Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

М.В. Лушникова, А.М. Лушников

Социальное партнерство в сфере труда

Учебное пособие

Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по специальности Юриспруденция

Ярославль 2008

УДК 349.2

ББК Х 627я73
Л 87

Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2008 года

Рецензенты:
Кафедра трудового права и охраны труда
Санкт-Петербургского государственного университета;
А.М. Куренной, доктор юрид. наук, проф., завкафедрой трудового права
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Лушникова, М.В. Социальное партнерство в сфере труда: учеб.
Л 87 пособие / М.В. Лушникова, А.М. Лушников; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – 432 с.
ISBN 978-5-8397-0633-0

Учебное пособие носит комплексный сравнительно-правовой характер. В нем сочетается анализ действующего законодательства о социальном партнерстве, практики его применения с системным изложением сложных проблем отраслевой теории коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, порядка разрешения коллективных трудовых споров, истории развития законодательства и зарубежного опыта правового регулирования социально-партнерских отношений. Особое место отведено международно-правовым актам о социальном партнерстве.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 030501 Юриспруденция (дисциплина "Трудовое право", блок ОПД), очной и очно-заочной форм обучения, а также для аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, факультетов социологии, государственной и муниципальной службы, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров, а также руководителей организаций, предпринимателей, менеджеров по работе с персоналом, юристов-практиков, профсоюзных работников.

УДК 349.2

ББК Х 627я73

© Ярославский государственный университет, 2008

ISBN 978-5-8397-0633-0

Оглавление

Предисловие 5

Глава 1. Источники правового регулирования социального партнерства в сфере труда (источники трудового права) 7

1.1. Система источников трудового права..... 7

1.2. Международные источники трудового права..... 31

1.3. Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, социально-партнерские и локальные нормативные акты 52

Глава 2. История, теория и практика социального партнерства в сфере труда 72

2.1. Правовые модели социального партнерства: прошлое, настоящее, будущее 73

2.2. Социальное партнерство: от истоков теории социального партнерства до Трудового Кодекса РФ..... 100

2.3. Правовой механизм социального партнерства: уровни, принципы и органы социального партнерства..... 125

Глава 3. Правовой статус субъектов социального партнерства: государство, профессиональные союзы, объединения работодателей 147

3.1. Государство как участник социального партнерства..... 147

3.2 Профессиональные союзы 153

3.3. Объединения работодателей..... 191

Глава 4. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений.....206

4.1. Право на коллективные переговоры.....206

4.2. История, теория, законодательство о коллективных договорах.....227

4.3. Коллективные договоры и соглашения: правовая природа.....257

Глава 5. Право работников на участие в управлении организацией 289

5.1. Развитие законодательства и учения о трудовом коллективе, участии работников в управлении организацией.....289

5.2. Механизм осуществления полномочий трудового коллектива 299

5.3. Профсоюзы и иные представители работников.....313

Глава 6. Коллективные трудовые споры 317

6.1. Развитие законодательства о трудовых спорах 317

6.2. Коллективные и индивидуальные трудовые споры: понятие и подведомственность.....338

6.3. Коллективные трудовые споры: порядок разрешения.....366

6.4. Право на коллективные способы самозащиты (забастовки и локауты) 382

Предисловие

Данное пособие имеет традиционную для учебников структуру, посвящено одному из основных разделов курса российского трудового права "Социальное партнерство в сфере труда".

Нельзя обойти вниманием и дидактическую проблему заявленного пособия. В соответствии с вступлением России в болонский процесс уже активно идет переход российского образования на двухуровневую систему: бакалавриат – магистратура. Это требует для подготовки магистров наличия нового уровня и видов учебных пособий, охватывающих широкий круг теоретических проблем, практических вопросов в контексте международно-правовых и сравнительно-правовых исследований. Данное пособие отвечает этим задачам.

Представляемое вниманию читателей пособие имеет следующую специфику. Во-первых, развитие российской правовой модели социального партнерства рассматривается в контексте и во взаимосвязи с аналогичными процессами на Западе. Вместе с тем основное внимание уделяется развитию и современному состоянию правового регулирования социального партнерства в России. Во-вторых, структура курса построена в соответствии с общепринятым на Западе делением на общие положения, коллективное трудовое право и индивидуальное трудовое право. Коллективное трудовое право регулирует социально-партнерские отношения (профсоюзы, организации работодателей, коллективные договоры, органы представительства работников на предприятиях, порядок разрешения коллективных трудовых конфликтов, в том числе регулирование забастовок). В-третьих, в каждом разделе пособия логика изложения материала примерно следующая. Сначала идет анализ истории законодательства и научных исследований на Западе и в России по данной проблеме, затем рас-

сматривается теория вопроса, и только потом дается характеристика современного российского, а в отдельных случаях и западного законодательства, судебной практики. В-четвертых, по дискуссионным проблемам авторы высказывают свои предложения, возможные варианты заимствования из опыта прошлого или современного законодательства западных стран. Выводы излагаются по каждому параграфу.

Учебное пособие призвано дать комплексное представление о правовом механизме социального партнерства в сфере труда, привести основные теоретические положения, которые позволят специалистам в профессиональной деятельности правильно и обоснованно толковать и применять действующее законодательство о социальном партнерстве. Развитию практических навыков применения законодательства служит рассмотрение в тексте учебного пособия судебной, коллективно-договорной практики, спорных вопросов регулирования социально-партнерских отношений.

Для более эффективного усвоения материала и его наглядности текст пособия структурирован, по каждой главе приведен перечень рассматриваемых вопросов, список ключевых терминов и понятий, общие выводы. В тексте тематическими блоками также выделена правоприменительная и судебная практика.

Авторы с благодарностью примут замечания читателей, постараются учесть предложения по совершенствованию содержания данного пособия.

М.В. Лушникова, А.М. Лушников
1 сентября 2008 г.

Глава 1
Источники правового регулирования социального партнерства в сфере труда (источники трудового права)

***В настоящей главе рассмотрены следующие вопросы*:**

● Понятие, виды и основные характеристики системы источников трудового права и правового регулирования социально-партнерских отношений в сфере труда. Судебная практика в правовом механизме регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений.

● Международные источники трудового права и международная судебная практика.

● Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права.

● Социально-партнерские и локальные нормативные акты.

***Ключевые термины и понятия*:**

Источники трудового права, нормативно-правовой акт, судебная практика, локальный нормативный акт, международный договор РФ, декларации, конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ), акты Содружества Независимых Государств (СНГ), Совета Европы (СЕ), Экономический суд СНГ, Европейский суд по правам человека, регламенты, директивы Европейского союза (ЕС).

1.1. Система источников трудового права

Начнем с того, что социально-партнерские (коллективные) отношения являются производными, непосредственно связанными с трудовыми отношениями и входят в предмет правового регулирования трудового права (ст. 1 ТК РФ). В этой связи харак-

теристика источников трудового права в целом служит и характеристикой источников правового регулирования социального партнерства в сфере труда.

ТК РФ разграничил нормативный и договорный уровень регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. К договорному уровню относятся коллективные договоры и соглашения, трудовые договоры, которые не могут содержать условий, ограничивающих права или снижающих уровень гарантий работников по сравнению с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 9 ТК РФ). Согласно ТК РФ нормативный уровень включает:

1) нормы международного трудового права (ст. 10 ТК РФ);

2) трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права (ст. 5 ТК РФ);

3) локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права (ст. 8 ТК РФ).

Таким образом, в ТК РФ содержится традиционный (позитивистский) подход к определению источников права, и отграничиваются нормативные акты от актов реализации права. Однако законодатель не в полной мере учел специфику отраслевых особенностей источников трудового права, а в отношении коллективных договоров и соглашений проявил непоследовательность. С одной стороны, они могут содержать нормы трудового права (ст. 5), но с другой стороны, они отнесены к договорному уровню регулирования (ст. 9). При этом в качестве содержания коллективного договора (ст. 41) названы обязательства работников и работодателей, а соглашения (ст. 46) – взаимные обязательства сторон. Это классическое определение содержания договоров. Очевидно, что всем взаимным обязательствам не может быть придан нормативный характер и остается спорным, в какой части они содержат нормы трудового права, если включают только взаимные обязательства сторон. На наш взгляд, такое решение законодателя не в полной мере учитывает сложную двойственную правовую природу коллективно-договорного регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений, о чем речь пойдет в следующем разделе, специально по-

священном коллективным договорам и соглашениям. Таким образом, одной из основных характеристик источников трудового права является их нормативность, они содержат нормы трудового права, исходящие от государства или принятые в порядке локального и социально-партнерского нормотворчества. Источник трудового права, по сути, представляет собой результат правотворчества государства или уполномоченных социальных партнеров в виде нормативных правовых актов, в том числе локальных нормативных актов, социально-партнерских договоров (коллективные договоры и коллективные соглашения).

ТК РФ в отличие от ранее действовавшего КЗоТ 1971 г. в своей основе имеет новые концептуальные подходы в регулировании трудовых и связанных с ними отношений. Эти новеллы, по нашему мнению, можно свести к трем основным положениям.

Во-первых, следует отметить, что в соответствии с идеей социального партнерства сформулированы цели и задачи кодекса. Целями законодательства о труде признаются не только установление государственных гарантий, защита прав и интересов работников, но и защита прав и интересов работодателей. Последнее имеет принципиальное значение. Права работодателя, которые защищаются и охраняются ТК РФ, нашли легальное закрепление (ст. 22 ТК РФ). Основной задачей трудового законодательства названо создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования не только интересов сторон трудового отношения, но и интересов государства.

Во-вторых, действительно принципиальным в ТК РФ следует признать изменение правового положения профсоюзов по сравнению с КЗоТ 1971 г. Если ранее основные полномочия профсоюзов сводились к согласовательным, то в ТК РФ вектор сменился на "учет мнения". Но это не означает, что профсоюзы утратили свои функции. Профсоюзы восстановлены в правовом статусе общественной организации.

В-третьих, в ТК РФ изменилось соотношение уровней регулирования трудовых прав и обязанностей работников и работодателей. Ранее в КЗоТ 1971 г. преобладал централизованный нормативный уровень правового регулирования, незначительное место отводилось локальному правовому регулированию, а

индивидуально-договорное регулирование и вовсе носило фрагментарный характер. Сегодня ситуация кардинально меняется в сторону расширения коллективно-договорного и локального правового регулирования.

Все это предопределило еще одну важную характеристику современных источников трудового права – их социально-партнерский характер. Это означает: а) участие социальных партнеров (представителей работников и работодателей) в разработке, обсуждении проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов о труде (ст. 35.1 ТК); б) принятие локальных нормативных актов с учетом мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами и (или) коллективными договорами, соглашениями (ст. 8 ТК РФ); в) ведение коллективных переговоров, консультаций и заключение на всех уровнях социального партнерства коллективных соглашений и договоров (ст. 27 ТК РФ).

В науке трудового права с 90-х гг. XX в. наметились принципиальные изменения в определении источников трудового права, в основе которого лежит "отход от теории юридического позитивизма и учет положительных моментов теории естественного права"[1]. В этой связи перечень источников трудового права существенно расширяется и в него включаются не только акты государственно-нормативного регулирования, нормативные договоры и локальные акты, но и трудовые договоры, судебные прецеденты, и в какой-то мере, обычаи делового оборота. Это означает в конечном итоге предельно широкое понимание источников трудового права. Отметим, что в трудовом законодательстве ряда стран названный широкий подход к источникам трудового права получил легальное закрепление. Так, в действующем ТК Республики Беларусь (1999 г.) имеется специальная статья "Источники регулирования трудовых и связанных с ними отношений", где наряду с Конституцией, законодательством о труде, локальными актами и коллективными договорами выделяются трудовые договоры (ст. 7).

[1]См.: Курс российского трудового права. Т. 1. С. 556–557.

Судебная практика как вторичный (дополнительный) источник трудового права

Вопрос о судебной практике как источнике трудового права в отечественной юридической литературе остается дискуссионным. Диапазон взглядов теоретиков права и ученых отраслевых юридических наук варьируется от признания судебной практики (судебного прецедента) в целом источником права до полного отрицания такого подхода. В современной науке трудового права также имеют место такие диаметрально противоположные подходы. Одни признают источником трудового права судебную практику во всех ее проявлениях как юридическую деятельность всех судебных органов и результат этой деятельности. Другие, наоборот, отрицают источниковый характер судебной практики и определяют правовые позиции высших судов в качестве прецедентов толкования. Заслуживает внимания позиция А.К. Безиной, которая относит эти судебные акты к особому виду правового регулирования трудовых отношений – дополнительному элементу нормативного регулирования[2]. Но обратим внимание, что речь все-таки идет об уровне нормативного регулирования трудовых отношений.

Между тем в настоящее время не только в России, но и многих государствах, принадлежащих к континентальной (романо-германской) системе права, происходит, как отмечали Р. Давид и К. Жоффре-Спинози, значительное смягчение позиций сторонников позитивистской теории, рассматривающих закон единственным источником права. Под влиянием возрождающейся теории естественного права все больше признается нормотворческая роль судей. Как подчеркивали названные авторы-компаративисты, никто сейчас не считает закон в системе романо-германского права "единственным источником права и не полагает, что чисто логическое толкование закона может привести во всех случаях к искомому правовому решению"[3]. В этой связи отметим, что, на

[2] См.: Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989. С. 34–58; Она же. Судебная практика по трудовым делам. Казань, 2004.

[3] Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1997. С. 75–76.

наш взгляд, судебная практика может быть отнесена к источникам трудового права, но не в полном объеме, а лишь в части. Речь идет о правоположениях нормативного характера (интерпретационные нормы), иначе ее называют руководящей судебной практикой, и о судебных решениях в отношении признания нормативных актов недействующими (недействительными) в рамках судебного нормокотроля.

В настоящее время общепризнанной является тенденция сближения современных правовых систем, в частности общего (англо-саксонского) и континентального (романо-германского) права, их взаимопроникновение и взаимовлияние. В рамках названной тенденции, следует рассматривать и факт влияния на российскую правовую систему решений международных судов (Европейского суда по правам человека, Экономического суда СНГ и др.). Правовые позиции и правоположения международных судов и высших судов (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и др.) имеют общеобязательную природу, приобретают нормативно-правовые качества источников права. Руководящая судебная практика высших судебных органов является актом судебного правотворчества, т.к. она рождается в связи с толкованием норм права, результатом которого выступает либо восполнение пробелов в праве на основе выработанных высшими судебными органами правоположений, либо признание нормативного акта в части или полностью не действующим. В публичной форме устанавливаются по сути новые общеобязательные правоположения, которые восполняют или заменяют действующие нормы права с целью последующего неоднократного применения в отношении неопределенного круга лиц.

Российская Федерация как участник Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Это поставило на повестку дня вопрос об определении места решений названного суда в системе источников российского права. В очередной раз мнения ученых разделились. Одни ученые, мнения которых нам представляются обоснованными, признают их в качестве фактических источников права, которые носят обя-

зательный характер[4]. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ" отметил, что применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики, правовых позиций Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Н.С. Бондарь пишет о необходимости учета "двуединой юридической природы судебных актов ЕСПЧ", во-первых, как обязательных казуальных решений, вынесенных в отношении России, во-вторых, с точки зрения содержащихся в этих решениях официального (нормативного) толкования (правовые позиции) положений Конвенции. Причем последние имеют большую по отношению к положениям национального законодательства юридическую силу[5]. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин полагает, что названная Конвенция занимает уникальное место в российской правовой системе, имеет не просто приоритет перед внутренним законодательством, а действует в качестве конституционного права[6].

Другие ученые не считают решения ЕСПЧ источником права, а относят их к особой разновидности актов судебного толкования правовых норм, прецедентам толкования. При этом рассматриваемые решения по своему содержанию и влиянию на правовую систему ставят либо в один ряд с решениями Конституционного Суда РФ[7], либо рядом с законом в романо-германской правовой семье, рядом с прецедентом в англосаксонской системе[8].

---

[4] См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 7 и др.

[5] См.: Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 116–117.

[6] См.: Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Сравнительное Конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 68.

[7] См.: Абдрашитова В.З. Прецедентный характер решений Европейского суда по правам человека // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 125–131.

[8] См.: Лазарев В.В., Мурашова Е.Н. Место решений Европейского суда по правам человека в национальной правовой системе // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 110–124.

Очевидно, что даже в тех странах, где официально не признается роль юридических прецедентов, решения вышестоящих судебных инстанций в форме руководящей практики, как правило, признаются источником права. Какие бы по этому поводу не велись дискуссии, тем не менее руководящая судебная практика нередко вносит изменения в правовое регулирование общественных отношений.

Подводя итог сказанному, отметим, что, на наш взгляд, к дополнительным источникам современного российского трудового права следует отнести две формы судебной практики:

а) руководящую судебную практику высших судебных органов (в том числе международных, юрисдикцию которых признает наше государство), содержащую правоположения (в том числе обязательное толкование ЕСПЧ Конвенции о защите прав человека и основных свобод);

б) решения Конституционных (уставных), общих и арбитражных судов о признании нормативных актов недействующими (недействительными). Они носят нормативный характер, потому что: 1) исходят от одной из ветвей государственной власти (судебной); 2) содержат нормативную новизну, восполняя пробелы в праве (правоположения) или фактически прекращая действие нормативного акта, его части; 3) имеют обязательный, императивный характер; 4) распространяются на неопределенный круг лиц; 5) рассчитаны на многократность применения.

Правовые позиции высших судов одновременно характеризуются и некоторыми признаками судебного прецедента, но при этом не могут быть отнесены к категории судебных прецедентов. По справедливому замечанию Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина решения Конституционного Суда имеют нормативный характер и одновременно приобретают прецедентное значение[9]. Иными словами, именно судебно-прецедентная природа решений Конституционного Суда в совокупности со свойствами общеобязательности придает правовым позициям качество нормативности. Названный подход к определению приро-

[9] См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 4.

ды решений Конституционного Суда в последние годы поддерживается многими учеными[10]. Н.С. Бондарь наряду со свойством нормативности наделяет решения Конституционного Суда признаками доктрины как источника права. В этой связи он пишет о нормативно-доктринальной природе названных решений, принятых по итогам рассмотрения конкретного дела[11].

В советский период и в настоящее время судебная практика нормативного характера в качестве источника права законодательно не закреплена, т.е. формально не признается, а фактически существует и применяется. Это характерно не только для России, но и многих стран континентальной правовой семьи (Германия, Греция, Дания, Италия, Норвегия, Франция и др.)[12]. Такое противоречивое положение рассматриваемых судебных актов в системе источников права не позволяет однозначно определить его место в системе, иерархии источников права. Именно поэтому ученые вынуждены ограничиваться указанием на их вторичный, производный характер по сравнению с традиционными нормативными источниками, причислять их к дополнительным элементам нормативного регулирования. Выход из создавшегося положения многие авторы-компаративисты не без основания видят в том, чтобы рассматривать судебную практику как источник права не в формальном плане, а в практическом.

Системность источников трудового права (коллизионное трудовое право)

Источники трудового права должны рассматриваться не просто как некая совокупность правовых актов, а прежде всего как целостная система, построенная на определенных системообразующих принципах. Между нормативными актами могут возникать противоречия, столкновения, которые называются коллизиями, или

[10] См.: Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005. С. 50 и др.

