоюзной организации или при наличии в организации профсоюза, объединяющего менее половины работников. Коль скоро законодатель не признает самостоятельного субъекта - трудовой коллектив, постольку и рабочее представительство является «второсортным», получает право на существование при отсутствии «представительного профсоюза». При соблюдении указанного условия иные представители работников должны избираться на общем собрании (конференции) работников организации. Следовательно, возвращаясь к правовому статусу трудового коллектива, они фактически выступают представителями коллективного субъекта - работников конкретной организации. В отличие от профсоюзного представительства «иные представители работников» (по терминологии МОТ - «производственные советы») в своей деятельности не основываются на членстве и ограничиваются масштабами конкретной организации. Вторая модель - «чистое» представительство наемных работников в советах и комитетах предприятий. Эта модель типична для таких стран, как Австрия, Греция, Испания, Португалия, ФРГ, Нидерланды и др. Советы (комитеты предприятий) являются органами рабочего представительства. Трудовой коллектив избирает своих представителей в этот орган. Его количественный состав и сроки избрания устанавливаются в законодательных актах. По объему полномочий это, как правило, консультативный орган по социальным вопросам: в форме участия в принятии решений по вопросам рабочего времени и отпускам, охране труда, в разработке социальных мероприятий. По производственно-хозяйственным вопросам деятельности предприятия совет (комитет) предприятия обычно имеет право только на получение от работодателя информации по названным вопросам. Таким образом, советы (комитеты) предприятий выступают как бы оппозиционным органом по отношению к работодателю, что роднит эти органы с профсоюзными комитетами. Работодатель вправе лишь ограничиться консультациями с этим органом по социальным вопросам. Так, например, именно о таком совете идет речь в ТК Венгрии (1992 г.). Порядок таких консультаций, степень обязательности учета мнения совета предприятия конкретизируются в рамках коллективных договоров или специальных внутрифирменных соглашений, реже - в законодательстве. В последнем случае ярким примером служит германская модель участия работников в управлении.

Германская модель имеет давние традиции. Еще в 20-е годы прошлого века в период Веймарской республики был принят Закон о советах предприятий и их

представительствах. В настоящее время Закон о статусе предприятий 1952 г. предусматривает создание производственных советов по инициативе работников на всех предприятиях с числом занятых не менее пяти человек. При этом производственные советы наделены следующими правами: 1) право на получение информации по вопросам кадрового планирования, экономического положения предприятия и др.; 2) право на выражение своего мнения по вопросам увольнения работников; 3) совещательные полномочия по вопросам планирования производственного процесса, ввода нового оборудования и др.; 4) право на протест (отлагательное вето на решения работодателя, которое может быть преодолено только в судебном порядке) при принятии работодателем решений по вопросам принципов оценки работников и кадрового отбора, организации профобучения работников и переобучения; 5) право на совместное с работодателем принятие решений, касающихся определенного круга вопросов. Так, в ФРГ Промышленным уставом 1972 г. (ст. 87) устанавливается исчерпывающий перечень вопросов, по которым производственные советы обладают правом совместного с работодателем принятия решений (вопросы внутреннего трудового распорядка, время, место и способ выплаты заработной платы, график отпусков и др.). В случае несогласия между производственным советом и работодателем их спор разрешается с участием специального арбитражного комитета. Немецкие производственные советы имеют право заключать производственные соглашения с работодателем по экономическим, социальным и трудовым вопросам, которые не урегулированы коллективными договорами.

Третья модель - «смешанное» представительство как форма участия работников в управлении предприятием. Она характерна для таких стран, как Бельгия, Дания, Ирландия, Франция и др. Исследования показывают, что почти три четверти соглашений об организации производственных советов (комитетов) в развитых странах Европы соответствуют рассматриваемой модели. На предприятиях формируются советы (комитеты), в состав которых избираются трудовым коллективом представители наемных работников и назначаются администрацией представители работодателя. Названные советы обладают более широкими полномочиями, включая участие в решении кадровых вопросов (прием и увольнение работника), вопросов, касающихся внутреннего трудового распорядка, охраны труда. В качестве наиболее показательного примера служит французская модель участия работников в управлении организацией.

