

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ПРАВООТНОШЕНИЯХ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА И УПРАВЛЕНИЮ ТРУДОМ

KEY ISSUES OF REPRESENTATION IN ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL RELATIONS

D. Slyusarev

Annotation

The article considers the main problematic issues in the field of representation in organizational and managerial relations, in particular, the article deals with issues with respect to the primary trade union's authorities on representation of the employees' interests, considers the gaps and contradictions in legislation on employees' representation, suggests the ways to solving those problems, addresses the issue on necessity to amend the current employment legislation with such subject of social partnership as collective of employees, identifies the most problematic issues regarding the rights of the trade union in creating conditions for its activities, the participation of trade unions and other employees' representatives in the company's management bodies, suggests a critical analysis of the draft Federal Law No. 1041537-6, as well as provisions of Art. 5.28-5.34 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation with regard to the administrative responsibility of the employer in connection with the violation of the collective labor rights of employees, makes proposals on improving the norms of labor and administrative legislation in relation to the said issues.

Keywords: organizational and managerial relations, social partnership, primary trade union organization, representation, collective of employees, creation of conditions for trade union activities, participation of employees in management bodies, administrative responsibility for violation of collective labor rights.

Слюсарев Дмитрий Сергеевич

Аспирант,

Образовательное учреждение

профсоюзов высшего образования

"Академия труда и социальных отношений"

Аннотация

В статье рассмотрены основные проблемные вопросы в области представительства в организационно-управленческих правоотношениях, в частности, исследованы вопросы касательно наделения первичной профсоюзной организации полномочиями по представлению интересов работников, выявлены содержащиеся в трудовом законодательстве пробелы и противоречия в отношении представительства работников, предложены подходы к решению указанных проблем, рассмотрен вопрос о необходимости внесения в трудовое законодательство такого субъекта социального партнерства как коллектив работников (трудовой коллектив), выявлены наиболее проблемные вопросы касательно прав профсоюза в отношении создания условий для его деятельности, участия профсоюзов и иных представителей работников в органах управления организацией, осуществлен критический анализ проекта Федерального закона № 1041537-6, а также положений ст. 5.28-5.34 КоАП РФ касательно административной ответственности работодателя в связи с нарушением коллективных трудовых прав работников, в отношении указанных вопросов внесены предложения по совершенствованию норм трудового и административного законодательства.

Ключевые слова:

Организационно-управленческие правоотношения, социальное партнерство, первичная профсоюзная организация, представительство, коллектив работников, создание условий деятельности профсоюза, участие работников в органах управления, административная ответственность за нарушение коллективных трудовых прав.

Вопросы участия работников в управлении организацией являлись предметом исследования многих ученых, среди которых Смирнов О.В., А.М. Куренной, А.Д. Зайкин, В.Т. Прохоров, Н.Г. Морозов, Д.П. Никитин, Е.Б. Хохлов, А.П. Маврин, В.Д. Шахов [2-14].

Участие работников в управлении организацией указанными выше учеными рассматривалось в узком и широком смысле. В широком смысле участие работников в управлении организацией понималось через призму ст. 8 Конституции СССР 1977 г., согласно которой трудовые коллективы наделялись правом участвовать в обсужде-

нии и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями и т.д. В узком смысле участие работников в управлении организацией понималась как активная деятельность на всех основных этапах управления производством, в частности, обсуждение планов, оценка эффективности управления, участие в обсуждении и решении вопросов производства по планированию производственной деятельности, развития коллектива, подготовки и расстановки кадров, установление и применение

условий труда, организация и проведение социалистического соревнования, распределение поощрительных фондов, контроль за выполнением принятых решений и соблюдением трудового законодательства [2, с. 6].