[11] См.: Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источника права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75–85.

[12] См.: Марченко М.Н. Источники права. С. 510–511 и др.

конкуренциями[13]. К ним относятся коллизии нормативных актов, связанные с их действием во времени, в пространстве, по кругу лиц, коллизии нормативных актов различной отраслевой принадлежности и т.д. В этой связи в теории права выделяют иерархические (иерархия нормативных актов), пространственные (действие их в пространстве), темпоральные (действие во времени), специальные (действие общих и специальных норм), межотраслевые коллизии. Коллизией юридических норм, по мнению Н.Г. Александрова, признается такое "состояние в нормативном материале, когда по одному и тому же вопросу существуют несколько норм, расходящихся по содержанию друг с другом"[14].

В рамках нашего исследования коллизионные нормативные предписания мы связываем с коллизиями нормативных актов, норм права. К коллизионным ситуациям относятся коллизии нормативных актов, связанные с их действием во времени, в пространстве, по кругу лиц, коллизии, вызванные небрежной законодательной техникой, и т.д. Для устранения возникающих противоречий в праве и существуют коллизионные нормативные предписания. Коллизионные нормы трудового права устанавливают правила (принципы) снятия противоречий в системе нормативных источников, указывают на те виды нормативных актов, норм права, которые должны действовать именно в данном случае. Таким образом, они призваны устранить несогласованность составных частей системы источников трудового права.

По своей природе коллизионные предписания являются нетипичными нормативными предписаниями. В отличие от традиционных норм права они не имеют традиционной классической структуры (гипотеза, диспозиция, санкция). Применение коллизионного нормативного предписания не разрешает спорный вопрос по существу. Эти предписания лишь определяют выбор того материального закона (нормативного акта), с помощью которого должны быть

[13] В общей теории права отсутствует единство мнений в отношении понятий "коллизии в праве" и "конкуренции в праве". На наш взгляд, конкуренция норм является одним из видов (разновидностей) коллизий. (См. подробнее: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 148–167).

[14] Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 72.

урегулированы те или иные общественные отношения. Полагаем, что коллизии нормативных источников, которые преодолеваются с помощью коллизионных нормативных предписаний, следует подразделять на две основные группы: 1) внутренние коллизии национальных (внутригосударственных) источников права; 2) внешние коллизии (назовем их международными), которые возникают из различий в законодательстве стран в случаях правового регулирования международных трудовых отношений.

К таковым, по нашему мнению, следует отнести коллизионные нормативные предписания, которые содержат следующие правила:

1) применение законов и иных нормативных актов о труде, принятых до введения в действие ТК РФ, в части, не противоречащей названному Кодексу (ст. 423 ТК РФ);

2) приоритет международно-правовых источников (ст. 10 ТК РФ);

3) приоритет ТК РФ и трудового законодательства в регулировании трудовых отношений (ст. 5 ТК РФ);

4) принцип федерализма в сфере правового регулирования трудовых отношений (ст. 5, 6 ТК РФ);

5) принцип иерархии в сочетании, единстве с отраслевыми принципами запрета ухудшать положение работника (ст. 8 и 9 ТК)

6) принцип приоритета специального закона по отношению к общему закону в единстве с запретом дискриминации в трудовых отношениях (ст. 3, 252 ТК)

7) коллизионные принципы, предназначенные для регулирования трудовых отношений, осложненных иностранным элементом: 1) свобода выбора права (автономия воли – lex voluntatis); 2) закон места работы (lex loci laboris); 3) закон места нахождения работодателя; 4) закон флага судна (lex flagi); 5) закон гражданства работодателя (lex patriae, lex nationalis); 6) закон страны заключения контракта о найме (lex loci contractus).

Рассмотрим те, которые требуют особых пояснений.

Принцип приоритета международно-правовых источников трудового права (ст. 10 ТК РФ)

Коллизионными предписаниями применительно к соотношению международных трудоправовых актов и российского трудового законодательства, по нашему мнению, являются следующие коллизионные нормы:

1) приоритет и прямое применение общепризнанных принципов и норм международного трудового права, а равно международных договоров, не требующих имплементации, если они не ухудшают положения работника по сравнению с российским трудовым законодательством;

2) общепризнанные принципы и нормы международного трудового права обладают более высокой юридической силой, чем международные договоры, как в международном, так и в российском праве;

3) нормы ратифицированных международных договоров обладают в национальном пространстве приоритетом применения по отношению к трудовому законодательству и иным актам, содержащим нормы трудового права.

Юридическая сила ратифицированных договоров, конвенций связана с решением вопроса о соотношении международного и внутригосударственного трудового права. Существуют два варианта ответа на этот вопрос. Первый вариант – прямое применение норм международного трудового права на территории государства, ратифицировавшего Конвенцию, независимо от их воспроизведения во внутригосударственном праве. При этом международные нормы о труде ipso facto без специального властного акта государства становятся одним из источников национального права. Второй вариант – для исполнения международных нормативных актов требуется внесение соответствующих изменений в национальное законодательство (их имплементация).

Что же касается России, то в теории советского трудового права до принятия действующей сегодня Конституции РФ, ее относили ко второй группе стран, где международные нормы должны пройти специальное закрепление во внутригосударственном законодательстве. При этом подчеркивалось, что доста-

точно высокий уровень обеспечения прав трудящихся снимал необходимость прямого обращения к конвенциям МОТ в судебной практике[15]. Э.М. Аметистов особо подчеркивал, что в основе советского подхода к проблеме соотношения международного трудового права и внутригосударственного законодательства лежит констатация принципиального различия этих правовых систем, что обусловливает абсолютную необходимость трансформации международных норм посредством выражения согласия на их обязательность и придания им силы внутреннего закона[16].

Сейчас ситуация изменилась. Многие авторы, со ссылкой на Конституцию РФ (ст. 15), утверждают, что вопрос о возможности прямого применения международных норм получил свое разрешение на конституционном уровне. Соответственно теперь закреплен приоритет международных норм над внутригосударственными.

В соответствии с Конституцией РФ Трудовой кодекс РФ (ст. 10) в правовую систему РФ включает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ. Однако принцип приоритета провозглашен в ТК только в отношении международных норм, содержащихся в международных договорах РФ, и не распространяется на иные международные общепризнанные принципы и нормы. Если международным договором РФ установлены другие правила, чем предусмотрены трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, применяются правила международного договора (ст. 10 ТК). В части общепризнанных принципов и норм международного права коллизионное нормативное предписание отсутствует. Ряд теоретиков права полагают, что, в отличие от ратифицированных международных договоров, общепризнанные принципы и нормы международного трудового права таким приоритетом как договоры не обладают, за исключением установленных Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17) общепризнанных принципов и норм, которые касаются прав и свобод че-

[15] См., например: Лунц Л.А. Соотношение международного договора и внутреннего закона в гражданском и трудовом праве // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. № 14. С. 228–231.

[16] См.: Аметистов Э.М. Международное право и труд. М., 1982. С. 147.

ловека[17]. Между тем ограничительное толкование приоритета международно-правовых общепризнанных принципов и норм международного права не имеет под собой оснований, о чем заявил и Конституционный Суд РФ. В своем определении от 3 июля 1997 г. № 87-О Конституционный Суд отметил, что отсылочная норма Конституции (ч. 4 ст. 15) охватывает все формы международного права и по смыслу названной статьи, в случае, если обнаруживается, что какая-либо норма противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права или международным договорам Российской Федерации, при рассмотрении конкретных дел надлежит применять правила соответствующих международных актов. Более того, общепризнанные принципы трудового права обеспечивают условия легализации в национальном законодательстве международных стандартов трудовых прав, т.е. касаются социальных прав и свобод человека. Таким образом, приоритет международных договоров в сфере труда, ратифицированных РФ, общепризнанных принципов и международных норм в сфере труда в правовой системе Российской Федерации у нас не вызывает сомнений. Общепризнанные принципы и нормы международного трудового права обязательны в силу их императивного характера и подлежат непосредственному применению. Более того, в силу общего, основополагающего значения они имеют приоритет по отношению к ратифицированным международным договорам.

Неоднородность вышеперечисленных источников международного трудового права отражается, в первую очередь, на правовом механизме их применения. Речь идет о прямом применении названных источников международного права: общепризнанных принципов, международных норм и международных договоров. В отношении последних проблема прямого их применения в значительной части решена в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. "О международных договорах Российской Федерации"[18]. В соответствии с этим законом (ст. 5 п. 3) все междуна-

[17] См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 66 и др.

[18] СЗ РФ.1995. № 29. Ст. 2757.

родные договоры делятся на самоисполняющиеся и несамоисполняющиеся, последние требуют издания внутригосударственных актов для их применения. В этой связи в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ"[19] особо подчеркивается, что при применении договорных норм международного права необходимо учитывать две ситуации. Положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Именно в последнем случае и применяется процедура имплементации международных актов РФ. Так, согласно ратифицированной Конвенции № 156 о трудящихся с семейными обязанностями (1981 г.) был принят Федеральный Закон от 30 апреля 1999 г. № 84-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации", т.е. этот закон обеспечил имплементацию международных норм в национальное законодательство.

Таким образом, механизм непосредственного применения международных договоров РФ в российской системе источников трудового права имеет дифференцированный правовой механизм реализации. Весьма созвучна такому подходу и позиция Международной организации труда. Этот вывод вытекает из содержания многих Конвенций и Рекомендаций МОТ. Так, при их внимательном прочтении мы зачастую будем сталкиваться с юридическими оборотами типа "каждая страна определяет характер и форму процедур ... принимаются меры, соответствующие условиям страны", "национальное законодательство определяет, в какой мере гарантии, предусмотренные Конвенцией, будут применяться", "заявление имеет силу, если оно оправдано уровнем развития страны" и т.д. В этой связи далеко не все Конвенции подлежат непосредственному и прямому применению. Эта особенность конвенций МОТ отмечалась еще в теории советского трудового права. Так,

[19] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

Э.М. Аметистов выделял три вида ратифицированных конвенций МОТ: 1) конвенции – "самоисполнимые" договоры, непосредственно регулирующие трудовые отношения (например, Конвенция МОТ № 87 о свободе ассоциаций и защите права на организацию); 2) конвенции, содержащие лишь общие принципы правового регулирования трудовых отношений, оставляя на усмотрение государства способы их конкретизации и проведение в действие (например, Конвенция МОТ № 47 о сокращении рабочего времени до 40 часов в неделю, которая была ратифицирована СССР в 1956 г., а реализована только в 90-е годы XX в.); 3) конвенции, реализация которых требует выполнения определенных условий, дополнения внутригосударственного законодательства (например, Конвенция МОТ № 45 о применении труда женщин на подземных работах и шахтах предполагала издание законов и подзаконных актов, конкретизирующих объекты, на которых запрещается труд женщин)[20]. Отметим, что эту позицию отстаивали и специалисты по международному праву. Так, Л.А. Лунц подразделял Конвенции МОТ на две категории. Одни Конвенции, по мнению ученого, могли бы получить эффективное применение во внутренних (внутригосударственных) трудовых отношениях в силу одного лишь акта ратификации этой конвенции. Другие же содержат не "готовые" нормы, могущие быть введенными путем одной лишь ратификации, а лишь принципы, которые должны лечь в основу реформы внутреннего трудового права в определенном направлении при помощи ряда последовательных актов[21].

Таким образом, прямому непосредственному применению подлежат только самоисполняющиеся международные договоры, не требующие для их применения принятия внутригосударственного нормативного акта. Проблему механизма прямого и непосредственного применения международных договоров можно считать в целом решенной. Однако этого нельзя сказать о механизме применения общепризнанных международных принципов

[20] См.: Аметистов Э.М. Международное право и труд. М., 1982. С. 140–146.

[21] Лунц Л.А. Соотношение международного договора и внутригосударственного закона в гражданском и трудовом праве // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. М., 1968. С. 232.

трудового права. На наш взгляд, общепризнанные принципы подлежат прямому непосредственному применению. Они не требуют процедуры имплементации. В обоснование данной позиции приведем, по крайней мере, два аргумента. Во-первых, по-нашему мнению, общепризнанные принципы международного трудового права обладают, по меньшей мере, равной юридической силой с нормами ратифицированных международных договоров в российском трудовом праве. Этот вывод вытекает из признаков, определяющих характеристику общепризнанных принципов международного права. Круг общепризнанных принципов трудового права закрепляется в международных пактах, конвенциях и других документах, обязательных для государств – членов международных сообществ. В общепризнанные принципы включаются лишь те международные принципы, которые носят императивный характер. И, наконец, во-вторых, названный выше Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ" подчеркнул, что неправильное применение судом не только норм международных договоров РФ, но и общепризнанных принципов и норм международного права является основанием к отмене или изменению судебного акта.

Нельзя не упомянуть еще раз проблему толкования перечня общепризнанных международных принципов трудового права. Очевидно, что на практике оно не будет отличаться единством. Если в отношении международных договоров имеется формальный критерий – их ратификация РФ, то в отношении международных общепризнанных принципов и норм – только общие определения этих понятий в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 10 октября 2003 г. Эта проблема ждет своего разрешения, хотя бы на уровне судебного толкования.

Кроме того, в связи с выделением на основании ранее названного Федерального Закона "О международных договорах Российской Федерации" межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров из Конституции следует приоритет перед национальным законодательством только меж-

государственных договоров, которые ратифицированы и официально опубликованы.

И последнее замечание. Коллизионные нормы о приоритете международно-правовых источников над национальным трудовым законодательством применяются на основе известного принципа in favorem. Согласно Устава МОТ (ст. 19 п. 8) "ни в коем случае принятие какой-либо конвенции или рекомендации Конференцией или ратификация какой-либо конвенции любым членом Организации не должны рассматриваться как затрагивающие какой-либо закон, судебное решение, обычай или соглашение, которые обеспечивают заинтересованным трудящимся более благоприятные условия, чем те, которые предусматриваются конвенцией, рекомендацией". Соотношение между нормами международного права, международными договорами и национальным законодательством о труде решается в пользу международного права и международных договоров, если ими устанавливаются более льготные для граждан нормы и правила по сравнению с нормативными правовыми актами России.

Обратимся к примерам прямого и непосредственного применения международных норм трудового права[22]. ТК РФ (ст. 131) ограничивает оплату труда в натуре, но при этом законодатель применяет весьма "небрежный" термин "иные (по смыслу – не денежные) формы", не раскрывая его содержания. Следовательно, только благодаря ратифицированной Конвенции МОТ № 95 "Об охране заработной платы" (1949 г.)[23] мы можем уяснить, что к "иным" формам заработной платы предъявляются специальные требования. Они сводятся к следующему: 1) выдача натурального эквивалента по справедливой, разумной цене; 2) частичная выплата заработной платы производится товарами и продуктами, которые используются для

[22] См. подробнее о применении российскими судами международных принципов запрета дискриминации в трудовых отношениях, запрета принудительного труда: Анишина В.И. Применение российскими судами международных трудовых норм. М., 2003.

[23] См.: Международная организация труда: конвенции, документы, материалы. М., 2007. С. 244–252.

личного потребления работника и членов его семьи и соответствуют их интересам (ст. 4 Конвенции). Российский законодатель ограничился только запретом выдавать заработную плату в бонах, купонах, в форме долговых обязательств, расписок. Также определен перечень предметов, которые не могут выдаваться в виде заработной платы (спиртные напитки, оружие и др.). В этой ситуации спасает одно: ратифицированные конвенции МОТ являются составной частью правовой системы РФ, имеют прямое и приоритетное применение на территории РФ (ст. 10 ТК РФ). Рассматриваемая Конвенция относится к "самоисполняющимся" многосторонним договорам, может непосредственно применяться во внутриправовой сфере[24].

Принцип федерализма также является новеллой в Трудовом кодексе (ст. 5, 6). Конституция РФ ограничилась лишь общим положением о том, что трудовое законодательство находится в сфере совместного ведения Федерации и субъектов Федерации (пп. "к" п. 1 ст. 72). С середины 90-х гг. XX в. наметилась тенденция расширения нормотворчества субъектов Федерации в регулировании трудовых отношений. Появились не только законы субъектов Федерации, но и Трудовые кодексы, например, ТК Башкортостана (утратил силу с принятием ТК РФ). В настоящее время ни один субъект Федерации не имеет своего Трудового кодекса, но число специальных законов пока достаточно велико. В этой связи важно определить соотношение этих нормативных актов о труде. ТК РФ раскрыл содержание "совместного ведения" в отношении трудового законодательства, разграничив исключительную компетенцию федеральных органов государственной власти и компетенцию государственных органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. ТК РФ установил перечень во-

[24] См.: Жуйков В.М. Конституция в правовой системе Российской Федерации // Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996. С. 33–34; Игнатенко Г.В. Непосредственное применение международно-правовых норм (размышление на фоне двух судебных решений) // Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 1996. С. 51.

просов, которые регулируются только на федеральном уровне. Этот перечень достаточно широкий и охватывает почти весь объем трудового законодательства, в том числе основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений, порядок разрешения коллективных трудовых споров.

К сфере законотворчества субъектов РФ отнесены только два вопроса. Во-первых, это вопросы, не отнесенные к исключительным полномочиям РФ ("остаточный" принцип правового регулирования). Например, законами субъектов Федерации определяется правовое положение региональных трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Во-вторых, субъекты РФ вправе принять нормативные правовые акты, регулирующие права и гарантии работников, но улучшающие положение работников по сравнению с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, за счет средств бюджета субъекта РФ. В свою очередь органы местного самоуправления вправе принимать акты, содержащие нормы трудового права, в пределах их компетенции (ст. 5 ТК РФ).

В тех случаях, когда субъект Федерации принимает региональные законы, улучшающие положение работника по сравнению с федеральным законодательством, следует учитывать пределы такого правотворчества. В первую очередь, этими актами не должна нарушаться исключительная компетенция РФ, например, порядок ведения коллективных переговоров, порядок рассмотрения трудовых споров и др. Во вторую очередь, названными региональными законами могут быть затронуты права работодателей, увеличены их расходы на содержание рабочей силы. Эти расходы компенсируются только работодателям, которые финансируются за счет средств регионального бюджета. В отношении остальных работодателей имеет место ухудшение их положения по сравнению с действующим федеральным трудовым законодательством: на работодателей либо возлагаются дополнительные обязанности, либо их права ограничиваются. Мы поддерживаем позицию С.Ю. Головиной, которая считает, что такого рода вопросы должны решаться не

законодательным путем, а исключительно на основе социального партнерства, в нормативных соглашениях (договорах)[25].

Конституционная норма об отнесении трудового законодательства к совместному ведению РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления представляется нам достаточно спорной по следующим основаниям:

1. Трудовое законодательство регулирует основополагающие права и свободы человека в сфере труда. Согласно требованию Конституции регулирование и защита прав и свобод человека находится в ведении РФ (п. "в" ст. 71). В этой связи неслучайно гражданское и уголовное законодательство находятся в сфере исключительной компетенции РФ. Аналогичное решение необходимо было бы принять и в отношении трудового законодательства. Это тем более очевидно, т.к. в ТК РФ законодатель практически весь массив трудовых прав оставил в сфере исключительного федерального регулирования.