Во Франции право работников на участие в управлении предприятием является конституционным правом. Согласно преамбуле действующей Конституции Франции «каждый работник участвует через своих делегатов в коллективном определении условий работы, так же как и в руководстве предприятиями». В соответствии с ТК Франции производственные комитеты должны создаваться в обязательном порядке в любых организациях с числом работников 50 человек и более, а в организациях с числом менее 50 человек должны избираться делегаты персонала. Собрания производственного комитета проводятся не реже одного раза в месяц и созываются руководителем организации. В том случае, если руководитель организации не созывает собрания производственного комитета, это может сделать трудовая инспекция по запросу не менее чем половины членов совета. Работодатель обязан запросить мнение комитета предприятия по широкому кругу вопросов: изменения численности и структуры штатов, продолжительности рабочего времени и условий труда. Это обязательная консультация, если решение принято работодателем без

предварительной консультации, то оно может быть аннулировано судом. Во Франции права производственных комитетов в экономической сфере сводятся в основном к праву на информацию и консультацию и не предполагают каких-либо полномочий согласительного характера. Что же касается социальной сферы предприятия, то здесь производственные комитеты вправе давать указания руководству по соответствующим вопросам профессиональной подготовки работников, организации столовых и т.п., осуществлять контроль за деятельностью работодателя в этой сфере. Комитеты предприятий осуществляют контроль или управление социальными учреждениями на предприятиях. Так, в Италии согласно Статуту прав трудящихся (ст. 12) учреждения социального характера, созданные работодателем, управляются паритетным руководящим органом в соответствии с коллективным договором. Во Франции порядок аналогичный. В соответствии с Трудовым кодексом (ст. 432-7) комитет предприятия получает в свое распоряжение те социальные учреждения, которые были созданы и финансируются работодателем.

Смешанное представительство в комитетах предполагает участие последних в организации управления и хозяйственной деятельности предприятия. Так, по законодательству Франции глава предприятия обязан ежегодно в комитет предприятия представлять доклад о хозяйственном обороте предприятия, о движении заработной платы в истекшем году и др. В акционерных обществах комитет предприятия направляет на заседания администрации или наблюдательного совета от двух до четырех своих представителей.

Таким образом, рассматриваемая форма участия работников в управлении предприятием предполагает принятие совместных решений, ориентирована на консенсус с работодателем. Не случайно прямое сотрудничество с работодателем обеспечивается в законодательном порядке. Так, в ряде стран, например Франции, Бельгии, место председателя комитета предприятия отведено руководителю предприятия либо иному представителю работодателя. Объем полномочий комитетов предприятий довольно широк и включает не только участие в решении социально-трудовых вопросов, но и вопросов производственно-хозяйственной деятельности.

И последний момент. В зарубежной практике существует по крайней мере два варианта формирования и функционирования представительных органов работников. В соответствии с первым они могут учреждаться путем принятия соответствующего закона. Именно так обстоит дело в Австрии, Бельгии, Германии, Франции и др. Так, в Нидерландах в соответствии с Законом «О производственных советах» (1979 г.) на предприятиях, где занято не менее 100 работников, работодатель обязан создать производственный совет. В соответствии со вторым вариантом комитеты предприятий (представительные органы работников) в Дании, Норвегии учреждаются на основании коллективного соглашения между центральными организациями трудящихся и предпринимателей на общенациональном уровне. В некоторых странах эти институты формируются на основании заключенных коллективных договоров в рамках как отрасли, так и предприятия (Великобритания, Япония, США, Австралия).

Перечисленные выше модели могут дополняться системами участия работников в управлении компаниями, т.е. участия в принятии решений, относящихся к хозяйственной деятельности компании, ее технической и инвестиционной политике. Речь идет об обязательном участии представителей работников в руководящих структурах компании.

Например, Закон Германии о совместных решениях (о соучастии) 1976 г. ввел принцип паритетности представителей держателей акций и наемных работников в наблюдательных советах акционерных обществ с числом трудящихся более 2 тыс. Более того, на предприятиях с числом занятых более 100 человек законодательно предусмотрено образование так называемой экономической комиссии (комитета), состоящей из членов производственного совета и представителей работодателя, которая обладает информационными и консультационными правами в сфере экономических дел предприятия. Экономический комитет ежемесячно обсуждает с дирекцией положение дел, информирует совет о предстоящих производственно-технических и социальноэкономических изменениях, но не вправе принимать решения.

ТК Франции устанавливает, что в акционерных обществах два члена комитета предприятия, делегированные комитетом и принадлежащие одной к категории технических кадров и мастеров, а другой - к категории служащих и рабочих, присутствуют на всех заседаниях совета директоров или наблюдательного совета с правом совещательного голоса. Во Франции вторым по значению после комитета предприятия представительным органом работников является комитет гигиены, техники безопасности и условий труда. Во всех делах этот комитет сотрудничает с инспекцией труда. Ежегодно руководитель организации представляет комитету письменный доклад об охране труда и программу действий на следующий период.