В настоящее время субъекты и органы представительства работников различаются в зависимости от страны. Так, принято выделять одноканальные и двухканальные модели представительства работников в организации. Одноканальная модель характерна для англосаксонских стран, Японии, Финляндии, Швейцарии, в которых интересы работников представляют преимущественно профсоюзы, а, например, в случае отсутствия профсоюзного представительства соответствующими полномочиями может быть наделен иной представительный орган работников. Двухканальная модель характерна для ФРГ, Венгрии, Польши, Литвы, Киргизии, в которых наряду с профсоюзами в организации функционируют органы представительства трудового коллектива (например, в виде производственных советов) [1, с. 412–413].

Российская Федерация относится к категории стран с одноканальной системой представительства, поскольку основным органом, выражающим интересы работников на уровне организации, является первичная профсоюзная организация.

Наиболее важное значение в организационно-управленческих отношениях имеют первичные профсоюзные организации, поскольку в силу закона (см. ч. 2 ст. 29 ТК РФ) они наделены правом представлять интересы работников при проведении коллективных переговоров, заключении или изменении коллективного договора, осуществлении контроля за его выполнением, а также при реализации права на участие в управлении организацией.

Согласно ст. 30 ТК РФ первичные профсоюзные организации (их органы) представляют интересы только своих членов. Однако в случаях, установленных ТК РФ, первичная профсоюзная организация может также представлять интересы всех работников.

Согласно ч. 2 ст. 30 ТК РФ работники, не являющиеся членами первичной профсоюзной организации, вправе уполномочить ее орган представлять их интересы во взаимоотношениях с работодателем по вопросам индивидуальных трудовых отношений и непосредственно связанных с ними отношений (к которым, в частности, относятся организационно-управленческие правоотношения) на условиях, установленных данной первичной профсоюзной организацией.

Таким образом, исходя из приведенных выше положений закона, следует, что первичная профсоюзная ор-

ганизация в организационно-управленческих отношениях вправе представлять интересы работников, не являющихся ее членами, только в случае, если такие работники надлежащим образом уполномочили ее орган на представление своих интересов.

Однако в настоящий момент остается неурегулированным вопрос о том, каким именно образом должно осуществляться наделение первичной профсоюзной организации полномочиями по представлению интересов работников, не являющихся ее членами. Как представляется, законодателю необходимо внести соответствующее нормативное регулирование по данному вопросу, установив, например, что наделение соответствующими полномочиями осуществляется посредством заключения между первичной профсоюзной организацией и соответствующим работником, не являющимся ее членом, письменного соглашения или на основании письменного заявления работника.

Также остается неразрешенным вопрос о том, уполномочена ли первичная профсоюзная организация, объединяющая более половины работников организации, представлять интересы всех работников в организационно-управленческих отношениях. Так, если при проведении коллективных переговоров профсоюз, объединяющий более 50% работников, в силу прямой нормы закона вправе представлять интересы всех работников, то в отношении организационно-управленческих отношений Трудовой кодекс РФ такой нормы не содержит.

Указанный пробел в законодательстве является тем более удивительным, что статья 372 ТК РФ содержит указание об обязанности работодателя направлять проект локального нормативного акта (который, очевидно, затрагивает, интересы всех работников организации), а также обоснование по нему в выборный орган первичной профсоюзной организации, представляющей интересы всех или большинства работников. Как представляется, под понятием "большинство работников" следует понимать более 50% работников организации. Вместе с тем, остается непонятным, каким образом, профсоюз, который не объединяет всех работников организации (в отсутствие наделения профсоюза соответствующими полномочиями не состоящими в профсоюзе работниками), может представлять интересы всех работников организации при принятии локального нормативного акта, затрагивающего интересы всех работников организации.