2. В ТК РФ отражена общеправовая нерешенная проблема разграничения предметов ведения РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления (ст. 12, 71 – 73 Конституции РФ). По сути, отсутствует правовой механизм принятия нормативных актов, отнесенных к совместному ведению. Более того, как мы убедились, в ТК РФ предмет совместного ведения как таковой отсутствует. "Остаточное" и "восполнительное" правовое регулирование на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления не является сферой совместного ведения. К совместному ведению можно было бы отнести принятие актов субъектами Федерации и органами местного самоуправления, улучшающими положение работника. Но эти вопросы, как уже отмечалось выше, не должны решаться в нормативном порядке, а предполагают социально-партнерский уровень. Последнее соответствует социальному назначению и функциям трудового права.

Принцип федерализма также должен найти свое отраслевое проявление в системе социально-партнерских актов (норматив-

[25] См.: Головина С.Ю. Место регионального законодательства в системе источников трудового права // Современные проблемы трудового права России. Новосибирск, 2002. С. 40.

ных договоров). К сожалению, в ТК РФ законодатель ограничился только перечислением уровней социального партнерства: федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, территориальный и уровень организации (ст. 26), и не обозначил их соотношения и взаимодействия.

Содержание принципа федерализма определяется в законодательстве каждой страны в зависимости от многих факторов, в том числе правовой системы, национальных традиций. Например, в США федеральное трудовое законодательство распространяется на работников предприятий федерального значения, трудовое законодательство штатов – на предприятия местного значения. В Швейцарии, ФРГ применяется "остаточный принцип", по которому кантоны, земли вправе законодательствовать лишь в сферах, не затронутых федеральным законодательством[26].

Принцип иерархии источников трудового права в единстве с принципами запрета ухудшать положение работника (ст. 8, 9 ТК РФ)

Традиционный принцип иерархии в системе источников трудового права имеет "особую отраслевую окраску". Она обусловлена его применением в единстве с отраслевыми принципами запрета ухудшать положение работников и дозволения улучшать положение работников по сравнению с действующим трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 8,9 ТК) и запрета дискриминации в трудовых отношениях (ст. 3 ТК). Принцип запрета ухудшать положение работника, ограничивать его права должен пронизывать все уровни нормативного и договорного регулирования трудовых отношений. Централизованный нормативный уровень регулирования трудовых отношений определяет границы локального, коллективно-договорного и индивидуально-договорного регулирования. В этой связи рассматриваемый принцип имеет особое отраслевое проявление и в определении соотношения нормативного и договорного уровня регулирования трудовых

[26] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. С. 79–80.

и связанных с ними отношений. "Изюминкой" трудового права является смысловое закрепление в ТК РФ приоритета частно-правовых источников (коллективных договоров, соглашений, локальных нормативных актов), а также индивидуальных трудовых договоров по отношению к публично-правовым источникам (законам, подзаконным актам) при условии улучшения положения работников, повышения уровня гарантий их трудовых прав.

Этот принцип, будучи универсальным разрешает коллизии между нормативными правовыми актами одного уровня. Так, в ТК Республики Беларусь (ст. 7) данное правило нашло легальное закрепление: "В случае противоречия норм законодательства о труде равной юридической силы применяется норма, содержащая более льготные условия для работника".

В международной практике применения норм международного трудового права также не исключаются коллизии в системе международных нормативных актов, принимаемых различными международными сообществами. В трудовом праве коллизионное правило о запрете ухудшать положение работника (in favorem) является универсальным. Оно является таким коллизионным предписанием и применительно к рассматриваемым конфликтам международно-правовых источников. В случае противоречия норм международного законодательства о труде равной юридической силы применяется норма, содержащая более льготные условия для работников. Рассматриваемое правило является общим сквозным в системе международных нормативных актов о труде. Так, в ряде случаев государство ратифицирует международные договоры, конвенции как МОТ, так и региональных международных организаций. Вряд ли обоснованным будет утверждение о том, что конвенции МОТ по своей юридической силе выше, например, той же Конвенции Совета Европы о защите прав и свобод человека, если государство ратифицировало названные конвенции. Коллизионным предписанием при расхождении положений этих конвенций, по логике вещей, будет применение той, которая содержит более льготные условия труда и социальной защиты. Однако на практике это коллизионное правило в ряде случаев замещается с иными общими коллизионными правилами, например lex posterior derogat prio (новый закон обладает

приоритетом по отношению к ранее изданному); lex specialis derogat generali (специальный закон вытесняет общий). Например, Суд ЕС в одном из своих решений определил, что национальный орган юрисдикции может отказаться от обязательства полностью соблюдать ст. 5 Директивы ЕС 76/207 о равном обращении в отношении мужчин и женщин применительно к запрету ночного труда женщин. Основанием такого отказа является то, что национальная норма, не совместимая с законодательством ЕС, призвана проводить в жизнь международное соглашение, стороной которого государство стало до вступления в силу Договора о ЕС, в данном случае – Конвенцию МОТ № 89 о ночном труде женщин.

Выводы

1. Источники трудового права, в том числе источники правового регулирования социально-партнерских отношений, носят:

а) нормативный характер, т.е. содержат нормы трудового права;

б) системный характер, т.е. основаны на общеправовых (принципы иерархии в системе источников трудового права, приоритета более позднего по дате принятия закона *(lex posterior derogat prio)*, приоритета специального закона над общим (*lex specialis derogat generali)* и др.) и отраслевых коллизионных принципах. Последние включают принципы: приоритета международно-правовых источников (ст. 10 ТК РФ); приоритета ТК РФ и трудового законодательства в регулировании трудовых отношений (ст. 5 ТК РФ); принцип федерализма в сфере правового регулирования трудовых отношений (ст. 5,6 ТК РФ); принцип запрета ухудшать положение работника (in favorem); принципы, регулирующие трудовые отношения, осложненные иностранным элементом ("место работы" и др.);

в) социально-партнерский характер, т.е. принимаются либо с участием органов социального партнерства, либо в договорном порядке социальными партнерами.

2. Источники российского трудового права подразделяются на международные (общепризнанные нормы и принципы международного трудового права, международные договоры и др.) и внутригосударственные (национальные). Последние включают трудо-

вое законодательство и подзаконные нормативные акты (федеральные, субъектов Федерации и акты органов местного самоуправления), в том числе локальные нормативные акты, коллективные договоры и соглашения (социально-партнерские акты).

3. Акты высших судебных органов (национальных и международных) (Конституционный Суд РФ, уставные суды субъектов РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный суд РФ, Европейский суд по правам человека, Экономический суд СНГ) занимают самостоятельное место в системе источников права, это источники права особого рода (sui generis), имеют сложную комплексную правовую природу, сочетая признаки нормативно-интерпретационного акта и судебного прецедента.

1.2. Международные источники трудового права

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются в соответствии с Конституцией РФ составной частью правовой системы РФ (ст. 10 ТК РФ). Особое место в системе источников трудового права, этих актов связано с тем, что они обеспечивают гарантии реализации международно-правовых стандартов трудовых прав работника. Вышеупомянутый Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" указал, что неправильное применение вышеназванных международных источников может являться основанием к отмене или изменению судебного акта.

В современной науке российского трудового права особое место отводится исследованию международных стандартов труда. И.Я. Киселев писал: "Международные трудовые стандарты – главный результат международно-правового регулирования труда, которое представляет собой регламентацию с помощью соглашений государств вопросов, связанных с применением наемного труда, улучшением его условий, охраной труда, защитой

индивидуальных и коллективных интересов работников... По сути дела международными усилиями создан свод модельных актов по труду, творческое освоение которого является необходимым условием разработки и совершенствования любой национальной системы трудового права, стремящейся отвечать общецивилизационным требованиям"[27].

В настоящее время правотворчество МОТ – не единственный источник международных стандартов труда. К названным актам относятся не только акты МОТ, но иные международно-правовые акты. Это – акты, принятые ООН, региональными организациями государств, например, Советом Европы, СНГ, Европейско-Азиатского экономического сообщества (ЕврАзЭс), а также двусторонние соглашения РФ с другими государствами.

Международные источники трудового права можно классифицировать по следующим критериям:

1) орган, принявший нормативный акт,

2) юридическая сила этих актов (обязательные, рекомендательные);

3) характер регулируемых трудовых прав и интересов (индивидуальные и коллективные);

4) сфера действия (всеобщие, международные, региональные);

5) форма (международные договоры, международные обычаи, судебные решения международных судов).

Акты Организации Объединенных Наций

Главным вкладом ООН в международно-правовое регулирование социальной защиты является определение каталога основных прав человека, которые должны обеспечиваться в законодательстве любой страны, претендующей считаться цивилизованной[28]. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), в первую очередь, программный политический документ, в котором сформулирован пакет основных неотъемлемых и неотчуждаемых соци-

[27] Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 447,448.

[28] Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. М., 2005. С. 470.

ально-трудовых прав человека: права на труд, права работников создавать профессиональные союзы и входить в них для защиты своих интересов, права на справедливые и благоприятные условия труда и др. (ст. 23, 24). Всеобщая декларация прав человека стала основой, международным стандартом для всей системы международных актов по правам человека, в том числе деклараций о правах отдельных категорий лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, пактов и конвенций ООН. Специалисты международного права считают, что права и свободы, провозглашенные во Всеобщей декларации, являются юридически обязательными общепризнанными международными нормами.

Пакты и конвенции ООН, ратифицированные государством, носят юридически обязательный характер. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (1966 г., ратифицирован СССР в 1973 г.[29]) участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на труд, безопасные и здоровые условия труда, право на отдых, на объединение в профсоюзы и т.д. Государства, ратифицировавшие этот пакт, обязаны периодически представлять доклады о соблюдении взятых обязательств. Доклады рассматриваются Комитетом независимых экспертов и Экономическим и социальным советом ООН.

Акты Международной организации труда

С 1946 г. Международная организация труда становится первым специализированным учреждением ООН. Характерной чертой структуры МОТ является трипартизм, т.е. формирование и деятельность почти всех органов на основе трехстороннего представительства: правительств, предпринимателей и работников. Уставом МОТ установлена особая процедура рассмотрения жалоб на нарушения государствами-членами МОТ обязательств по соблюдению международно-трудовых стандартов[30]. МОТ осуще-

[29] Ведомости ВС СССР. 1973. № 40. Ст. 564.

[30] См.: Богатыренко З.С. Международная организация труда и ее нормотворческая деятельность // Международная организация труда: конвенции, документы, материалы. М., 2007. С. 8–109; Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 461–462.

ствляет свою правотворческую деятельность путем принятия двух видов международно-правовых документов:

1) рекомендательные (Декларации, Рекомендации);

2) юридически обязательные (Пакты, Конвенции, Протоколы).

Декларации МОТ хотя и являются юридически необязательными актами, однако носят основополагающий характер для разработки и принятия конвенций и рекомендаций. Ратифицированные конвенции МОТ являются юридически обязательными (императивными) актами. Пакты, конвенции, протоколы носят обязательный характер.

На 1 июля 2006 г. МОТ объединяет 178 государств, в которых проживает более 98% населения мира. Конвенции и рекомендации МОТ как результат ее нормотворческой деятельности остаются главным средством осуществления политики данной организации, ее целей и задач. К началу 2008 г. было принято 188 конвенций и 199 рекомендаций МОТ.

Основополагающие документы Международной организации труда являются источниками общепризнанных международных принципов и норм трудового права. Проблема ратификации государствами Конвенций МОТ не носит только национального характера и значения, эта проблема имеет и международные аспекты в условиях глобализации. Речь идет о гармонизации и унификации трудового законодательства различных стран и правовых систем на основе международных стандартов трудовых прав. Содержание этих стандартов представляет собой, как писал И.Я. Киселев, концентрированное выражение опыта многих стран, плод тщательного отбора наиболее ценных и универсально значимых норм и положений национальных систем трудового права, их трансформацию в международные нормы[31].

Таким образом, наиболее полное выражение международные стандарты трудовых прав получили в конвенциях и рекомендациях МОТ. Как справедливо отмечает З.С. Богатыренко, современный этап совершенствования нормотворческой деятельности МОТ неразрывно связан с принятием Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реали-

[31] См.: Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. С. 468.

зации (1998 г.)[32], а также концепцией достойного труда[33]. Названная Декларация провозглашает принципиальное положение: все государства – члены МОТ, даже если они не ратифицировали основополагающие конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих конвенций. В настоящее время МОТ концентрирует свои усилия и ее участников на активную ратификацию и применение основополагающих конвенций. К таковым относится 8 Конвенций: О свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г. (№ 87), О применении принципов права на организацию и ведение коллективных переговоров 1949 г. (№ 98), О принудительном или обязательном труде 1930 г. (№ 29); Об упразднении принудительного труда 1957 г. (№ 105); О дискриминации в области труда и занятости 1958 г. (№ 111); О равном вознаграждении 1951 г. (№ 100); О минимальном возрасте для приема на работу 1973 г. (№ 138); О запрещении и мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 г. (№ 182).

Международная организация труда имеет одну из эффективных систем международного контроля за соблюдением норм международного трудового права. В эту систему включаются следующие механизмы. Во-первых, ст. 22 Устава МОТ предусматривает, что каждое государство-член обязуется предоставлять ежегодные доклады в МБТ относительно принятых мер по применению в законодательстве и практической деятельности положений ратифицированных конвенций. В отношении нератифицированных конвенций в соответствии со ст. 19 Устава государства-члены должны сообщать о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации конвенции или задерживают ее. Доклады правительств изучаются Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного совета МОТ[34].

[32] Российская газета. 1998. 16 дек.

[33] Богатыренко З.С. Новейшие тенденции в нормотворческой деятельности Международной организации труда // Труд за рубежом. 2003. № 3. С. 129–158.

[34] См.: International labour standards. A global approach. 75th anniversary of the Commitee of Exsperts on the Applications and Conventions and Recommendations.

Во-вторых, Уставом МОТ (ст. 24) установлена особая процедура рассмотрения жалоб на нарушения государствами – членами МОТ обязательств по соблюдению международно-трудовых стандартов. Организации предпринимателей и профессиональные организации трудящихся могут подавать в МБТ представление на несоблюдение каким-либо государством – членом ратифицированной им конвенции. Кроме того, каждая страна-участница МОТ имеет право подать в МБТ жалобу на другое входящее в нее государство, по его мнению, не обеспечивающее соблюдение какой-либо конвенции, которую они оба ратифицировали. В последние годы контрольные органы МОТ рассматривали жалобы, предъявленные к Российской Федерации за несоблюдение ею ратифицированных конвенций. В конце 90-х гг. прошлого века большинство из этих жалоб поступило от организации российских профсоюзов по поводу нарушения Конвенции № 95 об охране заработной платы (1949 г.) в связи с массовым характером задержки заработной платы. Профсоюз российских моряков обращался с жалобой на нарушение Правительством РФ положений Конвенции № 108 о национальных удостоверениях личности моряков. Рассмотрение этой жалобы специально созданным комитетом выявило несоответствие российских нормативных актов указанной Конвенции. Комитет обратился с требованием внесения соответствующих изменений. Правительство РФ постановлением № 1508 от 1 декабря 1997 г. утвердило "Положение о паспорте моряка"[35].

На 93-ей сессии МКТ (2005 г.) Комитетом по применению норм по инициативе группы трудящихся рассматривался вопрос о том, что, по мнению российских профсоюзов, имеет место несоответствие ряда норм ТК РФ в отношении коллективных трудовых споров и забастовок положениям ратифицированной Конвенции № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 г.). В обращении Комитета Конференции к Правительству РФ содержится просьба предпринять все меры, для того чтобы в

ILO. Geneva, 2002; Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Применение международных трудовых норм 2006 (1). Общий доклад. МКТ, 95-я сессия. Доклад III (часть 1 А). МБТ. Женева, 2006.

[35] СЗ РФ. 1997. № 49. Ст. 5598.

ближайшее время привести национальное законодательство и практику его применения в соответствие с Конвенцией № 87[36].

В-третьих, в системе контрольного механизма МОТ установлена особая процедура рассмотрения жалоб на нарушения свободы объединения. По соглашению с Экономическим и социальным советом ООН постоянный трехсторонний орган – Комитет по свободе ассоциации – рассматривает жалобы, поступающие от правительств, организаций трудящихся и предпринимателей в связи с нарушением свободы объединений. По заключениям этого Комитета были осуществлены такие меры, как освобождение из-под ареста или оправдания профсоюзных деятелей, восстановление профсоюзов после их роспуска и регистрация профсоюзных организаций, отмена решений о проведении забастовок и другие конфликтные ситуации в различных странах[37].

Международные региональные акты в сфере труда

Имеются в виду акты, принятые региональными организациями государств, например, Советом Европы, Европейским союзом, СНГ и др. Конвенции региональных международных организаций государств – это разновидность многосторонних международных договоров регионального характера с ограниченным числом участников.

Совет Европы (СЕ) – одна из региональных европейских организаций, созданная в 1949 г., объединяющая более 40 государств, в том числе Российскую Федерацию. Совет Европы принял более 150 конвенций по правам человека, в том числе содержащих социально-трудовые стандарты. Среди них лидирующее место занимают Конвенции Совета Европы "О защите прав человека и основных свобод" 1950 г. (ратифицирована РФ в 1998 г.)[38],

[36] Application of International Labour Standards 2005 (1). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference. 93 rd Session. 2005. Report III (part 1A) ILO. Geneva, 2005. P. 100–101.

[37] См.: Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. МБТ. Женева, 1997.

[38] СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

Европейская социальная хартия 1961 г. (в ред. 1996 г.) (подписана, но не ратифицирована Россией в 2000 г.[39]). Основные региональные европейские стандарты труда закреплены главным образом в этих двух актах.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет минимальные обязательные стандарты, отвечающие требованиям современного европейского конституционализма. В частности, названная Конвенция провозглашает, что каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов (ст. 11). Государства – участники Конвенции берут на себя обязательство обеспечивать закрепленные в ней права и свободы каждому, находящемуся под их юрисдикцией. Таким образом, Конвенция не проводит различия между гражданами страны и иными лицами. Европейская Комиссия по правам человека в одном из своих решений акцентировала внимание на том, что, став участником Конвенции, государство гарантирует обеспечение соответствующих прав не только своим гражданам и гражданам других договаривающихся сторон, но и гражданам государств, не участвующих в Конвенции, а также лицам без гражданства. Соответственно все эти лица правомочны не только пользоваться соответствующими правами, но и обращаться с жалобами в Европейский суд по правам человека. Как отмечал в одном из своих решений Европейский суд по правам человека, то, что лицо является нелегальным мигрантом, не может служить достаточным основанием для оправдания нарушения права, гарантированного Конвенцией[40]. Таким образом, в соответствии со стандартами Совета Европы лица, имеющие право на постоянное проживание или временный вид на жительство, во многих отношениях приравниваются к гражданам страны[41]. Соблюдение рассматривае-

[39] СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2118.

[40] Application 51346/99, Cisse v. France, Judgment of 9 April 2002. Para. 50.

[41] См. подробнее: Васильева Т. Правовое положение иностранцев: стандарты и ориентиры Совета Европы // Сравнительное Конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 84–95.

мой Конвенции обеспечивается международным судебным нормоконтролем Европейского суда по правам человека.