В той или иной мере системы соучастия в управлении предусмотрены в законодательстве Дании, Швеции, Норвегии и других стран. Так, в Швеции в соответствии с Законом 1972 г. о представительстве работников в советах директоров акционерных обществ, где работает не менее 100 наемных работников, совет директоров включает по два представителя работников. Этот опыт был бы весьма полезен российскому законодателю. К сожалению, действующее российское законодательство об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью обходит молчанием вопросы «соучастия наемных работников в управлении».

При всем многообразии форм участия работников в управлении трудом, форм представительства коллективных социально-трудовых прав и интересов в целом страны с развитой рыночной экономикой стремятся к унификации законодательства о социальном партнерстве. Так, в сентябре 1994 г. Совет министров социальных дел Европейского союза принял Директиву 04/45/ЕС о создании европейского производственного совета из представителей трудящихся или организации соответствующих процедур информации и консультаций с работниками по социально-трудовым вопросам. Эта Директива явилась результатом реализации социальных программ, заложенных в так называемой Зеленой книге - «Участие трудящихся в структурах компаний ЕС» (1975 г.), а также «Хартии Сообщества о фундаментальных социальных правах трудящихся» (1989 г.). Действие рассматриваемой Директивы распространяется только на крупные транснациональные корпорации (предприятия с числом работников 1000 и более или группы предприятий с указанным совокупным числом работников, находящихся в пределах стран - участниц Директивы). Директива о производственных советах (1994 г.) заключается в том, что в ней устанавливаются права работников только в области информации о деятельности руководства организации и консультирования. Обязанностей согласовывать какие-либо

действия с представителями работников эта Директива не предусматривает. Директивой о производственных советах предусматривается заключение добровольных соглашений между работниками и работодателями по поводу создания и деятельности производственных советов. Европейский производственный совет назначается представителями работников различных предприятий или избирается путем прямого голосования работниками компании. Члены этого совета пользуются защитой и гарантиями наравне с представителями работников в соответствии с национальным законодательством или практикой государства - места работы члена Европейского производственного совета. Вместо создания Европейского производственного совета руководство центральным предприятием и орган для ведения переговоров могут заключить соглашение о предоставлении информации и о консультациях с представителями работников. Согласно Директиве 2002/14 от 11 марта 2002 г. были введены общие для всех правила информирования и проведения консультаций с наемными работниками. Предприятия с численностью занятых не менее 50 человек, учреждений с численностью занятых не менее 20 служащих обязаны предоставлять представителям работников информацию и проводить с ними консультации, касающиеся экономической деятельности предприятия, итогов и перспектив его развития, состояния занятости и предполагаемых мер для ее обеспечения, мероприятий по организации труда.

Этот опыт представляет для нас интерес в плане интеграции трудового законодательства о социальном партнерстве в рамках СНГ.

Профсоюзы и иные представители работников

В ТК РФ (ст. 31) законодатель ограничился общей формулировкой о том, что наличие иного представителя работников не может являться препятствием для осуществления первичными профсоюзными организациями своих полномочий. В законодательстве ряда стран разрешены проблемы «двойного» представительства интересов трудового коллектива как выборными комитетами (советами) предприятия, так и профсоюзными органами. При этом вопрос не решается по принципу «что лучше», обе структуры представительства должны органично взаимодействовать, представляя интересы работников на всех уровнях социального партнерства. В зарубежной практике трудовых отношений применяются следующие системы взаимодействия комитетов (советов) предприятия и профсоюзов.

1. Профессиональные союзы участвуют в формировании и деятельности комитетов (советов) предприятий. Например, в Дании, Ирландии комитеты и производственные советы создаются на основе соглашения с профсоюзами. В Италии фабричные советы избираются трудовым коллективом по спискам профсоюзов. Во Франции представители профсоюзов участвуют в заседаниях комитета с правами совещательного голоса.

2. Создается «двойная» система представительства интересов трудового коллектива, в которой производственные комитеты действуют независимо от профсоюзов. Яркое проявление эта система нашла в Законе о статусе предприятия в Германии. Закон разграничивает задачи и функции производственных комитетов (советов) и профсоюзов. Профсоюзы в Германии организуются на межзаводском уровне, их задачи выходят за рамки предприятия и связаны с заключением тарифных соглашений и организацией забастовочного движения. Законом «О тарифных соглашениях» только профсоюзам предоставлено право заключать тарифные соглашения от имени занятых

по найму. Производственные советы занимаются внутренними вопросами предприятия, их деятельность направлена на сотрудничество с работодателем. Таким образом, заводское представительство ограничивается рамками одного предприятия, организации и ориентировано на прямой диалог с работодателем. Профсоюзы способны отстаивать корпоративные интересы работников и противостоять ассоциациям работодателей. Согласно ТК Франции правом голоса в производственных советах наделены только избранные члены, делегаты профсоюзов лишь вправе посещать собрания производственного совета без права голоса.