Очевидно, что законодателю следовало бы внести в Трудовой кодекс дополнение, уточнив, что первичная профсоюзная организация вправе представлять интересы всех работников организации (в том числе в отношении рассмотрения проекта локального нормативного акта) в случае, если она объединяет более 50% работни-

ков данного работодателя независимо от наделения ее полномочиями не состоящими в профсоюзе работниками. В противном случае, первичная профсоюзная организация, не объединяющая всех работников организации, не вправе представлять интересы всех работников помимо случаев, установленных в ТК РФ, а именно, при проведении коллективных переговоров, заключении или изменении коллективного договора, а также рассмотрении и разрешении коллективных трудовых споров работников с работодателем. Указанный вывод косвенно подтверждается также тем, что статья 31 ТК РФ содержит положение, согласно которому работники вправе избрать иного представителя (представительный орган) в случае, если работники данного работодателя не объединены в какие-либо первичные профсоюзные организации или ни одна из имеющихся первичных профсоюзных организаций не объединяет более половины работников данного работодателя и не уполномочена в установленном Трудовым кодексом порядке представлять интересы всех работников.

Таким образом, законодателю следует выработать единый подход к институту представительства в социальном партнерстве (и, в частности, в организационно-управленческих правоотношениях) на уровне организации. В данном случае удачным представляется подход, содержащийся в ст. 37 ТК РФ в отношении инициирования проведения с работодателем переговоров по заключению коллективного договора: (1) наиболее репрезентативной первичной профсоюзной организации (объединяющей более 50 % работников) необходимо предоставить право представлять интересы всех работников организации (независимо от предоставления работниками, не являющимися ее членами, полномочий на такое представительство). При этом иные профсоюзы в данной организации вправе участвовать в работе указанной наиболее репрезентативной первичной профсоюзной организации; (2) в случае наличия в организации двух и более профсоюзов, каждый из которых объединяет менее 50% работников, но которые совместно объединяют более 50 % работников, такие профсоюзы действуют совместно через единый представительный орган, представляющий интересы всех работников организации; в случае, если профсоюз объединяет менее 50% работников, то общее собрание (конференция) работников, созываемое по инициативе такого профсоюза, уполномочивает такой профсоюз представлять интересы всех работников организации. В случае, если в организации действуют несколько профсоюзов, объединяющих менее 50% работников, то общее собрание (конференция) работников уполномочивает представлять интересы всех работников через единый представительный орган данных профсоюзных организаций. И только в случае отсутствия у работодателя первичной профсоюзной организации и если ни один профсоюз не уполномо-

чен представлять интересы всех работников, работники вправе на общем собрании (конференции) избрать иной представительный орган (представителя). При этом в случае, если такой иной представительный орган будет создан и в организации имеется первичная профсоюзная организация (несколько первичных профсоюзных организаций), не объединяющая 50 % работников, то иной представительный орган и первичная профсоюзная организация создают единый представительный орган, действующий от имени всех работников. При этом именно на работодателя должна быть возложена обязанность по организации собрания (конференции) работников и их оповещению в случае, если профсоюз направит соответствующее требования для решения вопроса о наделении его правом представлять интересы всех работников. Необходимость возложения именно на работодателя указанной обязанности обусловлена в первую очередь тем, что зачастую первичная профсоюзная организация сталкивается со значительными трудностями как по информированию всех работников организации о необходимости проведения общего собрания (конференции) работников, так и по организации данного мероприятия. Также законодателю следует установить общее правило о том, что собрание (конференция) работников будет считаться правомочным, если на нем присутствует более половины работников, а принятые решения будут иметь законную силу в случае, если они будут приняты большинством присутствовавших на собрании (конференции). Принятые решения подтверждаются путем оформления протокола собрания или конференции работников.

Такая модель представительства позволила бы, во-первых, устранить конкуренцию между профсоюзным представительством и иным представительством, создаваемым на уровне работодателя, а, во-вторых, обеспечить репрезентацию интересов всех работников организации. Недостаток указанной модели заключается в том, что представление первичной профсоюзной организацией интересов работников, не являющихся ее членами, не будет способствовать вступлению данных работников в профсоюз. Вместе с тем, работники-члены профсоюза все же имеют определенные преимущества в виде предоставляемых им законом гарантий, что может, в свою очередь, быть мотивом вступления в первичную профсоюзную организацию работников, не являющихся ее членами.