Европейская социальная хартия (1961 г. в ред. 1996 г.) является продолжением Европейской конвенции о правах человека в социальной сфере и в совокупности с ней гарантирует осуществление свыше 30 социальных прав. Европейская доктрина рассматривает Социальную хартию как дополнение к Европейской конвенконвенции о защите прав человека и основных свобод[42]. Однако механизм реализации норм Конвенции и Хартии различен. Конвенция "О защите прав человека и основных свобод" обеспечена юрисдикционной защитой Европейского суда по правам человека. Контроль за соблюдением Социальной хартии ограничивается предоставлением докладов. В отличие от Европейской Конвенции по правам человека, права, закрепленные в Социальной хартии, распространяются только на лиц, которые на законных основаниях проживают или постоянно работают на территории соответствующего государства – участника Хартии. Другим недостатком, "слабостью" Социальной хартии считается ее селективный характер, т.е. возможность государств выбрать для себя в качестве обязательных лишь определенное количество норм Хартии[43].

Как отмечается специалистами, Россия в настоящее время не в состоянии ратифицировать эту Хартию. Это обусловлено тем, что Хартия требует от ее участников соблюдения европейских стандартов по экономической и социальной защите прав человека, а выполнение этих требований для России в силу состояния ее социально-экономического развития, уровня жизни населения, системы гарантий социально-экономических прав пока в полной мере невозможно[44].

Европейская социальная хартия включает наиболее широкий (из имеющихся в настоящее время в международных актах) набор основных, прежде всего трудовых прав и устанавливает обя-

---

[42] См.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.

[43] См.: Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 144–145.

[44] Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 130.

зательства государств по осуществлению этих прав. В Хартии сведены воедино трудовые права, закрепленные в актах ООН, в конвенциях и рекомендациях МОТ. Таким образом, как отмечал И.Я. Киселев, "Хартию можно рассматривать как важный документ международного права, осуществивший синтез основных трудовых прав для европейских государств и установивший определенную планку в отношении уровня защитных функций трудового права, ниже которой не может опускаться ни одна цивилизованная европейская страна, признающая демократию и социальные ценности и идеалы"[45].

Хартия предусматривает, что закрепленные в ней права работников не могут быть объектом ограничений, не предусмотренных в самой Хартии. Исключения могут устанавливаться национальным законодательством в целях защиты прав и свобод других лиц, общественных интересов, национальной безопасности, общественного здоровья и морали. Важно подчеркнуть, что положения Хартии не должны ухудшать нормы национального законодательства и коллективных договоров, которые предоставляют работникам более благоприятные для них права.

В теории международного права отмечается особый характер международных стандартов Совета Европы в области прав человека. В отличие от классических институтов права международных договоров рассматриваемые стандарты, в том числе трудовых прав, представляют собой односторонние обязательства признающих их государств. В этом смысле составляющие их нормы являются нормами jus cogens[46]. При этом международные стандарты прав закрепляют не столько обязательства государств по отношению друг к другу как участников международного договора, сколько к частным лицам, находящимся под их юрисдикцией. Эта особая природа стандартов СЕ диктует и соотношение с национальным трудовым законодательством участников европейской организации. Речь идет о приоритете международного

[45] Киселев И.Я. Трудовые стандарты Совета Европы // Труд за рубежом. 1999. № 4. С. 115.

[46] Венская конвенция о праве международных договоров (1969 г.) (ст. 53. Договоры, противоречащие императивной норме общего международного права (jus cogens)) // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

законодательства Совета Европы над национальным правом. Как отмечал Л.-Э. Петтити, судья Европейского суда по правам человека, сам смысл системы европейских стандартов в области прав человека заключается в том, что основные права и свободы человека возобладали над национальным суверенитетом[47].

Соблюдение Европейской социальной хартии обеспечивается специальным правовым механизмом. Государства СЕ, ратифицировавшие Европейскую социальную хартию, обязаны один раз в два года направлять Генеральному секретарю Совета Европы доклад о применении хартии в национальном законодательстве. С жалобами на неудовлетворительное соблюдение Хартии могут обращаться национальные и международные организации профсоюзов и предпринимателей и другие международные неправительственные организации. Жалоба рассматривается Комитетом независимых экспертов. В отличие от Европейского суда процедура индивидуальных жалоб не предусмотрена, и решение по результатам рассмотрения жалоб принимает Комитет министров Совета Европы, которое носит характер рекомендации соответствующему государству[48].

В последнее время специалистами международного права отмечается тенденция сближения правовых систем (в том числе и стандартов трудовых прав) Совета Европы и Европейского союза на базе практики применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Наднациональная, общеевропейская юридическая сила названной Конвенции и постановлений Европейского суда по правам человека так или иначе признается всеми странами Европы.

Европейский союз (ЕС) – это региональная организация, возникшая в результате интеграционных процессов, произошедших в Европе после Второй мировой войны. В Римском договоре 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) были определены рамки правотворческой деятельности ЕЭС в сфере

---

[47] Pettiti L. La science juridigue, les praticiens du Droits et la protection des Droits de I'Homme // Pour les droits de I'homme. Choisy-Le-Roi, 1983. P. 132.

[48] См. подробнее: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С.538 и далее.

трудовых отношений. В числе важнейших целей Римский договор провозгласил сближение законодательства государств – членов ЕЭС. Важным шагом в реализации идеи европейской интеграции стал Маастрихтский договор 1992 г., закрепивший создание ЕС. Данным договором предусматривалась унификация различных правовых систем и международного права, в том числе в сфере регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений государств-членов ЕС[49]. Согласно этому договору скоординированная социальная политика в ЕС "имеет своей задачей… содействовать повсеместно в Сообществе… достижению высокого уровня занятости, социальной защиты, равноправию мужчин и женщин,… повышению жизненного уровня и качества жизни". Социальная сфера является предметом совместного ведения Европейского сообщества и государств-членов[50].

Отметим, что в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского союза (1994 г.) в качестве обязательного условия сотрудничества является сближение и гармонизация законодательства РФ и ЕС (ст. 55)[51]. Это соглашение имеет большое значение для развития российского трудового права.

Особое место в системе источников ЕС занимает Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 г. Несмотря на то что Хартия носит характер декларации, она имеет принципиальное значение, т.к. определяет базу для дальнейшего развития трудового и социального законодательства ЕС. В ней изложены основополагающие трудовые и социальные права, в этой части она полностью созвучна с рассмотренной нами ранее Европейской социальной хартией.

Нормативные акты ЕС в сфере труда и социальной защиты принимаются в соответствии с принципом субсидиарности, т.е. по тем вопросам, которые предполагают общие нормы (стандарты) правового регулирования социально-трудовых отношений в рамках сообщества (например, трудоправовые нормы о свобод-

[49] См.: Источники трудового права Европейского союза. Бюллетень. Вып. 1 / Под ред. В.М. Лебедева. Томск, 2005.

[50] См.: Трудовое и социальное право Европейского союза. Документы и материалы. М., 2005. С. 14.

[51] СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

ном передвижении работников внутри сообщества). Европейское трудовое право как унифицированное международное региональное трудовое право ЕС включает часть общую (первичное право) и особенную (вторичное право). Общую часть составляют Договор о создании ЕС и иные учредительные документы. Эти первичные нормы представляют собой "самоисполнимый закон", они непосредственно регулируют трудовые отношения в странах ЕС и не нуждаются в имплементации. Более того, они имеют приоритет по отношению к национальному праву стран-членов ЕС. Особенная часть (вторичное право) включает регламенты, директивы и рекомендации, которые издаются органами ЕС на основе "первичного права".

Регламенты – это акты, которые имеют прямое действие и приоритет в ЕС. Они действуют наряду с внутренним законодательством государств-членов.

Директива – это средство гармонизации законодательства государств-членов, она содержит "модельные" нормы права о рабочем времени и времени отдыха (Директива 2003/88/ЕС), о защите молодежи на рабочем месте (Директива 94/33/ЕС), об информировании и заслушивании мнения работников (Директива 2002/14/ЕС) и др. Директивы, как правило, предполагают их имплементацию, т.к. каждое государство определяет способы и средства осуществления предписаний директив в национальном законодательстве. Рекомендации представляют собой предложения руководящих органов ЕС, которые адресуются государствам-членам, но не обязательны для них.

За время существования ЕС его органами было принято значительное число трудоправовых норм. Их можно условно разделить на четыре группы. Нормы регулирующие: 1) свободное передвижение работников внутри Сообщества; 2) равенство прав работников; 3) индивидуальное трудовое право; 4) коллективное трудовое право. Значительная роль в унификации европейского трудового законодательства, нормоконтроле за соблюдением международных европейских стандартов отводится Суду ЕС. Особое место в системе источников ЕС занимает Социальная хартия ЕС (Хартия фундаментальных прав работников), в которой содержатся основополагающие трудовые права: право на занятость,

на справедливую заработную плату, на коллективные переговоры, на профессиональное обучение и др. Эта Хартия, несмотря на свой рекомендательный характер, составляет исходную базу для развития европейского социального законодательства.

И.Я. Киселев справедливо рассматривал принятые ЕС акты по труду и социальным вопросам как набор модельных норм для гармонизации и унификации трудового законодательства стран-членов ЕС, с одной стороны. С другой – это и набор минимальных социальных стандартов, ухудшение которых в национальном трудовом законодательстве считается недопустимым. Трудовые стандарты ЕС составляют своего рода каркас формирующегося наднационального трудового права[52].

Но не только МОТ строит свою нормотворческую деятельность на принципах трипартизма, социального сотрудничества. В последнее время в правотворчестве ЕС по социальным вопросам все в большей мере реализуются принципы трипартизма. Директивы ЕС не только разрабатываются с учетом мнения социальных партнеров, но и сами директивы в ряде случаев придают юридическую силу европейским коллективным договорам.

В настоящее время специалисты утверждают, что современное европейское право – это относительно самостоятельная и автономная правовая система. Она включает в себя европейское интеграционное право (право Евросоюза) и европейскую систему защиты прав человека, действующую применительно к более широкому кругу субъектов на уровне государств – членов Совета Европы (СЕ), объединяющим фактором для которых является Конвенция о защите прав человека и основных свобод[53].

Содружество Независимых Государств (СНГ) – региональное объединение 12 стран Европы и Азии – республик бывшего Советского союза. В Уставе СНГ (ст. 2) отмечено, что к сферам совместной деятельности государств Содружества относятся в чис-

[52] См.: Киселев И.Я. Новый облик трудового права стран Запада. М., 2003. С. 123–124.

[53] См.: Зорькин В. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Сравнительное Конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 65

ле прочего обеспечение прав и свобод человека, вопросы социальной и миграционной политики.

Отметим, что трудовое законодательство стран Содружества характеризуется наличием близких, родственных черт. Это обусловлено во многом общей в прошлом законодательной базой – советского трудового права, которая и послужила основой для последующего развития национальных правовых систем. При этом некоторые государства сохранили прежние КЗоТы, но конечно с соответствующими изменениями и дополнениями (например, КЗоТ Украины 1971 г.)[54]. Но, несмотря на этот объединяющий участников фактор, в отличие от ЕС этой международной региональной организации не удалось стать эффективным наднациональным органом, унифицирующим социальное законодательство государств. Однако следует упомянуть о принятии модельных законов о занятости[55] и о социальном партнерстве[56], которые могут служить основой для гармонизации, а в дальнейшем и унификации трудового законодательства стран-участников СНГ. В 2000 г. была предложена концепция модельного трудового кодекса[57].

В СНГ была принята Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 г. и ряд актов, посвященных региональной миграции, охране труда, взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием и др.[58] Особого внимания за-

---

[54] См. подробнее: Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. М., 2005. С. 46–47 и др.

[55] Модельный закон о занятости населения: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 3 апреля 1999 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1999. № 21.

[56] Модельный закон о социальном партнерстве: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 ноября 2006 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2007. № 39 (ч. 2).

[57] Концепция модельного Трудового кодекса: принята постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ№ 16-7 от 9 декабря 2000 г. // Документ официально не опубликован.

[58] См.: Соглашение правительств государств-участников СНГ о сотрудничестве в области миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (1994 г.); Со-

служивает интеграционное по своему характеру Соглашение о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств – участников СНГ (Бешкек, 9 октября 1997 г.). Целью данного Соглашения является создание механизма сотрудничества правительств государств и транснациональных компаний в области трудовых отношений и социального партнерства, обеспечения социальной защиты граждан, охраны и улучшения условий их труда. В целях обеспечения единообразного применения соглашений государств-участников СНГ был учрежден Экономический суд СНГ[59].

Международные договоры РФ как международные соглашения, в свою очередь, подразделяются на 3 вида: договоры, которые могут заключаться от имени РФ (межгосударственные договоры); от имени Правительства РФ (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры). Эти договоры касаются вопросов трудовой миграции, охраны труда, иных форм сотрудничества в социально-трудовой сфере[60].

Решения международных судов (Европейский суд по правам человека, Суд ЕС, Экономический суд СНГ и др.) имеют двойственную природу, с одной стороны, разрешается конкретный спор, с другой – создается определенная модель защиты трудовых прав на будущее. Причем эта практика (модель) является обязательной для национальных правопорядков государств-участников международных организаций. Решения международных судов обязательны для государств-участников. Международные суды являются своеобразными органами международного нормоконтроля. Кроме того, международные суды обычно наделяются полномо-

---

глашения государств-участников СНГ о сотрудничестве в области охраны труда (1994); о взаимном признании прав на возмещение вреда (1994) и др.

[59] См.: Шумилов О.В. Международное трудовое и миграционное право СНГ. М., 2007.

[60] См., например: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в социально-трудовой сфере // Бюллетень международных договоров. 2004. № 10; Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда // Там же. 1996. № 1.

чиями по толкованию международных норм, тем самым обеспечивая единообразную практику реализации государствами международно-правовых актов. Таким образом, мы считаем решения международных судов дополнительными, субсидиарными по отношению к нормам международного права, источниками права.

Европейский суд по правам человека. Соблюдение европейских стандартов социально-трудовых прав Совета Европы (СЕ), в частности Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, призван обеспечить Европейский суд по правам человека, его юрисдикция обязательна для государств – членов СЕ. Европейский суд по правам человека рассматривает как межгосударственные споры, так и жалобы юридических и физических лиц о нарушении прав и свобод, закрепленных в конвенции, государством – участником СЕ, ратифицировавшем конвенцию. Возможность индивидуального обращения любого российского гражданина при исчерпании национальных средств судебной защиты в Европейский суд по правам человека является уникальным международно-правовым механизмом защиты, в том числе социально-трудовых прав. Этот суд не является высшей судебной инстанцией для судов государств – участников Конвенции[61]. Между тем по его решениям государства-участники, как правило, принимают следующие меры: отменяется вынесенный судом государства-участника приговор (решение) по делу заявителя, вносятся изменения в национальное законодательство; изменяется судебная практика государства-участника. Правовая позиция Европейского суда по правам человека становится источником национального права. Россия не составляет исключения. В Федеральном Законе о ратификации Европейской конвенции по правам человека от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ предусматривается, что Российская Федерация признает компетенцию Европейского

[61] См. подробнее: Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2000; Славкина Н.А. Механизм защиты прав человека в Европейском суде по правам человека // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Нижний Новгород, 2003. С. 465–484; Стандарты Европейского суда по правам человека и российская правоприменительная практика. М., 2005 и др.

суда по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. В качестве общей тенденции отметим, в последнее время Конституционный Суд РФ в мотивировочной части своих постановлений в ряде случаев ссылается не только на Конвенцию, но и на решения Европейского суда по делам против других стран, аргументируя ту или иную правовую позицию. По сути, РФ признает прецедентный характер решений Европейского суда. Полагаем, что не только Конституционный Суд РФ, но и общие, арбитражные суды РФ вправе использовать и ссылаться на решения Европейского суда для мотивировки судебного акта. Основной костяк жалоб, которые подают россияне в названный суд, составляют заявления о несоблюдении разумных процессуальных сроков, о нарушении сроков выплаты пенсий, пособий, заработной платы и др.

Весьма показательно в этой части решение ЕСПЧ "Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии (Страсбург, 27 октября 1975 г.).

Обстоятельства дела: Профсоюз – заявитель обратился в Европейскую комиссию по правам человека 5 марта 1970 г., утверждая, что отказ признать профсоюз в качестве представительной организации, с которой проводятся консультации, является нарушением статьи 11, взятой отдельно и в сочетании со статьей 14 Конвенции.

Суд посчитал жалобу приемлемой, установил факты и пришел к выводу, что право на коллективные переговоры, будучи существенным элементом профсоюзной деятельности, учитывается статьей 11 п. 1 Конвенции, но при этом право на консультации имеет определенные пределы, определяемые в ситуации заявителя объективными критериями. Исходя из этого Суд решил, что оспариваемая регламентация профсоюзных консультаций, действующая в Бельгии, не является нарушением статьи 11 п. 1 Конвенции и что ограничение законодателем числа профсоюзов, имеющих право на консультации, оправдано в контексте настоящего дела, отвечает требованиям статьи 11 в сочетании со статьей 14 Конвенции.

Экономический суд СНГ. Органом в сфере международного нормоконтроля следует признать и Экономический суд СНГ[62]. Он создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств – участников Содружества Независимых Государств и основанных на них экономических обязательств и

[62] Соглашение стран СНГ от 6 июля 1992 г. "О статусе Экономического суда СНГ" // Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.

договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений. При этом к ведению Экономического суда относится разрешение межгосударственных экономических споров. Споры рассматриваются Экономическим судом по заявлению заинтересованных государств в лице их полномочных органов, институтов Содружества. В этом случае по результатам рассмотрения спора Экономический суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения государством – участником соглашений, других актов Содружества и его институтов (либо отсутствие нарушения) и определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий. Государство, в отношении которого принято решение Суда, обеспечивает его исполнение.

Кроме того, Экономический суд осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов; актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о допустимости применения этих актов, как не противоречащих соглашениям и принятым на их основе иным актам Содружества. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших органов, разрешающих в государствах экономические споры[63]. Толкование международных нормативных актов СНГ, которое проводит Экономический суд СНГ является нормативным, носит обязательный для участников СНГ характер. Это официальное толкование является делегированным, т.е. осуществляется на основании переданных Суду государствами полномочий по толкованию.

Проблемы ненадлежащего исполнения государствами СНГ норм международного права не раз становились предметом рассмотрения в Экономическом суде СНГ. Например, по запросу Всеобщей конфедерации профсоюзов Экономический суд СНГ в решении № С-1/2-96 26 января 1996 г. дал толкование ст. 6 Со-

[63] Соглашение о статусе Экономического суда СНГ от 6 июля 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 2.

глашения о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, от 9 сентября 1994 г. В частности, Суд указал, что под приоритетным порядком перевода и выплаты денежных средств по возмещению вреда следует понимать первоочередное, преимущественное по сравнению с другими неторговыми платежами исполнение правительствами государств – участников указанного Соглашения и субъектами исполнения (в лице предприятий – причинителей вреда, учреждений банка и (или) почтовой связи, других организаций, независимо от форм собственности) обязательств по возмещению вреда работникам, ввиду их особой социальной значимости. В другом решении № 01-1/6-04 от 7 апреля 2005 г. Экономический суд СНГ по запросу Исполнительного комитета СНГ дал толкование применения п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. в отношении порядка учета трудового стажа, приобретенного гражданами на территории любого из государств – участников Соглашения и приобретенного гражданами на территории бывшего Союза ССР за время до вступления в силу Соглашения.