Закон РФ о профсоюзах предусматривает, что отношения профсоюзов и их органов с другими представительными органами работников строятся на основе сотрудничества. При этом наличие иных представительных органов работников не может использоваться для воспрепятствования деятельности профсоюзов (ст. 16).

Профсоюзы имеют право выдвигать кандидатуры своих представителей для избрания в иные представительные органы работников. Профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией. Но эти права звучат как общее пожелание, порядок их реализации не определен. В зарубежных моделях сотрудничества профсоюзов и представительных органов работников участие профсоюзов гарантируется, обеспечивается установленной процедурой формирования представительных органов.

В связи с изложенными ранее доводами считаем также неприемлемым конфронтационный вариант взаимодействия органов профсоюзов и представительных органов коллектива работников, заложенный в ТК РФ (ст. 31), в соответствии с которым иные представители работников могут избираться только при отсутствии в организации первичных профсоюзных организаций или если ни одна из имеющихся профсоюзных организаций не объединяет более половины работников данного работодателя. Согласно ТК РФ (ст. 29) интересы работников на локальном уровне представляют первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые работниками. Разделительный союз «или» содержит в себе конфликтные начала, признание одних и отрицание других представителей. В ряде случаев это приводит к снижению уровня гарантий трудовых прав работников. Так, в ТК РФ профсоюзные органы наделены совещательными полномочиями в сфере применения труда: введение и отмена ранее срока режима неполного рабочего времени (ст. 74), привлечение к сверхурочным работам (ст. 99), привлечение к работе в выходные и праздничные дни (ст. 113), принятие мер при угрозе массовых увольнений (ст. 180) и др. Между тем при отсутствии профсоюзных органов решения принимаются работодателем без учета мнения профсоюзных органов. ТК РФ в данном случае не устанавливает альтернативной возможности учета мнения иных представительных органов работников. Нам могут возразить, заявив, что названные полномочия иных представительных органов могут предусматриваться локальными нормативными актами и коллективными договорами. Однако это уже иной уровень обеспечения представительских и защитных функций иных представителей работников. На наш взгляд, в рамках закона целесообразно не противопоставлять профсоюзное или иное представительство коллектива работников, а наоборот, решить вопрос об обязательном участии профсоюзов, если таковые действуют в рамках организации, в создании представительных органов коллектива работников. Согласно Конвенции МОТ № 135 и Рекомендации № 143, если в организации существуют одновременно как представители

профсоюза, так и выборные представители трудового коллектива, государством должны быть приняты меры, направленные на поощрение сотрудничества между ними. Функции представительства трудового коллектива не должны включать деятельность, которая признана исключительной прерогативой профсоюзов.

В заключение отметим следующее.

Полагаем, что с учетом традиций российского законодательства целесообразно избрать вариант детальной правовой регламентации на уровне ТК РФ организационно-правовых форм представительства социально-трудовых прав и интересов работников. Теоретическими предпосылками таковой могут служить следующие обоснованные ранее положения.

1. В трудовом праве представительство социально-трудовых прав и интересов работников осуществляют два коллективных субъекта в лице их органов: профессиональные союзы и трудовые коллективы. Они являются носителями коллективных социально-трудовых прав и интересов: права на проведение общих собраний (конференций), права на коллективные переговоры, права на забастовку и т.д. Они отнесены к коллективным правам по форме их реализации (непосредственная и представительная демократия) и являются производными от индивидуальных трудовых прав работника.

2. Профсоюзное представительство подразделяется на обязательное, основанное на уставе профсоюза и законе, и добровольное - в отношении работников, не являющихся членами профсоюза, но уполномочивших последний представлять их права и интересы. Этот критерий двух видов профсоюзного представительства действует на всех уровнях социального партнерства и распространяется не только на первичные профсоюзные организации, но и на общероссийские, межрегиональные, территориальные профсоюзы и их ассоциации.

3. Напротив, полномочия трудового коллектива как коллективного субъекта трудового права не выходят за рамки одного предприятия или организации. Трудовой коллектив вправе уполномочить профсоюзные органы представлять интересы работников или сформировать свои представительные органы. Представительные органы трудового коллектива могут создаваться как на постоянной основе (общее, постоянное представительство), так и на временной для решения определенных социально-трудовых вопросов (специальное временное представительство). По способу формирования состава представительных органов можно выделить «чистое представительство» работников и «смешанное представительство». Последний вариант рассматривается нами как оптимальный, тем более по ранее действовавшему трудовому законодательству СССР советы трудовых коллективов (СТК) относились к органам «смешанного представительства».