Предложенный выше подход также соответствует позиции Международной организации труда. Так, согласно ст. 5 ратифицированной РФ Конвенции № 135 МОТ "О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностей" (заключена в г. Женеве 23.06.1971), когда на одном предприятии существуют как представители профессионального союза,

так и выборные представители, при необходимости должны приниматься соответствующие меры для того, чтобы наличие выборных представителей не использовалось для подрыва позиций профессиональных союзов или их представителей, а также для того, чтобы поощрять сотрудничество по всем соответствующим вопросам между выборными представителями и заинтересованными профсоюзами и их представителями.

Актуальным также остается вопрос о соотношении норм о представительстве, содержащихся в ст. 36 ТК РФ и ст. 399 ТК РФ. Так, согласно ст. 36 ТК РФ правом на участие в коллективных переговорах по подготовке, заключению или изменению коллективного договора наделены представители работников (в качестве которых, как правило, выступают первичные профсоюзные организации, а также иной представитель (представительный орган) в случае, если первичная профсоюзная организация не определена или работники данного работодателя не объединены в какие-либо первичные профсоюзные организации, см. ст. 37 ТК РФ). Согласно ст. 38 ТК РФ регулирование разногласий, возникших в ходе коллективных переговоров по заключению или изменению коллективного договора производится в порядке рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров. Вместе с тем, согласно ст. 399 ТК РФ правом выдвижения требований обладают работники и их представители, определенные в соответствии со статьями 29–31 ТК РФ. Требования, выдвинутые работниками и (или) представительным органом работников организации, утверждаются на соответствующем собрании (конференции) работников. Таким образом, исходя из приведенных выше норм, следует, что правом выдвигать соответствующие требования обладает как коллектив работников, так и представительный орган работников организации. Вместе с тем, остается неразрешенным вопрос о том, какой из указанных субъектов будет обладать преимуществом в случае, если требования были предъявлены как коллективом работников, так и представительным органом работников.

Учитывая сказанное выше, законодатель определенно предусматривает наличие в трудовом праве такого самостоятельного субъекта как работники (т.е. коллектив работников или трудовой коллектив), наделяя его правом выдвигать соответствующие требования работодателю при разрешении коллективного трудового спора. Вместе с тем, остается не совсем понятным, почему в таком случае законодатель прямо не предусмотрел в ст. 25 ТК РФ (Стороны социального партнерства) наличие такого субъекта социального партнерства как коллектив работников (трудовой коллектив).

Указанный законодательный пробел частично закрывается имеющейся судебной практикой – так, в Оп-

ределении от 31.08.2007 г. № 6–ГО7–7 Верховный Суд РФ указал, что положения статей 29, 30, 31 Трудового кодекса РФ реализуются во взаимосвязи с установлениями Главы 61 (статьи 398 – 418) Трудового кодекса РФ, регулирующими рассмотрение и разрешение коллективных трудовых споров, что позволяет сделать вывод о том, что правом выдвижения требований обладают как работники организации, утверждая их на соответствующем собрании (конференции) работников, так и представительный орган работников.

Вместе с тем, с целью минимизации возможности возникновения каких-либо разногласий между работодателем и коллективом работников по поводу полномочий последнего, законодателю необходимо внести в трудовое законодательство положение о том, что стороной социального партнерства могут быть как работники в лице своих представителей, так и коллектив работников (трудовой коллектив) в целом как самостоятельный субъект.

На практике возникает также немало вопросов касательно прав профсоюза в отношении создания условий для его деятельности, что порождает немало споров и требует законодательного регулирования.

Так, например, закон не устанавливает каких-либо сроков для предоставления вышеуказанных условий деятельности для профсоюза, тем не менее, очевидно, что такие условия должны быть созданы в разумные и обоснованные работодателем сроки (например, задержка может быть обусловлена необходимостью подыскать и арендовать новое помещение, купить и настроить оргтехнику, и пр.).