Между тем в литературе отмечается, что соответствующие межгосударственные институты в рамках СНГ не вносят заметного вклада в защиту социальных прав граждан. Так, хотя принятые Экономическим судом СНГ решения способствуют правильному применению законодательства о социальном обеспечении государств-членов СНГ, однако он принимает решения лишь по запросам органов СНГ. Отдельные граждане лишены возможности обращения с заявлениями в названный суд[64].

Суд Евросоюза. Соблюдение социально-трудовых стандартов Евросоюза (ЕС) также обеспечивается широким спектром средств защиты, включая судебный контроль[65]. Суд ЕС выступа-

[64] См.: Говорухина Е.Ю. Применение норм права социального обеспечения: Автореф. дис. …канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 21.

[65] См.: Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2002.

ет как суд общей юрисдикции: он принимает к производству и рассматривает дела, входящие в юрисдикцию Европейских сообществ[66]. В 1994 г. была принята специальная директива, устанавливающая ответственность национальных властей за неприменение на их территории европейского законодательства. В Европейском суде неоднократно рассматривались дела и выносились частные определения в адрес Франции, Греции, Бельгии и других государств за несоблюдение директив. В 1988 г. в качестве суда специальной юрисдикции был создан еще один судебный орган ЕС – Суд первой инстанции, в его юрисдикцию входят также все трудовые споры. Дела, рассмотренные этим судом, могут быть обжалованы в порядке апелляции в Суд ЕС[67].

В заключение еще раз подчеркнем, что в основу мирового порядка положены основные ценности, имеющие важное значение для международных отношений в XXI в. К ним относятся признание прав и свобод человека высшей ценностью. Их признание и защита – это обязанность государства и мирового сообщества. Это утверждение в полной мере относится к трудовым правам и свободам человека. Так, Генеральным соглашением между Общероссийскими объединениями профсоюзов, Общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2008 – 2010 гг. предусмотрена ратификация Конвенции МОТ № 144 "О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм" (1976 г.). Это будет способствовать гармонизации российского трудового законодательства с нормами международного трудового права.

Выводы

1. Источники международного трудового права характеризуются не только нормативностью, закреплением в международно-правовых актах, но и системностью. Основу этой многоуровневой системы составляют общепризнанные принципы и нормы между-

[66] См.: Капустин А.Я. Европейский суд: интеграция и право. М., 2000. С. 280.

[67] См.: Основы права Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2002. С. 78.

народного трудового права (международные стандарты трудовых прав), которые носят общеобязательный характер (jus cogens).

2. Закрепленные в международно-правовых актах международные стандарты трудовых прав являются генерализирующим, системообразующим фактором гармонизации (сближения) и унификации (приведения к единообразию) национальных систем социального законодательства в условиях глобализации экономики. Например, Конвенции МОТ являются основой для гармонизации национального трудового законодательства, а принятые Европейским сообществом (ЕС) регламенты – типичный пример унификации национального социального законодательства стран ЕС.

3. Принципы и нормы международного трудового права являются необходимым минимумом социально-трудовых прав. Международно-правовые стандарты – это не максимум того, что требует международное сообщество от государства, а минимум того, что оно должно обеспечить своим гражданам. В этом ключе очевиден их приоритет над национальным законодательством. Но государство вправе "повысить эту планку", конкретизировать, адаптировать международные стандарты социально-трудовых прав с учетом национальных условий.

1.3. Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, социально-партнерские и локальные нормативные акты

Согласно ТК РФ (ст. 5) к нормативным источникам трудового права относятся следующие:

1) Конституция РФ, федеральные конституционные законы;

2) трудовое законодательство (ТК РФ, иные федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие нормы трудового права);

3) иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов ис-

полнительной власти субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления);

4) коллективные договоры, соглашения;

5) локальные нормативные акты.

Конституция РФ и федеральные конституционные законы. В системе нормативных источников трудового права верховенство и прямое действие Конституции РФ являются неотъемлемым атрибутом, как и в любой иной отрасли российского трудового права. Это означает, что все иные нормативные акты, регулирующие трудовые отношения, принимаются в соответствии с Конституцией РФ, не должны противоречить Конституции, в противном случае эти акты признаются недействительными (недействующими), и непосредственно (напрямую) применяются положения Конституции РФ. Яркими тому примерами служат решения Конституционного Суда РФ[68], Верховных судов РФ и субъектов Федерации[69]. Однако остается открытым вопрос об определении механизма "прямого действия" Конституции. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 8 от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"[70] назвал два основных условия, когда суды при разрешении дела непосредственно применяют Конституцию. Во-первых, федеральный закон или иной нормативный акт противоречит Конституции РФ. Во-вторых, закрепленные нормой Конституции положения исходя из ее смысла не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина. Конституционные основы

---

[68] См., например: постановление КС РФ от 27 декабря 1999 г. 319-П 2 по делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с жалобами граждан… и запросом Вахитовского районного суда г. Казани и др. // Сборник постановлений Конституционного Суда РФ (гражданское и налоговое право). М., 2000.

[69] См. Обзоры судебной практики по трудовым делам: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 3. С. 11–124; № 7. С. 10–11 и др.

[70] Документ не был опубликован.

правового регулирования трудовых отношений определены ст. 7, 30, 37, 39, пп. К п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Еще целый ряд статей основного закона РФ косвенно затрагивают данную проблематику (ст. 15, 17 – 19, 41 – 43 и др.).

Высшая юридическая сила Конституции РФ по отношению ко всем действующим на территории РФ нормативным актам безусловна. Но составной частью правовой системы РФ признаются также и общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. В этой связи встает проблема о соотношении во внутренней иерархии Конституции РФ и названных международных актов. Ряд ученых-трудовиков полагают, что международные договоры находятся на втором после Конституции месте, поскольку Конституция РФ является исходным правоустанавливающим актом внутри страны, который обладает высшей юридической силой по отношению к другим правовым актам, действующим на ее территории[71]. Многие теоретики права также отмечают, что признание примата международного права не должно вести к нарушению суверенных прав России, а следовательно, на современном этапе развития российского государства и общества необходима их обязательная трансформация, адаптация к национальному праву[72]. Мы такую позицию, связанную с верховенством Конституции РФ и вытекающих из Конституции федеральных конституционных законов, по отношению к ратифицированным международным договорам РФ и трудовому законодательству РФ полностью разделяем.

Трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. В следующую группу источников российского трудового права мы объединим традиционные источники внутреннего трудового законодательства – ТК РФ, федеральные, региональные (субъектов Федерации) законы. К ним примыкают соответствующие подзаконные акты,

[71] См.: Иванов С.А. Применение конвенций МОТ в России в переходный период. Некоторые проблемы // Государство и право. 1994. № 8 – 9. С. 72; Миронов В.И. Законодательство о труде: теория и практика. М., 2000. С. 102; Архипов В. Место Конвенций МОТ в законодательстве России // Вопросы трудового права. 2008. № 2. С. 3–9.

[72] См.: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 355.

регулирующие трудовые и связанные с ними отношения (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления).

Для рассматриваемых актов отраслевой особенностью является их принятие с участием социальных партнеров, представителей работников и работодателей. Проекты законодательных актов, подзаконных нормативных актов рассматриваются соответствующими трехсторонними комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений (ст. 35.1 ТК РФ). Так, согласно ТК РФ минимальная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, и условия его предоставления устанавливаются в порядке, определяемом Правительством РФ, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (ст. 117). Аналогичный порядок предусмотрен в отношении особенностей исчисления средней заработной платы (ст. 139), перечня производств, работ и должностей, на которых ограничивается применение труда женщин (ст. 253), лиц в возрасте до 18 лет (ст. 265) и др.

Действующий ТК РФ отличает последовательно проводимый принцип разграничения полномочий законодательных и исполнительных органов в правовом регулировании труда. Так, в кодексе можно выделить две группы отсылочных статей: первая связана с обращением к федеральным законам, вторая – к подзаконным нормативным правовым актам. Иными словами, определяется круг вопросов, которые должны регулироваться только на уровне законов. Так, только федеральными законами могут устанавливаться особенности правового положения объединений работодателей (ст. 33 ТК РФ), общероссийский минимальный размер оплаты труда (ст. 133), особый порядок определения размера материального ущерба (ст. 246), утверждаться уставы и положения о дисциплине для отдельных категорий работников (ст. 189) и др. При этом продолжает действовать целый ряд принятых ранее федеральных за-

конов, которые содержат нормы трудового права. Это, например, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"[73].

Подзаконные акты в сфере труда, как правило, принимаются Правительством РФ, например, по вопросам определения особенностей режима рабочего времени и времени отдыха работников, имеющих особый характер работы (ст. 100), перечня категорий работников, которым устанавливается дополнительный оплачиваемый отпуск за особый характер работы, его продолжительность, условия предоставления (ст. 118), базовые оклады, базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам (ст. 144), особенностей регулирования труда по совместительству для отдельных категорий работников (ст. 282)[74]и др. При этом продолжает действовать целый ряд принятых ранее постановлений Правительства РФ, которые содержат нормы трудового права. Это, например, постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 "О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий"[75].

Между тем по вопросам, которые прямо не указаны в ТК РФ, могут приниматься иные подзаконные нормативные акты. Специальным органом, осуществляющим ведомственное нормотворчество, является Министерство здравоохранения и социального развития РФ (до 2004 г. – Министерство труда и социального развития РФ). В подведомственности данного министерства находится Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)[76]. Таким образом, продолжают действовать не отмененные нормативные правовые акты Министерства труда и социального развития РФ и акты Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Посколь-

[73] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

[74] Отметим, что законодатель в этой части весьма непоследователен. Так, особенности работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры определены постановлением Минтруда РФ от 30 июня 2003 г. (БНА РФ. 2003. № 51).

[75] СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1373.

[76] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // РГ. 2004. 12 марта.

ку большинство этих ведомственных актов касаются трудовых прав и обязанностей граждан, постольку они должны в обязательном порядке пройти регистрацию в Министерстве юстиции РФ. В противном случае они не подлежат применению.

Особо следует остановиться на рекомендательных ведомственных актах. Речь идет прежде всего о Рекомендациях Министерства труда РФ от 14.08.2002 г. № 57, 58, 59 об организации работы по рассмотрению коллективных трудовых споров примирительной комиссией, посредником, трудовым арбитражем[77].

Характерной особенностью трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права является иерархическая структура их построения на основе принципа федерализма. ТК РФ (ст. 6) проводит разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Еще одна особенность современной системы источников трудового права заслуживает внимания. Речь идет об официальном признании комплексных нормативных актов в части содержащихся в них норм трудового права источниками трудового права. Принятие комплексных нормативных актов вызвано необходимостью согласования содержания норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих разнообразные, но тесно связанные общественные отношения.

Коллективные договоры и соглашения (социально-партнерские акты). Договоры являются не только юридическими фактами, порождающими правоотношения, но и в случаях, установленных законом, порождают нормы права, то есть выступают как источники права. Н.Г. Александров по этому поводу отмечал: "Во всяком случае представляется бесспорно неправильным ограничивать в теории государства и права рассмотрение договора плоскостью только юридических фактов и упускать договор хотя

[77] Бюллетень Минтруда РФ. 2002. № 8.

бы при выяснении проблемы источников права..."[78]. При этом он разделял нормативные договоры на договоры – источники права, заключаемые между "субъектами, которым присвоена нормативная власть", и договоры – "предысточники" права, приобретающие значение источников при условии государственной санкции[79]. Как уже отмечалось, в советской теории трудового права коллективные договоры рассматривались в качестве самостоятельных источников права, результатов санкционированного государством нормотворчества субъектов трудового права. Особо отмечалась сложная правовая природа этих источников, совмещающих признаки нормативного правового акта и договора[80].

По своей правовой природе они относятся к нормативно-правовым договорам. В ТК РФ (ст. 5) коллективные договоры и соглашения отнесены к актам, содержащим нормы трудового права. В последнее время в теории трудового права отмечается возрастание роли коллективных соглашений и договоров в регулировании трудовых отношений. В ближайшей перспективе им отводится роль ведущих источников трудового права наряду с законодательством.

Нормативно-правовые договоры – это такие официальные акты-документы, в которых по согласованию уполномоченных на то субъектов закрепляются нормативные предписания и устанавливаются взаимные права и обязанности по их реализации (consensus facit jus – согласие творит право). Иными словами, нормативно-правовой договор приобретает значение источника права, поскольку выступает средством добровольной саморегуляции поведения, деятельности его участников. Нормативный договор представляет собой совместный правовой акт, оформление выражения согласованных обособленных волеизъявлений субъектов правотворчества, направленных на установление правовых норм. Сам термин "нормативный договор" предполагает исследование

[78] Александров Н.Г. К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Ученые записки ВИЮН. 1946. Вып. VI. С. 61.

[79] Там же. С. 82.

[80] См. подробнее: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права Т. 2. Раздел 5 "Коллективное трудовое право".

договора как акта правотворчества, акта, устанавливающего правовые нормы.

Таким образом, нормативно-правовые договоры являются результатом договорного (согласительного) правотворчества. В теоретическом и практическом плане признание договорного правотворчества означает известное ограничение монополии государства в сфере правотворчества и включение в этот процесс ряда друдругих, негосударственных субъектов[81]. Коллективные договоры и соглашения следует отнести к особой отраслевой разновидности нормативно-правовых договоров, где социальные партнеры в лице своих представителей наделены "правообразующей" способностью, т.е. способностью выступать в качестве субъектов правотворчества. Названные договоры по своей природе и порядку принятия являются социально-партнерскими актами, содержащими как обязательства сторон, так и правовые принципы и нормы.

В трудовом праве применительно к рассматриваемым источникам следует выделять два основных вида социально-партнерского правотворчества: 1) признаваемое государством правотворчество социальных партнеров (представителей работников и работодателей) исходя из их социальной автономии; 2) совместное правотворчество государственных субъектов и социальных партнеров (негосударственных субъектов). В первом случае речь идет о коллективных договорах и двусторонних коллективных соглашениях, во втором – о трехсторонних социально-партнерских актах – коллективных соглашениях.

Коллективные договоры и соглашения отвечают общим признакам нормативно-правовых договоров: 1) нормативный характер (неперсонифицированность, неоднократность действия и др.); 2) добровольность, означающая свободное волеизъявление сторон; 3) взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение принятых обязательств; 4) специальная юридическая процедура заключения, а также порядок рассмотрения споров; 5) недопустимость одностороннего отказа от

[81] См.: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 289; Карташов В.Н. Теория правовой системы общества. Ярославль, 2005. Т. 1. С. 162.

исполнения договорных условий; 6) обязательное обнародование (опубликование) нормативного договора и др[82].

Коллективные договоры и соглашения как разновидность нормативных договоров следует отграничить от нормативно-правовых актов. Так, Ю.А. Тихомиров образно назвал закон "отцом договора", а договор "зависимым" от закона правовым актом[83]. Законы, нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права: а) признают коллективные договоры и соглашения в качестве нормативно значимых способов регулирования трудовых и производных отношений, б) устанавливают пределы такого договорного регулирования, в) определяют порядок (процедуру) проведения коллективных переговоров и заключения коллективных договоров и соглашений.

Разновидностью негосударственного правотворчества является локальное нормотворчество.

Локальные нормативные акты. В ТК РФ впервые дано легальное определение локальных нормативных актов. Локальные нормативные акты – это акты, содержащие нормы трудового права, которые принимает работодатель (за исключением работодателей-физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями) в пределах своей компетенции в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями (ст. 8 ТК РФ). Иными словами, локальные нормативные акты как источники трудового права характеризуются следующими признаками:

1) являются нормативными подзаконными актами;

2) принимаются работодателем в пределах его компетенции единолично или с учетом мнения (в случаях, предусмотренных коллективным договором, соглашением, – по согласованию) представительного органа работников;

---

[82] Здесь мы ограничимся краткими характеристиками социально-партнерских актов, т.к. правовой природе данных источников права посвящен специальный раздел курса (см.: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: учебник: В 2 т. М., 2003. Т. 2 "Коллективное трудовое право").

[83] См.: Тихомиров Ю.А. Договоры в экономике. М., 1993. С. 13.

3) действуют в пределах организации (индивидуального предпринимателя), в отношении работников данного работодателя независимо от места выполнения ими работы.

Рассмотрим их по порядку. Начнем с вопроса о юридической природе локальных актов. Насколько применима в настоящее время разработанная в советской науке трудового права концепция локальных нормативных актов? В советской теории трудового права локальное нормотворчество определялось как санкционированное или делегированное государством принятие локальных нормативных актов[84]. Такой подход к локальным нормативным актам можно часто встретить и в современной литературе[85]. Между тем такое определение локального нормотворчества вполне соответствовало социалистической системе хозяйствования, основанной на господстве государственной собственности, где администрация предприятия представляла интересы государства. Сегодня ситуация иная. Более того, работодатель не наделяется государством нормативной властью. Еще Л.С. Таль, определяя природу работодательской власти, называл три ее составляющих: диспозитивную, дисциплинарную и нормативную власть. Он писал о том, что нормативная власть работодателя проявляется в установлении и издании норм, определяющих внутренний порядок предприятия. Правовое основание нормативной власти кроется в принадлежащей предприятию как социальному образованию способности к правовому самоопределению, иными словами, в его социальной автономии. Хозяин осуществляет эту автономию не в силу делегирования со стороны государства, а как глава предприятия и носитель имманентной предприятию способности творить свой внутренний правопорядок. Отсюда вытекает, что пределы нормативной власти совпадают не с частной автономией хозяина или самого предприятия, а с социальной автономией последнего. Нормы внутреннего порядка всегда обязывают также его самого. Само издание их не

[84] См.: Кондратьев Р.И. Локальные нормы трудового права и материальное стимулирование. Львов, 1973; Смолярчук В.И. Источники советского трудового права. М., 1978 и др.

[85] См., например: Рогалева Г.А. Локальное регулирование условий труда и система источников трудового права. М., 2003. С. 79.

всегда зависит от усмотрения хозяина, а нередко составляет возложенную на него законом повинность, осуществляемую под контролем органов государства и рабочих[86]. В этой связи мы не видим оснований связывать локальное нормотворчество исключительно с государственным санкционированием или делегированием права работодателя принимать локальные акты. Локальные нормативные акты – это акты автономного (частного) нормотворчества, которые принимаются в пределах, установленных государством. Эти акты являются источниками частного трудового права. В данном случае можно говорить о совпадении естественно-правового и позитивистского подходов к определению природы локальных источников. Законодатель, по сути, не наделил работодателя правом издавать локальные акты, а только закрепил в ТК РФ место этого источника в системе источников права. Отсюда можно сделать вывод о том, что право работодателя издавать локальные нормативные акты является "позитивным естественным" правом, т.е. естественное право получило позитивное закрепление. Очевидно, что локальные акты не теряют при этом связи с государством, которое признает их, определяет место данных актов в системе источников трудового права (ст. 5) и определяет пределы работодательского усмотрения (ст. 8). Е.Б. Хохлов, обосновывая сложную неоднозначную природу локальных нормативных актов, отмечал, что, с одной стороны, право на нормотворчество составляет один из элементов слагаемых хозяйской власти работодателя, это право для работодателя является его субъективным трудовым правом. С другой стороны, для работника и самого работодателя акты локального регулирования выступают как источник объективного трудового права[87].