Закон также не конкретизирует, где (в каком именно месте) работодатель должен предоставить профсоюзу помещение и каких оно должно быть размеров. Представляется, что такое помещение с целью наиболее эффективного взаимодействия профсоюза и работодателя должно находиться по адресу места нахождения работодателя (какого-либо из его офисов, если у работодателя их несколько) и только в случае отсутствия возможности предоставить помещение по адресу своего места нахождения, работодатель должен предоставить помещение в непосредственной близости к офису работодателя, или, как минимум, в той же местности (например, в пределах г. Москвы, если работодатель располагается в г. Москва).

В законе также не конкретизируется, должно ли быть данное помещение доступно для профсоюза постоянно или только в какие-то конкретные дни и часы. На практике работодатели зачастую предоставляют профсоюзу помещение, которое доступно, по крайней мере, в стан-

дартные рабочие дни и часы работы (понедельник–пятница, с 9:00 до 18:00). Однако, ввиду отсутствия в законе специальных требований на этот счет, некоторые работодатели устанавливают более ограниченные временные рамки для использования профсоюзом помещения (так, например, есть судебная практика, в соответствии с которой суд признал незаконным предоставление помещения профсоюзу один день в неделю в течение 2 часов). Следует отметить, что работники, входящие в состав выборных органов профсоюза и не освобожденные от основной работы, исходя из складывающейся судебной практики, фактически не имеют возможности воспользоваться помещением, которое доступно в стандартные рабочие дни и часы, поскольку в указанное время такие работники должны исполнять должностные обязанности и любая профсоюзная деятельность таких работников в это время признается судами не относящейся к работе и, следовательно, нарушающей трудовую дисциплину. Таким образом, законодателю следовало бы предусмотреть, что доступ к соответствующему помещению должен быть обеспечен работодателем в любое удобное для профсоюза время.

В законе также отсутствует указание на то, какую конкретно оргтехнику и средства связи работодатель должен предоставить профсоюзу. Как представляется, обоснованным было бы в этой связи предоставить профсоюзу, как минимум, компьютер, принтер и стационарный телефон (в качестве средства связи). Относительно необходимости предоставить профсоюзу доступ в сеть Интернет закон также не содержит какой-либо конкретики. Однако представляется очевидным, что предоставление работодателем профсоюзу доступа в сеть Интернет является необходимой и существенной гарантией деятельности профсоюза.

В отношении предоставления возможности размещения профсоюзом информации в доступном для всех работников месте (местах) необходимо законодатель закрепить обязанность работодателя предоставить место на доске объявлений как головном офисе работодателя, так и в иных структурных подразделениях, если таковые имеются, а также предоставить возможность коммуникации со всеми работниками организации посредством их корпоративной электронной почты.

Представляется необходимым отметить, что отсутствие в законодательстве четких требований к помещению, оргтехнике и прочим условиям деятельности профсоюза, а также отсутствие сложившейся единообразной правоприменительной практики в этой области, зачастую приводит к возникновению споров между представителями профсоюза и работодателем, что, безусловно, оказывает негативное воздействие на социальный диалог между сторонами социального партнерства.

Также нереализованным остается положение ч. 3 ст. 16 Закона о профсоюзах, согласно которому профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией, что, прежде всего, связано с отсутствием правового механизма реализации данного положения. Ч. 3 ст. 53 ТК РФ также содержит положение, согласно которому представители работников имеют право внести по установленным законодательством, учредительными документами, коллективными договорами и соглашениями вопросам в органы управления организацией соответствующие предложения и участвовать в заседаниях указанных органов при их рассмотрении. Очевидно, что на законодательном уровне необходимо установить обязанность работодателя включать представителей работников в работу органов управления работодателя.

Определенные шаги в данном направлении были предприняты в 2017 г. Так, на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект Федерального закона № 1041537-6 "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в целях обеспечения участия представителей работников в коллегиальных органах управления организаций" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 07.04.2017 г.), согласно которому представители работников наделяются правом назначения и участия в заседаниях коллегиального органа управления организацией с правом совещательного голоса.

Безусловно, указанная инициатива является шагом к расширению участия работников в управлении и развитии производственной демократии. Вместе с тем, указанный законопроект требует дополнительной юридической проработки. В частности, необходимо внести в законопроект следующие изменения: (1) предусмотреть, что участие работников возможно не только в коллегиальных исполнительных органах, но и в случае, если в компании имеется единоличный исполнительный орган; (2) внести уточнение касательно содержания и предъявляемых требований в отношении локального нормативного акта, который должен издать работодатель после получения протокола о назначении представителей работников; (3) увеличить срок подготовки локального нормативного акта, регулирующего деятельность коллективного органа управления; (4) внести изменения в ч. 4 предлагаемой ст. 53.1 ТК РФ, изменив слова "учредительными документами организации, коллективным договором, соглашениями" на "локальным нормативным актом работодателя"; (5) предоставить представителям работников право вето по определенным вопросам, затрагивающим непосредственно интересы работников; (6) дополнить субъектный состав лиц, наделенных правом назначения и участия в заседаниях коллегиального органа управления, таким субъектом как коллектив работников.

Актуальным также остается вопрос касательно ответственности сторон социального партнерства. Так, ответственность за нарушение коллективных трудовых прав работников, установленная ст. 5.28–5.34 КоАП РФ, значительно отличается в меньшую сторону от минимальной суммы штрафа за нарушение трудового законодательства, установленной ст. 5.27 КоАП РФ. Очевидно, что обоснованность установления такого различия в размерах штрафов за нарушение коллективных и

индивидуальных трудовых прав крайне негативно влияет на обеспечение и адекватную защиту коллективных трудовых прав работников.

Таким образом, законодателю следовало бы внести соответствующие поправки в ст. 5.28–5.34 КоАП РФ, приведя минимальные размеры штрафов за нарушение коллективных трудовых прав в соответствие с минимальными размерами, установленными ст. 5.27 КоАП РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. –М.: Изд-во Эксмо, 2005. –608 с.
2. Куренной, А.М. Право рабочих и служащих на участие в управлении производством и его гарантии: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1978. –19 с.
3. Куренной А.М. Правовые вопросы участия трудящихся в управлении производством. –М.: Изд-во МГУ, 1983. –96 с.
4. Куренной А.М. Производственная демократия и трудовое право. –М.: Изд-во МГУ, 1989. –216 с.
5. Куренной А.М. Производственная демократия: теория и практика правового регулирования: Автореферат диссертации доктора юридических наук. –М., 1989. –48 с.
6. Маврин А.П. Правовые средства управления трудом на предприятии. –Л.: Издательство Ленинградского университета, 1989. –144 с.
7. Морозов Н.Г. Повышение роли трудящихся в управлении производством на предприятии. – В кн.: Хозяйственная реформа, труд, право. –М., 1969. –367 с.
8. Никитин Д.П. Участие трудящихся в управлении производством. –М.: Профиздат, 1976. –64 с.
9. Прохоров В.Т. Участие трудящихся в управлении производством (правовые формы). –М., 1977. – 176 с.;
10. Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. –М.: Юрид. лит., 1968. – 184 с.
11. Хохлов Е.Б. Экономические методы управления и трудовое право. –Л.: Издательство Ленинградского университета, 1991. –208 с.
12. Шахов В.Д. Механизм самоуправления трудового коллектива (организационно – правовые вопросы). –Свердловск: Изд-во Урал, 1990. –204 с.
13. Зайкин А.Д. Участие трудовых коллективов в управлении производством. –М.: Изд. Московского университета, 1980. –207 с.

© Д.С. Слюсарев, (dmitry.slyusarev@gmail.com), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