Локальные нормативные акты, издаваемые работодателем, – это прежде всего разновидность подзаконных нормативных актов о труде, которые содержат локальные нормы права. Как подзаконный нормативный акт, локальные акты должны отвечать

[86] См.: Таль Л.С. Трудовой договор. Ч. 2. Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий. Ярославль, 1918. С. 160–185.

[87] Курс российского трудового права: в 3 т. / Под общей ред. Е.Б. Хохлова. Т. 1. С. 174–175.

принципу иерархии. Они принимаются на основании и в пределах, предусмотренных не только трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, но и коллективным договором, соглашениями. В трудовом праве пределы локального нормотворчества имеют отраслевые особенности. Первая связана с тем, что эти пределы ограничиваются не только в нормативном, но и коллективно-договорном порядке. Это продиктовано новой гранью принципа иерархии в системе локальных нормативных актов. ТК РФ закрепил принцип главенства коллективного договора в системе локальных нормативных актов, указав, что работодатель принимает локальные нормативные акты не только в соответствии с законами и иными актами, содержащими нормы трудового права, но и в соответствии с коллективным договором, соглашениями (ст. 8 ТК РФ). Вторая особенность пределов локального нормотворчества вытекает из принципа запрета ухудшать положение работника в локальных нормативных актах по сравнению с трудовым законодательством, иными актами, содержащими нормы трудового права.

Локальные нормативные акты, в отличие от иных нормативных источников трудового права, характеризуются особым порядком их принятия. В этой связи следует обратить внимание на ряд важных моментов. Во-первых, работодатель, по общему правилу, не обязан принимать локальные акты, исключение из правила составляют только правила и инструкции по охране труда для работников (ст. 212 ТК РФ). Однако разработать и ввести в действие такие локальные нормативные акты работодателя заставит сама жизнь. Для того чтобы в полной мере использовать потенциал ТК РФ, полномочия, предоставленные работодателю законом, с очевидностью необходимо принятие локального нормативного акта, т.к. значительное число статей кодекса носят отсылочный характер к локальным нормативным актам. Иначе невозможно применение на практике этих статей. Например, при увольнении работника вследствие недостаточной квалификации (п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) работодатель обязан подтвердить это несоответствие результатами аттестации. Аттестация проводится на основании Положений об аттестации, которые либо приняты вышестоящими органами, либо в локальном порядке. Другой при-

мер: для того чтобы использовать такие распространенные на практике режимы рабочего времени, как ненормированный рабочий день, суммированный учет рабочего времени, работодатель должен предусмотреть эти режимы в Правилах внутреннего распорядка (ст. 101 и 104 ТК РФ), список работ, при выполнении которых ночные смены по продолжительности уравниваются с дневными, определяются коллективным договором или локальным нормативным актом (ст. 96 ТК РФ). Статья 57 ТК РФ в числе обязательных условий трудового договора закрепляет режим рабочего времени и времени отдыха (если для данного работника он отличается от общих правил, действующих у работодателя). Следовательно, отсутствие правил внутреннего трудового распорядка или делает невозможным введение некоторых режимов работы, или предполагает установление индивидуальных режимов труда для каждого работника. При этом очевидно, что внести изменения в локальный акт (ст. 372 ТК РФ) для работодателя гораздо проще и быстрее, чем в условия, определенные сторонами трудового договора (ст. 74 ТК РФ). Альтернативой обязательному для всех работников графику отпусков (ст. 123 ТК РФ) является только индивидуально-договорное определение очередности предоставления отпусков для каждого работника со всеми вытекающими отсюда вышеназванными последствиями.

Более того, ряд разделов ТК РФ носит рамочный характер, правовой механизм реализации заложенных в этих разделах прав и обязанностей сторон следует устанавливать локальными актами. Так, работодатель обязан определить порядок хранения и использования персональных данных работника (ст. 87 ТК РФ). Законодательство о бухгалтерском учете требует начисления заработной платы в соответствии со штатным расписанием. Кроме того, заинтересованность работодателя в принятии локальных нормативных актов продиктована и налоговым законодательством, особенно главами 25 Налогового кодекса РФ "Налог на прибыль" и 24 "Единый социальный налог". Так, к расходам на оплату труда, которые уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, могут быть отнесены расходы, произведенные в пользу работника на основании коллективного договора (ст. 255 НК РФ). К прочим расходам, которые также уменьшают налого-

облагаемую базу по налогу на прибыль, относятся расходы работодателя на повышение квалификации и подготовку специалистов в этой организации в рамках деятельности налогоплательщика (ст. 264 НК РФ). В этой связи формы профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов должны быть прописаны в локальном нормативном акте, в противном случае эти расходы не будут признаны налоговыми органами. Таким образом, в целях оптимизации налоговых платежей работодатель особое внимание должен уделять локальным нормативным актам, регулирующим трудовые отношения.

Некоторые авторы подвергли критике позицию законодателя, предусмотревшего открытый перечень локальных нормативных актов, издаваемых работодателем. Они предлагают конкретизировать и установить в ТК перечень обязательных для принятия работодателем локальных нормативных актов. Так, Г.В. Хныкин в этот перечень включает следующие локальные нормативные акты, обязательные для каждой организации: 1) штатное расписание; 2) правила внутреннего трудового распорядка; 3) должностные инструкции; 4) положения об оплате труда; 5) инструкции по охране труда; 6) положения о комитетах и комиссиях по охране труда[88]. Специалисты по кадровому делопроизводству считают, что в число обязательных для организации локальных нормативных актов, наряду с названными, следует включать графики отпусков и документы, устанавливающие порядок оформления персональных данных работников согласно требованию п. 8 ст. 86 ТК РФ[89]. Как нам представляется, предложение о закреплении в законе перечня обязательных к принятию локальных нормативных актов является достаточно спорным. Работодателю должно быть предоставлено право самостоятельно определять круг вопросов, которые регулируются на локальном или индивидуально-договорном уровнях. Исключение должны составлять локальные акты по охране труда, принимаемые работодателем в

[88] См. Хныкин Г.В. Локальные нормативные акты трудового права. Иваново, 2004. С. 65.

[89] См.: Андреева В.И. Делопроизводство: Практ. пособие. М., 2005; Красавин А.С. Документирование и организация работы с кадровыми документами. М., 2004 и др.

обязательном порядке (ст. 212 ТК РФ), штатное расписание, обязательное в силу ст. 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете"[90], а также, с известными оговорками, положение об обработке персональных данных (п. 8 ст. 86 и ст. 87 ТК РФ). К последнему из них мы вернемся при рассмотрении информационных трудовых прав.

Второе важное положение, касающееся порядка принятия локальных нормативных актов, связано, собственно, с правовой регламентацией процедуры принятия и введения в действие локальных нормативных актов. В ТК РФ по порядку принятия можно выделить три группы локальных нормативных актов. Первая группа – акты, принимаемые единолично работодателем (например, положение об аттестации работников). Вторая – локальные акты, принятые в случаях, предусмотренных ТК РФ, законами и иными нормативными правовыми актами РФ, коллективным договором с учетом мнения представительного органа работников (правила внутреннего трудового распорядка, положения о стимулирующих выплатах и др.). Третью группу локальных нормативных актов составляют акты, принятые по согласованию с представительным органом работников в случаях, предусмотренных коллективным договором, соглашениями. Это могут быть любые локальные нормативные акты работодателя.

Трудно согласиться с высказанными в современной литературе суждениями о том, что сохранившиеся ныне права профсоюзов на участие в нормотворческой деятельности работодателя следует квалифицировать как отголоски социалистической концепции широкого участия трудящихся в управлении предприятиями, организациями, которая хронологически берет начало с принятия в 1936 г. так называемой сталинской Конституции СССР[91]. Современная "мягкая" форма участия представителей работников в локальном нормотворчестве является одной из форм социального партнерства. Идеология социального партнерства лежит в основе действующего ТК РФ. Соблюдение процеду-

[90] СЗ РФ.1996. № 48. Ст. 5369.

[91] См.: Трудовое право России / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2007. С. 230.

ры учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локального нормативного акта (ст. 372) обеспечивает заявленные в ТК РФ цели правового регулирования трудовых отношений – достижение оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений.

ТК РФ определяет только процедуру принятия локальных нормативных актов с учетом мнения представительного органа работников в лице выборного органа первичной профсоюзной организации (ст. 372 ТК РФ), но не определяет процедуры внесения изменений, дополнений в эти акты или прекращения их действия. По логике вещей, эта процедура должна быть такой же, как и при принятии локального нормативного акта. Но это правило целесообразно закрепить в ТК РФ. В ТК РФ законодатель весьма непоследователен, и зачастую невозможно определить критерий, по которому он установил в одних случаях порядок принятия локального акта с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации (ст. 105,123 и др. ТК РФ), а в других – с учетом мнения представительного органа работников (ст. 103 и др. ТК РФ). Исходя из принципа равенства прав представителей работников, указанную процедуру в сфере локального нормотворчества следует распространить и на других представителей работников, если иная процедура не будет предусмотрена в коллективно-договорном порядке. В тех случаях, когда локальные акты принимаются по согласованию с представительным органом работников, порядок их принятия должен устанавливаться в коллективных договорах и соглашениях. Для работодателя указанный в законе (ст. 372 ТК РФ) или коллективном договоре, соглашении порядок принятия локальных актов обязателен к исполнению.

Порядок принятия локальных нормативных актов, предусмотренный ТК РФ, сопровождается письменным оформлением процедуры (проект локального акта, обоснование к нему, мотивированное мнение выборного органа первичной профсоюзной организации, протокол разногласий) и сроками рассмотрения и проведения дополнительных консультаций. Мнение профоргана при принятии локального нормативного акта носит для работодателя рекомендательный характер, но это не освобождает работодателя от обязанности соблюсти порядок принятия этого акта. Названная обяза-

тельная процедура принятия локального нормативного акта порождает следующие правовые последствия. В первую очередь, локальные нормативные акты, принятые без соблюдения предусмотренного ТК РФ или коллективным договором, соглашением порядка, не подлежат применению (ст. 8 ТК РФ). Во-вторых, выборный орган первичной профсоюзной организации работников наделен правом обратиться с жалобой в суд или государственную инспекцию труда. Последняя обязана в течение месяца со дня получения жалобы произвести проверку и в случае выявленного нарушения выдать работодателю предписание об отмене указанного локального акта, обязательное для исполнения. Основанием такого предписания могут служить нарушения как порядка издания локального акта, так и незаконность его содержания. И, в-третьих, в случае несогласия профоргана с принятием локального нормативного акта, он имеет право начать процедуру коллективного спора в порядке, предусмотренном ТК РФ (ст. 372 ТК РФ).

Работник должен быть ознакомлен с локальными нормативными актами, непосредственно связанными с его трудовой деятельностью, под роспись. Иначе будут отсутствовать основания для привлечения работников к ответственности за нарушения этих актов. Применению подлежат лишь те нормативные акты, которые доведены до сведения работников. Если для обычных нормативных актов – это предусмотренная законом обязательная публикация, то в отношении локальных нормативных актов – это ознакомление каждого работника с локальными актами, которые касаются его трудовых прав и обязанностей. Согласно ТК РФ при приеме на работу работодатель обязан ознакомить работника с действующими в организации локальными нормативными актами, имеющими отношение к трудовой функции работника, под роспись (ст. 68). Следовательно, на практике необходимо предусмотреть ведение письменных журналов (кадровых регистров) с отметкой об ознакомлении работников с этими актами. Аналогичное правило об ознакомлении работника под подпись с локальными актами должно распространяться и на случаи внесения изменений в данные акты или их отмены. Это правило целесообразно легализовать в ТК РФ.

Локальные нормативные акты работодателя характеризуются системностью: иерархическим строением и взаимодействием, координацией источников. Возглавляет систему локальных источников трудового права коллективный договор. При этом коллективный договор выполняет две функции. Во-первых, это обеспечение приоритета коллективного договора в системе локальных источников трудового права, т.к. нормы локальных нормативных актов, ухудшающих положение работника по сравнению с коллективным договором, применению не подлежат. Во-вторых, в коллективном договоре, соглашении может быть предусмотрен порядок принятия локальных нормативных актов (ст. 8 ТК РФ).

В зарубежной практике развитых стран одним из направлений развития локального нормотворчества является его систематизация в форме "Книги для персонала". Так, в США книга персонала (ее нормативная часть) рассматривается обычно судами как неотъемлемая часть трудовых договоров работников, занятых в данной организации, и, следовательно, наделяется обязательной юридической силой[92]. Эта практика принятия Положения о персонале получает распространение и в России. Положение о персонале по своему содержанию напоминает локальный кодекс труда и включает общую часть (информационную) и нормативную (набор локальных нормативных актов, действующих в организации). Общая часть содержит информацию о предприятии, организации, ее истории, структуре, главных и текущих задачах, перспективах развития. Нормативная часть – локальные нормы о порядке аттестации работников, обработки и защиты персональных данных, условиях оплаты труда, режиме рабочего времени, внутреннем трудовом распорядке и др. Следует отметить, что этот консолидирующий локальный нормативный акт в определенной степени стал "конкурентом" коллективного договора в силу упрощенного по сравнению с коллективным договором порядком его принятия и порядком его изменения.

В современной литературе отмечается еще одна тенденция развития локального нормотворчества – это включение локаль-

[92] См.: Киселев И.Я. Новый облик трудового права стран Запада. Прорыв в постиндустриальное общество. М., 2003. С. 87–88.

ных норм трудового права в локальные гражданско-правовые акты (уставы организации, иные учредительные документы)[93]. Комплексные локальные нормативные правовые акты имеют место и в сфере локального нормотворчества. ТК РФ содержит прямые ссылки на такие акты. Так, уставы (положения) организаций, иные учредительные документы могут определять порядок проведения конкурса, избрания, назначения, утверждения в должности (ст. 16 – 19 ТК РФ), порядок представительства работодателя (ст. 20, 33 ТК), формы участия работников в управлении организацией (ст. 53 ТК), особенности регулирования труда руководителя организации (ст. 273 – 275 ТК РФ). Такие комплексные локальные нормативные акты могут приниматься и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Например, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ "О производственных кооперативах" кооперативы вправе самостоятельно определять формы и системы оплаты труда как членов кооперативов, так и наемных работников, правила внутреннего распорядка, распространяющиеся на указанные категории лиц[94].

Выводы

1. Конституция РФ является основополагающим источником трудового права, характеризуется прямым действием и непосредственным применением. Основной закон государства "возглавляет" систему источников трудового права (международных норм и договоров, ратифицированных РФ, и внутригосударственных нормативных правовых актов о труде).

2. Трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, являются иерархической структурой, построенной на принципах федерализма и разделения властей. Характерной отраслевой особенностью назван-

[93] См.: Лебедев В.М., Воронкова Е.Р., Мельникова В.Г. Современное трудовое право. Кн. 1. С. 160–163; Иванов С.Ю. Нормативные правовые акты и учредительные документы организаций-работодателей: вопросы отраслевой природы // Правовое регулирование труда в современной России: общие положения, отраслевые институты, эффективность реализации права. Саратов, 2007. С. 103–111.

[94] СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

ных нормативных правовых актов является участие органов социального партнерства в формировании и реализации государственной политики в сфере труда (ст. 35.1 ТК РФ).

3. Социально-партнерские акты как источники трудового права относятся к категории нормативных договоров.

4. Локальное нормотворчество предопределяется природой, сущностью работодательской власти. Но при этом пределы локального нормотворчества устанавливаются не только в нормативном, но и коллективно-договорном порядке. Локальные нормативные акты характеризуются отраслевыми особенностями порядка их принятия, пределов действия и иерархической подчиненностью коллективному договору (соглашению).

Глава 2
История, теория и практика социального партнерства в сфере труда

***В настоящей главе рассмотрены следующие вопросы**:*

● Назначение и роль социального партнерства в регулировании трудовых и непосредственно связанных с ними отношений. Особенности российской правовой модели социального партнерства. Перспективы института социального партнерства в сфере труда.

● Развитие учения о социальном партнерстве в науке трудового права.

● Коллективные трудовые права и способы (формы) их реализации. Представительство в социально-партнерских (коллективных) правоотношениях.

● Правовой механизм социального партнерства в сфере труда: уровни, принципы и органы социального партнерства. Регулятивная и охранительная части правового механизма социального партнерства в сфере труда.

Ключевые термины и понятия:

правовые модели социального партнерства в сфере труда, трипартизм, бипартизм в социальном партнерстве, принципы, формы и органы социального партнерства, коллективные трудовые права; уровни социального партнерства (федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, территориальный, локальный), комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

2.1. Правовые модели социального партнерства: прошлое, настоящее, будущее

Формирование и развитие трудовых правоотношений – длительный исторический процесс, где отношения между трудом и капиталом, между наемными работниками и работодателями варьируются от противостояния до переговоров и взаимных консультаций.

Упрощенная оценка отечественного и мирового опыта, господствовавшая до недавнего времени в советской литературе по трудовому праву, привела к абсолютизации классовой борьбы как способа разрешения социальных конфликтов при капитализме. Концепция социального партнерства, основанная на идее классового мира, отвергалась как "буржуазная"[95]. В результате после резкого отказа от "единственно верной" теории классовой борьбы в общественном сознании сложился своеобразный вакуум. Его заполнили старые теории в спектре от анархо-синдикализма, предполагающего прямое руководство предприятиями со стороны рабочих, до попыток регламентировать трудовые отношения посредством гражданского законодательства. Но все это в истории уже было и завершалось, как правило, плачевным итогом.

Любая совокупность социальных связей всегда является следствием долгого исторического взаимодействия разнородных факторов. Немецкий философ К. Ясперс писал: "Настоящее совершается на основе исторического прошлого, воздействие которого мы ощущаем на себе"[96]. Нельзя решать вопрос: верна или не верна та или иная концепция абстрактно, применительно к некоему "идеальному" обществу. Важен исторический подход, т.е. анализ концепций отношений между трудом и капиталом в системе координат "здесь-теперь". Изучение истории социально-трудовых отношений позволяет сделать вывод о том, что создание механизма социального партнерства является общецивилизационной закономерностью, проявление которой зависит от конкретных условий

[95] См.: Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968; Киселев И.Я. Неоконсерваторы против рабочего класса. М., 1988.

[96] Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 28.

той или иной страны. Этот механизм начал формироваться, по меньшей мере, более двухсот лет назад, а с начала XX в. стал существенным фактором социально-экономической жизни стран Западной Европы, а затем и Северной Америки.

Нарастающий в первой трети XX в. кризис западной цивилизации показал, что разрозненных правовых мер по регулированию отношений труда и капитала явно недостаточно. Произошел громадный разрыв между уровнем развития производительных сил и уровнем потребления. Кризисы перепроизводства и недонакопления становились все глубже, а их последствия – разрушительнее. Избыточные накопления богатой верхушки и среднего класса вкладывались неразумно – в бешеную спекуляцию акциями и недвижимостью. Во многом оправдались предположения К. Маркса о нарастании общего кризиса капитализма. Самые богатые богатели, самые бедные беднели. Практика свободного рынка, в том числе рабочей силы, в условиях роста монополий уже не срабатывала. Ситуацию обострила Первая мировая война и распространение идеологических учений радикального толка.

Очевидно, что провести обоснованную классификацию путей выхода из кризиса по основаниям используемого для этого социально-правового инструментария крайне сложно. Любая классификация до известной степени условна. Это касается и нашего случая. При этом надо учитывать существенное отличие в экономическом, политическом, демографическом развитии государств, их принадлежность к различным правовым системам и большое количество других факторов. Но, тем не менее, *можно выделить три основных пути выхода из кризиса*. **Первый путь** продемонстрировала Россия, где в 1917 г. произошла революция, уничтожившая капиталистический тип отношений. **Второй путь** выхода из кризиса дала фашистская Италия и национал-социалистическая Германия, где традиционные социально-экономические отношения были деформированы политической диктатурой и социальным доктринерством. Наконец, **третье направление** выхода из кризиса было представлено двумя сходными вариантами: социал-демократическим и либерально-демократическим. Первый характерен для Швеции 20 – 30-х гг. XX в.; второй – наиболее ярко представлен США после "великой депрессии" 1929 – 1933 гг. Для

всех трех путей свойственно активное вмешательство государства в экономику, его посредничество между работниками и работодателями, наличие компенсационного механизма предотвращения их прямого столкновения. Но степень вмешательства, характер посредничества и структура механизма были принципиально различны. Рассмотрим их по порядку.

Социалистическая революция как вариант снятия противоречий между трудом и капиталом

Если говорить об опыте Советской России, то в самом общем плане можно отметить, что в идеале социалистическая революция должна была снять все противоречия между трудом и капиталом. Между тем в нашей стране названное противоречие приобрело иные формы. С 1917 г. трудовое законодательство развивалось в направлении жесткого государственного регулирования (за исключением небольшого периода НЭПа). Государство в лице государственных предприятий и организаций выступало в роли единственного работодателя, диктующего условия труда и насаждающего уравнительность в распределении. Государственный социализм стал тормозом в развитии трудовых отношений. Конкретные механизмы регулирования социально-трудовых отношений в советский период широко освещены в специальной литературе по трудовому праву. Поэтому мы обращаемся к ним в ходе рассмотрения соответствующих правовых институтов в главах данной работы.

Фашистская и национал-социалистическая диктатуры как попытки разрешения противоречий между трудом и капиталом

В основе фашистской альтернативы лежала попытка формирования "корпоративного капитализма", когда рабочие и работодатели принудительно объединялись государственными и партийными структурами. Но здесь можно говорить только о социальном квазипартнерстве. Первой на этот путь вступила Италия[97], где

[97] См. Б.К. Чрезвычайный закон о надзоре за деятельностью профсоюзов в Италии // Вопросы труда. 1924. № 5 – 6. С. 135–136; Сабо Ю. Итальянские и фашистские профсоюзы в теории и действительности // Там же. 1924. № 1. С. 77–81.

Конференция промышленников и фашистские профсоюзы заключили договор, по которому последние стали монопольными представителями трудящихся (так называемый "Пакт дворца Видони" от 2 октября 1925 г.). Национальная конфедерация профсоюзных корпораций Законом о правовой организации коллективных трудовых отношений от 3 апреля 1926 г. фактически включалась в государственную систему управления. Впоследствии коллективным договорам была придана сила закона, а за их нарушение предусматривалось уголовное наказание. Уголовно наказуемым было и участие в стачках. Классовое сотрудничество было "достигнуто" в течение всего нескольких лет, главным образом, посредством репрессий и ликвидации нефашистских профсоюзов.

Весной 1927 г. Большой фашистский совет принял так называемую "Хартию труда", в основе которой лежала идея сотрудничества классов "во имя общих национальных интересов"[98]. Подтверждалось лишение рабочих права на забастовку. Они объединялись с предпринимателями в рамках фашистских корпораций, создаваемых по отдельным отраслям производства и сферам экономики. Корпорации получили право "в интересах нации" вмешиваться в хозяйственную жизнь, регулировать частную инициативу и трудовые отношения. Хартия декларировала право на отпуск, повышенную оплату за ночную и сверхурочную работу, материальную компенсацию в случае увольнения не по вине рабочего и другие социальные гарантии. Корпоративное устройство должно было привести к социальному сотрудничеству вместо классовой борьбы. В органах управления корпораций были представлены предприниматели, государственные чиновники и функционеры фашистских профсоюзов. Корпорации не только одобрили запрет на забастовки, но и ввели 40-часовую рабочую неделю. Первое было в интересах предпринимателей, второе – рабочих. Национальный совет корпораций пытался взять на себя функции верховного арбитра и регуля-

[98] См.: Александров Б. Фашистское законодательство о профессиональных союзах // Вопросы труда. 1927. № 1. С. 101–106; № 2. С. 96–101; Герман Л. Фашистская Хартия труда // Там же. 1927. № 6. С. 71–83; Кац Б. Итальянские профсоюзы и фашистская реформа Конституции // Там же. 1928. № 2. С. 95–99; № 3. С. 80–86.

тора трудовых отношений, однако на деле эти функции чаще приобретали пропагандистский характер[99].

После первых крупных банкротств в годы кризиса 1929 – 1933 гг. появилась идея создания Института движимого имущества (ИМИ). В 1933 г. создается Институт промышленной реконструкции (ИРИ), который через ИМИ получал контрольные пакеты акций банкротов и вновь "запускал" производство, обеспечивая эффективную занятость. В 1933 – 1934 гг. создаются государственные институты социального обеспечения и социального страхования. Основными из них являлись Национальный институт социального страхования (ИНПС), Национальный институт медицинской помощи (ИНАМ) и Национальный институт страхования от несчастных случаев (ИНАИЛ). Они стали составными частями гигантского перераспределительного механизма, в котором, если присоединить средства государственных банков, размещалось более 50% вкладов. Расходование средств этих организаций было связано также с общественными работами и мелиорацией сельского хозяйства. Но если данные траты хотя бы способствовали борьбе с безработицей, то финансирование ИНАИЛ войны в Эфиопии никак не связано с социальной сферой[100].

В середине 1930-х гг. в фашистских профсоюзах состояло около четырех миллионов человек, половина из которых числилась в организации под названием "После работы", выполнявшей функции социальной поддержки своих членов. Она представляла многочисленные льготы и скидки при покупке ширпотреба, оказывала материальную помощь неимущим, давала ссуду под льготный процент, но это было скорее перераспределение среди работников средств, преимущественно полученных от членских взносов[101].

До середины 1930-х гг. система социального партнерства в Италии действовала относительно эффективно. Неслучайно аме-

---

[99] См.: Белоусов Л.С. Муссолини: диктатура и демагогия. М., 1993. С. 155 и др.

[100] См.: Простаков И.В. К истории корпоративной организации капиталистической экономики: пример Италии // Истоки. Вып. 2. М., 1990. С. 135–144.

[101] См. о социально-трудовой политике фашистской Италии: Лопухов Б.Р. Фашизм и рабочее движение в Италии. М., 1968.

риканский президент Ф.Д. Рузвельт ввел в свой "новый курс" некоторые элементы социальной политики с учетом итальянского опыта. Но результативной в долгосрочном отношении эту систему признать нельзя. Во-первых, крайне разросшаяся бюрократия корпораций часто защищала прежде всего свои интересы, вызывая недовольство и работников и работодателей. Громоздкий аппарат включал в себя Министерство корпораций, Национальный совет корпораций, Центральный корпоративный комитет и множество разного рода комитетов и комиссий. Их функции пересекались, а принятие решений требовало бесконечных согласований. Во-вторых, интересы рабочих представляли исключительно чиновники фашистских профсоюзов, а прямые требования в форме забастовок объявлялись "преступлением против экономического порядка" и вели к уголовным преследованиям. Таким образом, фашистский тип социального взаимодействия был сильно деформирован всевластием государства, фашистской идеологией, социальной демагогией, милитаризацией всей жизни страны.

Надо отметить, что с конца 60-х гг. XX в. интерес к государственному корпоративизму и не только среди "правых" резко возрос. Появились разнообразные идейные течения типа "корпоративного плюрализма" и др. В 1970 г. были переизданы основные труды У. Спирито, одного из идеологов фашистского корпоративизма. Вероятно, сама эта идея, очищенная от идеологических напластований и в значительной части базирующаяся на принципе социального партнерства, не исчерпала себя.

Еще более своеобразным было взаимодействие труда и капитала в Германии после прихода к власти национал-социалистов в 1933 г. Оно представляло собой скорее не фашистский корпоративизм итальянского типа, а отношения крепостных и феодалов периода средневековья. В соответствии с Законом от 19 мая 1933 г. регулирование отношений между работниками и работодателями было возложено на "уполномоченных по труду" – по одному на каждый производственный район, что составляло 12 уполномоченных для всей Германии. Практически это были отчасти чиновники, отчасти юристы, представлявшие интересы предпринимателей. Но и с хозяевами предприятий отношения складывались у нацистов сложно. Имперский союз немецкой

промышленности не смог сохранить свою независимость и вместе с другими индустриальными ассоциациями был объединен в новую организацию, действующую под эгидой нацистов[102]. В вопросах экономики и социальной политики главным для имперского руководства была эффективность. Будущее германской нации виделось не в социальном компромиссе классов, а в завоевании дополнительного жизненного пространства, которое осчастливит "всех истинных арийцев"[103].

Закон об организации национального труда от 20 января 1934 г., известный как Рабочая хартия, поставил работников в полную зависимость от работодателей, но при сохранении прав государства неограниченно вмешиваться в эти отношения. Закон определял, что "глава предприятия принимает решения в отношении служащих и рабочих по всем вопросам, касающимся предприятий". Он нес ответственность перед государством за благосостояние своих работников. Закон предусматривал, что служащие и рабочие должны платить работодателю верностью. Профсоюзы, коллективные договоры и право на забастовку отменялись.

Согласно Закону от 24 декабря 1934 г. учреждался Германский рабочий фронт (ГРФ), который теоретически заменял профсоюзы, но не являлся представительным органом рабочих. Он был построен по корпоративному принципу и включал в себя не только рабочих, но и предпринимателей. Максимальное число его членов доходило до 25 миллионов[104]. ГРФ были переданы все средства, места отдыха и другая собственность всех бывших профсоюзных объединений. Его возглавил Р. Лей, признанный впоследствии одним из главных военных преступников. Задачей фронта определялось следить за тем, чтобы каждый индивидуум "был способен ... выполнять максимум работы". Таким образом,

---

[102] См.: Абесгауэр Б. Фашистская диктатура и положение рабочего класса в Германии // Вопросы труда. 1933. № 6. С. 78–82; Беккер К. Фашизация профсоюзов в Германии // Советское государство. 1933. № 4. С. 97–106.

[103] См.: Ширер У. Взлет и падение третьего рейха: В 2 т. Т. 1. М., 1991. С. 303–309.

[104] См.: Буллок А. Гитлер и Сталин: Жизнь и власть: Сравнительное жизнеописание: В 2 т. Т. 1. Смоленск, 1994. С. 504 и др.

рабочие были обязаны работать напряженно и много, не вступать в спор и не проявлять недовольства, в том числе размерами зарплаты. Она устанавливалась так называемыми рабочими опекунами, назначаемыми Рабочим фронтом. На самом же деле они определяли размеры зарплаты по указанию предпринимателя, даже не совещаясь по этому поводу с рабочими. Помимо этого 3 июля 1934 г. создается Имперская служба труда, руководившая прохождением гражданами обязательной трудовой повинности. Ее возглавил известный нацист К. Хирль. Отметим, что нацисты уделяли большое внимание проблемам, связанным с правовым регулированием труда. В числе руководителей немецких ведомств по труду оказались видные деятели фашистского режима Г. Вагнер, Ф. Заукель, Ф. Зельдт, А. Шпеер и др.

С мая 1935 г. резко ограничивалось право перехода с одной работы на другую, а с июня того же года ведомство по учету занятости получило право на принудительное перераспределение трудовых ресурсов. С целью прикрепления к рабочему месту еще в феврале 1935 г. вводились "трудовые книжки". С июня 1938 г. декретируется обязательная трудовая повинность по государственному распределению, за уклонение от которой предусматривается штраф и тюремное заключение. В то же время у отбывающего повинность появилась гарантия сохранения работы и его можно было уволить только с согласия правительственного ведомства по учету занятости. Наконец, в феврале 1939 г. в Германии вводится всеобщая трудовая провинность[105].

Если мы обратимся к нормативным актам, принятым в СССР преимущественно в 1939 – 1940 гг., то сходство заложенного в них правового регулирования трудовых отношений с германской моделью становится очевидным. В Советском Союзе также вводятся трудовые книжки, повышается продолжительность и интенсивность труда практически без увеличения его расценок, создаются государственные трудовые резервы, которыми распоряжалось правительство. До крайности осложняется возможность

[105] См. подробнее: Киселев И.Я. Из истории права XX века: трудовое право в фашистской Италии и нацистской Германии // Вестник Международного университета. 2001. Вып. 5. С. 108–164.

перехода с одного предприятия на другое, и устанавливается уголовная ответственность за тунеядство, за нарушения трудовой дисциплины. Излишне напоминать о членстве в единых советских профсоюзах рабочих и представителей руководства предприятий. Таким образом, тоталитарная идеология, даже противоположной направленности, диктовала сходные условия полуфеодального регулирования трудовых отношений в преддверии ожидаемой войны.

Вернемся к германским реалиям 1930-х гг. Вопросами социальной поддержки малоимущих занималась организация "Сила через радость" (аналог итальянской "После работы"). Она охватывала ежегодно до семи миллионов человек. Бюджет в организации формировался за счет отчисления 10% всех взносов, выплачиваемых в Рабочий фронт. Возникает правомерный вопрос: почему немецкие рабочие, низведенные до уровня промышленных крепостных, получавшие зарплату на уровне прожиточного минимума, тем не менее, поддерживали нацизм? Определенную роль сыграла идеологическая обработка. Но главной причиной примирения рабочего класса с его положением являлось наличие у него работы и гарантии, что он ее не потеряет. Вспоминая времена Веймарской республики, где было шесть миллионов безработных, рабочие напрямую ассоциировали политическую свободу со "свободой голодать". А. Гитлер прекрасно понимал важность борьбы с безработицей. Ему принадлежит фраза: "Если строительство автобана потребует вдвое меньше труда, я просто удвою его протяженность"[106]. В этой связи свертывание демократии и даже упразднение профсоюзов окупилось занятостью в полную рабочую неделю. Парадокс заключается в том, что Германия после 1918 г. имела прогрессивное трудовое законодательство, которое предусматривало 8-часовой рабочий день, ограничение сверхурочных работ, коллективные договоры, порядок рассмотрения трудовых конфликтов. Устанавливалась также возможность организации органов рабочего представительства на предприятиях в соответствии с Законом о фабрично-заводских советах (1920 г.). Но массовая безработица и нищета в условиях

[106] Цит. по: Буллок А. Указ. соч. С. 399.

острого экономического кризиса конца 1920-х – начала 1930-х гг. при слабой политической власти перевели механизм социального взаимодействия на "холостые обороты".

Некоторые аналогии данной ситуации с современным положением в России очевидны. Поэтому любые ошибки государства в трудовой и социальной политике могут стоить особенно дорого.

Нацистский тип социального партнерства был довольно странным, но трудовых конфликтов во второй половине 1930-х гг. было немного. Конечно, ликвидация безработицы была связана с бурным ростом военного производства, быстрым увеличением численности армии, умышленным сдерживанием заработной платы, эксплуатацией людских и материальных ресурсов захваченных стран. Поэтому национал-социалистическую модель взаимодействия труда и капитала нельзя признать удачной.

Все вышесказанное можно отнести с некоторой корректировкой и к Японии, стране с уникальными в то время трудовыми отношениями. Можно констатировать общие для всех фашистских и национал-социалистических государств черты. Во-первых, это второстепенная роль материальных стимулов к труду. Во-вторых, объединение в рамках корпорации работников и работодателей при доминирующей роли государства. В-третьих, это особая роль профессиональных союзов, склонных к замкнутости (для Японии – с внутрифирменным принципом формирования) и их реформизм правового толка без конфронтации с работодателем и государством[107]. В-четвертых, патернализм в трудовых отношениях. Весьма своеобразные формы он имел в Японии, причем как до, так и после ликвидации военно-националистического режима. Первый социальный закон в Японии был принят только в 1897 г., причем даже в начале XX в. разрешался труд детей с 11 лет, а рабочий день женщин и подростков ограничивался 12 часами[108]. Постепенно там сложилась система трудовых отношений, именуемая "ненко-сейдо", при которой работник считается пожизненно связанным с предприятием. Он принимается не на конкретную работу, а вообще на службу в данную фирму. Здесь на-

[107] См.: Окимура Х. Корпоративный капитализм в Японии. М., 1986.
[108] См.: Луи П. Японский рабочий. СПб., 1906. С. 5.

лицо пережитки феодальной системы. Даже созданное после 1945 г. под руководством американских экспертов прогрессивное трудовое законодательство принципиально не изменило ситуацию. Отметим, что группу экспертов из США возглавлял эмигрант из России, в прошлом меньшевик и видный политический деятель периода Временного правительства В.С. Войтинский, младший брат известного советского ученого-трудовика И.С. Войтинского.

Социал-демократический и либерально-демократический варианты разрешения противоречий между трудом и капиталом

Первый из них был связан в значительной степени с социальной политикой Швеции после создания в 1920 г. первого социал-демократического правительства Я. Брантинга. Активную политику в государственном посредничестве между трудом и капиталом вело также правительство лейбориста Д.Р. Макдональда в Англии и радикала Э. Эррио во Франции. Например, в Англии согласно Закону о промышленном управлении (1918 г.) определялся механизм установления минимальной заработной платы в тех отраслях, где отсутствовали коллективные договоры и были слабые профсоюзы. Закон об арбитражном суде (1919 г.) предусматривал введение добровольного арбитража при рассмотрении коллективных трудовых конфликтов. В 1927 г. принимается Закон о профсоюзах и трудовых спорах. Во Франции 25 марта 1919 г. утверждается Закон о коллективных договорах. Он предполагал возможность заключения коллективных договоров не только профсоюзами, но и любой организацией работников, а также стачечным комитетом. Закон от 19 июля 1928 г. вводил обязательное предупреждение об увольнении и устанавливал порядок возмещения при незаконном увольнении работника. Право на забастовку было закреплено на уровне Конституции страны[109].

Но в плане формирования механизма социального партнерства дальше всех ушли, несомненно, шведы. Этим вопросом за-

[109] См. подробнее: Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. М., 1971. С. 10–26.

нималась комиссия по изучению проблем производственной демократии и социализации, работавшая до середины 1930-х гг. Одну из главных задач комиссии Я. Брантинг видел в достижении "влияния трудящихся на управление и развитие предприятий..."[110]. Предложение комиссии предусматривало создание на предприятии с числом занятых более 25 человек производственных комитетов, которые состояли бы из представителей трудящихся и патроната и обладали бы консультативными правами. Но в то время к этому вопросу оказались не готовы ни предприниматели, ни профсоюзы, и вопрос был снят. Забегая вперед, скажем, что создание в 1946 г. фабрично-заводских комитетов стало фактически воплощением в жизнь этой разработки. В 1920-х гг. постепенно вводится безвозмездная пенсионная система за счет перераспределения государственных налогов. В 1928 г. принимается Закон о коллективных договорах, а с 1930 г. значительно расширяются права профсоюзов.

В 1938 г. было заключено Основное соглашение между Центральным объединением профсоюзов Швеции и Шведским объединением предпринимателей, так называемое Сальтшебаденское соглашение, принципы которого до сих пор используются при регламентации отношений государства, предпринимателей и профсоюзов. Договор ознаменовал собой официальный переход к политике "социального партнерства". Отныне регулирование социально-трудовых отношений должно было осуществляться профсоюзами и объединениями предпринимателей при посредничестве государства. Этот договор выработал политику компромисса между хозяевами предприятий и наемными работниками, так называемый "мир в промышленности", "Дух Сальтшебадена" затруднял возможность открытого противостояния труда и капитала и надолго стал одним из главных элементов шведской политической культуры. Таким образом, наряду с законодательными установлениями, одним из основных инструментов регулирования социально-трудовых отношений стали переговоры заинтересованных сторон.

---

[110] См.: Плевако Н.С. Швеция: реформизм против реформы? М., 1990. С. 15–19.

Для регулирования трудовых отношений был создан Комитет рынка труда, главной задачей которого являлось предотвращение трудовых конфликтов. В рамках Комитета в дальнейшем заключались отдельные соглашения между профсоюзами и предпринимателями по таким конкретным вопросам, как охрана труда, промышленная санитария, профессиональное обучение, хронометраж рабочего дня[111].

Можно предположить, что одной из причин устойчивости шведской социально-экономической модели развития ("шведского социализма") служит наличие механизма социального партнерства между трудом и капиталом при активном государственном посредничестве. Эта модель впоследствии была воспринята и другими скандинавскими странами.

Еще одним вариантом выхода из кризиса был комплекс реформ, известный как "новый курс" и проводимый американским президентом Ф.Д. Рузвельтом в 1930-х гг. В определенном смысле "новый курс" означал реализацию в США тех же социальных реформ, что и в ряде европейских стран в начале XX в. В то же время он являлся завершением длительного пути к регулируемой экономике, начавшегося с контроля над железнодорожными тарифами и трестами в 1880 – 1890-х гг., и социальных реформ президентов Т. Рузвельта и В. Вильсона. Действительно новаторским в "новом курсе" была быстрота его осуществления, уложившаяся в считанные годы. В европейских странах аналогичный процесс занял десятилетия. В нашу задачу не входит анализ всего "нового курса", который представлял целую систему реформ практически всех сторон социально-политической жизни. Его стержнем явилось усиление государственного регулирования, составной частью которого было налаживание отношений между работниками и работодателями и становление государственной системы социального обеспечения. О социальном партнерстве "по шведскому варианту" в данном случае говорить не приходится, но некоторые элементы социального сотрудничества имели место.

[111] См. о социальной политике Швеции: Тимашкова О.К. Шведская социал-демократия у власти: Очерк экономической и социальной политики. М., 1962.

Сами реформы были вызваны крайней необходимостью, т.к. вопрос стоял о сохранении социально-политической системы. Паника на бирже и банковский кризис, обострение классовой борьбы и рост преступности, около 25% безработных от всего трудоспособного населения – все это требовало эффективных и оперативных мер со стороны государства. Еще будучи губернатором штата Нью-Йорк, в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Рузвельт заявил: "Помощь этим несчастным гражданам (безработным) должна быть представлена Правительством не в форме милостыни, а в порядке выполнения общественного долга"[112]. В противовес саморегулируемой экономике новый президент выдвигал идею "сочетания интересов", где каждой социальной группе, будь то работники, будь то предприниматели, надлежит осознать себя частью целого, звеном общего плана. Члены "мозгового" центра президента, профессора Колумбийского университета Р. Моли, Р. Тогвелл и А. Берли предполагали сотрудничество всех классов во имя общественных интересов. Целью развития Тогвелл считал "необходимое для всех, а не роскошь для немногих". Берли был сторонником "коллективизма без коммунизма"[113].

Значительное место в государственной политике в период кризисного состояния экономики отводилось вопросам социальной защиты населения. Создается целый ряд организаций, которые при различной степени участия государства и в основном на бюджетные средства организовывали для безработных общественные работы, прежде всего для лиц в возрасте от 18 до 25 лет. Это Гражданский корпус сохранения ресурсов, Администрация гражданских работ и Администрация по обеспечению работой. Первоначально профсоюзы осудили такую практику, заявляя, что идет милитаризация труда и "сбивание" заработной платы, но впоследствии функционеры АФТ были вынуждены сделать шаги навстречу государственной политике занятости. Общественные работы облегчали положение безработных, но не решали проблему занятости в целом. Федеральный фонд помощи безработ-

[112] Цит. по: Яковлев Н.Н. ФДР – человек и политик // Избранные произведения. М., 1988. С. 122.

[113] См.: Яковлев Н.Н. Указ. соч. С. 129, 130.

ным всех возрастов, имевших ранее постоянную работу, создавался за счет специального налога на предпринимателей, а распоряжались ими власти штатов. К 1938 г. каждый штат ввел ту или иную форму страхования по безработице. 14 августа 1935 г. вступил в силу Закон о социальном обеспечении. Многим категориям рабочих по достижении 65-летнего возраста назначались небольшие пенсии. Взносы в пенсионный фонд делались работниками и предпринимателями[114]. Система выплаты пенсий и пособий оказалась очень сложной, с существенными отличиями в различных штатах. Но принципы заботы государства о гражданах, ответственности правительства за благосостояние народа получили свое законодательное утверждение. На повестку дня стало образование двух новых министерств: социального обеспечения и общественных работ.

Меры социального обеспечения и социальной защиты лишь смягчали последствия кризиса. Но реальный выход из него мог быть осуществлен только через возрождение экономики и создание эффективного механизма сотрудничества труда и капитала. И такие меры были предприняты. 16 июня 1933 г. вступает в силу Закон о восстановлении национальной промышленности. Он вводил "кодексы честной конкуренции" во всех отраслях промышленности. Кодексы запрещали детский труд, устанавливали минимальную заработную плату, максимальную рабочую неделю. В разделе 7А провозглашалось право рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов. Надо отметить, что некоторые антипрофсоюзные меры были отменены Федеральным законом против судебных предписаний, касающихся профсоюзов 1932 г. (Закон Норриса-Лагардия). Названным законом ограничивалась возможность работодателей в получении судебных предписаний, направленных против профсоюзов, и объявлялись недействительными так называемые "желтые обязательства", т.е. обязательства наемных работников не вступать в профсоюзы. Но идеи неограниченной свободы предпринимательства и индивидуализма пользовались еще очень значительной популярностью в американском обществе и оставались составной частью националь-

[114] См.: Краткая история США. М., 1993. С. 158–159.

ного менталитета, что сказывалось на характере формирования механизма социального партнерства.

В мае 1935 г. Верховный суд США признал неконституционным Закон о восстановлении национальной промышленности, в том числе его положения, касающиеся трудовых отношений. Отметим, что Верховный суд США до 30-х гг. XX в. периодически признавал неконституционными акты социального законодательства, опираясь на либерально-индивидуалистическую концепцию прав и свобод человека. Даже законы отдельных штатов, ограничивающие продолжительность рабочего дня для некоторых категорий работников, признавались недопустимым вмешательством в права личности[115]. Образовавшийся вакуум заполнил Национальный закон о трудовых отношениях (Закон Вагнера), подписанный президентом 5 июня 1935 г. Закон Вагнера, который называют "Великой хартией вольностей трудящихся", гарантировал трудящимся "двойное право": право на объединение в профсоюзы и право заключения коллективных договоров с нанимателями. В соответствии с этим законом учрежден специализированный государственный орган – Национальное Управление по трудовым отношениям, который был призван содействовать организации коллективных переговоров и разрешению коллективных споров[116]. Сам сенатор Р. Вагнер, чье имя получил данный акт, говорил, что целью закона было "развитие партнерства между промышленностью и трудом в решении национальных проблем, что является существенным дополнением политической демократии"[117]. В тот период ситуация с соблюдением трудовых прав работников в США была далека от идеальной, но правительство пыталось ее исправить. В марте 1939 г. выходит знаменитый роман Д. Стейнбека "Гроздья гнева", где писатель показал бесправное положение сезонных рабочих в Калифорнии. Если ориентироваться на принятое в американском праве понятие "нечестной

[115] См.: Киселев И.Я. Личность в буржуазном трудовом праве. М., 1982. С. 23.

[116] См.: Макконел К.Р., Брю С.Л. Экономика: Принципы, проблемы, политика. Т. 2. М., 1992. С. 293–299.

[117] Цит. по: Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968. С. 63.

трудовой практики"[118], то автор описал почти все ее проявления: препятствование реализации права на объединение и коллективные переговоры, одностороннее изменение существенных условий трудового договора, составление "черных списков" активистов, увольнение работников в отместку за профсоюзную деятельность и другие. Книга получила широкий общественный резонанс, с ней были знакомы ведущие политические деятели, начиная с президента США. Уже в конце 1939 г. Сенатский комитет по вопросам образования и труда начал слушания о положении сезонных рабочих в Калифорнии.

В 1947 г. Законом Тафта-Хартли устанавливается процедура заключения коллективного договора, положения о контроле над забастовками, угрожающими здоровью и благополучию нации. Как следует из содержания вышеназванных законов, государство устанавливает правовой статус социальных партнеров в регулировании трудовых отношений, правовые формы их сотрудничества в рамках коллективных договоров, мирные средства разрешения трудовых конфликтов.

Формированию основ социального партнерства способствовал целый ряд факторов. Это целенаправленная государственная социальная политика, активизация рабочего, в том числе забастовочного, движения, осознание частью предпринимателей необходимости идти на уступки, объективная потребность в социальном взаимодействии в условиях обострения кризисов и угрозы для всей социально-экономической системы. В определенной мере сказывалось и влияние ситуации в СССР. Активное государственное вмешательство в экономику, значительная степень материального равенства граждан, мощная система социального обеспечения и гарантия занятости в Советском Союзе являлись существенными "раздражителями" Запада. Такая ситуация давала дополнительный стимул и пример рабочему движению, одновременно демонстрируя правительствам и предпринимателям возможные последствия революционного взрыва. Американский писатель Теодор Драйзер имел все основания заявить по поводу по-

[118] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 311 (прим).

явления социального законодательства в США в 1930-х гг.: "За это я благодарю Маркса и красную Россию".

Социальное партнерство в странах на постсоциалистическом пространстве Центральной и Восточной Европы, бывших союзных республик СССР

Значительным событием конца 1990-х гг. стало крушение социалистической экономической системы в названных странах. Переход к рыночным отношениям сопровождался кризисными явлениями в экономике, снижением уровня доходов населения и т.д. В этих условиях в постсоциалистических странах остро встал вопрос о выборе модели социального диалога в сфере труда. Большинство стран, в том числе и Россия, сделали свой выбор в пользу трехстороннего сотрудничества социальных партнеров и государства, трехсторонних консультаций и трех-двусторонних коллективных соглашений и договоров на национальном, межотраслевом, отраслевом, территориальном и локальном уровнях[119].

На выбор этой модели в значительной мере повлияла позиция Международной организации труда (МОТ). Она культивировала значение трипартизма, поскольку и сама организация строилась на принципе трехстороннего взаимодействия представителей правительств, союзов работодателей и профсоюзов государств-участников. Кроме того, прошлый опыт централизованного государственного регулирования социалистических трудовых отношений в определенной мере диктовал сохранение этой функции в "руках государства", но ее реализация в новых условиях должна проходить на основе консультаций с социальными партнерами. В этой связи в странах постсоциалистического пространства были созданы трехсторонние советы, их полномочия различаются по странам, но в основном эти органы имеют совещательный или совещательно-рекомендательный статус, в ряде случаев в их рамках могут заключаться генеральные соглашения (Венгрия, Чехия, Казахстан, Белоруссия, Россия и др.). Эти трех-

[119] См.: Подшибякина Н.Д., Цысина Г.А. Социально-трудовые отношения в странах Центральной и Восточной Европы // Труд за рубежом. 2006. № 2. С. 26–45.

сторонние органы используются правительствами для консультаций перед принятием важных решений в социально-трудовой сфере, среди них Совет по примирению интересов в Венгрии, созданный в 1990 г., Комиссия по согласованию интересов в Болгарии (1990 г.), Фонд социального мира в Польше (1993 г.) и др.[120] Так, в Венгрии национальный трехсторонний Совет выполняет целый ряд функций: определение минимального размера оплаты труда на следующий год; разрешение коллективных трудовых споров; участие в формировании политики и законодательства по вопросам труда и занятости[121]. Большинство трехсторонних советов действуют на основе законодательных актов, немногие – по трехстороннему соглашению. В России такими постоянно действующими органами социального партнерства является трех- или двусторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Другой характерной особенностью правовой модели социального партнерства в постсоциалистических странах стало ее "строительство сверху", т.е. формирование этой модели государством. Многими исследователями подчеркивается тот факт, что в отличие от стран Запада, где социальное партнерство возникло в результате длительной и упорной борьбы за свои права трудящихся и их профсоюзов, т.е. "снизу", в рассматриваемых странах социальное партнерство насаждалось "сверху", как один из механизмов регулирования рынка труда. В России первым шагом по созданию правового механизма социального партнерства был Указ Президента РФ от 15 ноября 1991 г. № 212 "О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов). Этим Указом вводилась многоуровневая система социального партнерства в области социально-трудовых отношений и разрешения трудовых конфликтов. Она включала следующие уровни: общенациональный, уровень субъекта Федерации; территориальный,

[120] См.: Ершова И.Б. Роль профсоюзов в формировании трудовых отношений переходного периода в странах Восточной Европы // Труд за рубежом. 1995. № 2. С. 71–72.

[121] См.: Нача Б. Проблемы становления системы социального диалога в Венгрии // Опыт и проблемы социального диалога в России и странах Европейского союза. М., 2005. С. 85–87.

отраслевой и уровень предприятия. Затем принимается Закон РФ "О коллективных договорах и соглашениях" (1992 г.), который конкретизирует уровни социального партнерства по типам (видам) заключаемых коллективных соглашений и договоров, устанавливает процедуру коллективных переговоров, порядок заключения соглашений и ответственность сторон[122].

Возвращаясь к истории формирования правовой модели социального партнерства в постсоциалистических странах, следует также остановиться еще на одной ее особенности. Это недостаточная независимость и самоидентификация социальных партнеров, особенно представителей работодателей. Что касается профсоюзов, то во всех странах наблюдался сложный процесс, с одной стороны, реформирования прежних традиционных профсоюзов, сформировавшихся в период социалистического строительства, с другой – зарождение новых независимых профсоюзов. В ряде стран этот процесс сопровождался расколом и конфронтацией в профсоюзной среде. В России доминирующие позиции сохранил реформированный профсоюз, ныне Федерация независимых профсоюзов (ФНПР). Намного сложнее складывалась ситуация с другим социальным партнером – союзами работодателей. Если на Западе такие объединения создавались как вызов, реакция на существование профсоюзного движения, то в странах социалистической ориентации с господством государственной формы собственности такие союзы работодателей в принципе не могли получить распространения. В большинстве стран правовая база социального партнерства появлялась до становления самодостаточной структурированной стороны социального партнерства – представителей (союзов) работодателей.

В европейских постсоциалистических странах в связи с последующим их вступлением в ЕС получила развитие еще одна форма социального партнерства – советы предприятий. Эти органы рабочего представительства действуют на локальном уровне, как правило, в большинстве стран наряду с профсоюзами, реже в других странах создаются только там, где профсоюзные органи-

[122] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 890.

зации отсутствуют. Законодательство ЕС предусматривает обязательное создание на предприятиях стран-членов ЕС органов наемных работников, наделенных консультативно-информационными функциями, о чем речь пойдет ниже. Таким образом, получает распространение "многоканальная" система представительства интересов работников, не только профсоюзами, но и органами рабочего представительства.

Одной из тенденций развития правового механизма социального партнерства в рассматриваемых странах является их ориентация на унифицированные на уровне международно-правовых стандартов модели социального партнерства. Так, для стран СНГ в этой роли выступает Модельный закон о социальном партнерстве, принятый на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 27-14 от 16 ноября 2006 г.)[123]. Закон определяет организационные, правовые и экономические основы функционирования системы социального партнерства как важнейшего механизма регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений, цели, принципы, уровни, формы социального партнерства, основные права социальных партнеров: на информацию, коллективные переговоры и др. Для европейских стран особую роль играет Европейская социальная хартия (1996 г., пересмотренная). Российская Федерация подписала эту Хартию в 2000 г., но до сих пор не ратифицировала. Стороны названной Хартии признают в качестве целей своей политики создание условий, обеспечивающих осуществление основных трудовых прав и принципов, в том числе право работников и работодателей на объединение, право на коллективные переговоры и коллективные действия по защите своих прав, право на информацию и консультации. Эти права составляют ядро правового механизма социального партнерства, о чем речь пойдет ниже.

[123] Информационный бюллетень Международной Ассамблеи государств-участников СНГ. 2007. № 39.

Правовые модели социального партнерства

В зарубежной практике сложились две основные модели социального партнерства в сфере труда. Первая модель применяется в странах Евросоюза и ряде других стран. Она характеризуется активным вмешательством государства в регулирование трудовых отношений, особенно в странах Северной Европы, основана на принципах трипартизма и включает три уровня: общенациональные коллективные соглашения, отраслевые (стандартные) и местные (региональные, заводские) коллективные договоры. Так, в Бельгии государство прибегает к директивному вмешательству в коллективно-договорную практику, определяя не только порядок заключения коллективного договора, но и его содержание, структуру. Это довольно устойчивые и централизованные системы коллективных договоров. Они характеризуются относительно высоким охватом работников, в том числе и за счет применения института распространения коллективных соглашений[124]. В настоящее время в этих странах, по мнению МОТ, очевидна тенденция в направлении некоторой децентрализации, тогда как общенациональные и отраслевые коллективные переговоры утрачивают свое значение. Так, в Швеции, где всегда считались нормой централизованные коллективные отношения, конфедерация работодателей недавно отказалась от своих мест в ряде центральных трехсторонних коллективных органов и перестала подписывать общенациональные двусторонние соглашения с профсоюзами. Следует отметить тенденцию в изменении содержания централизованных общенациональных, отраслевых коллективных переговоров, которыми все чаще устанавливаются только рамки для проведения коллективных переговоров на уровне предприятия. Так, в Германии, где существует давняя традиция отраслевых коллективных соглашений, в настоящее время в их содержание стали все чаще включаться "вводные статьи", разрешающие советам предприятий и работодателям договариваться о поправках к этим соглашениям на уровне предприятий. Но европейская модель трудовых отношений в целом сохраняет привер-

[124] См. Цыганов М.Е. Тенденции развития коллективно-договорных отношений в странах ЕС // Труд за рубежом. 2005. № 3. С. 15–35.

женность к общенациональным консультациям и переговорам. Европейцы не склонны соглашаться с чрезмерным неравенством, они рассчитывают на то, что государство должно исправлять социальные последствия функционирования рыночной экономики, обеспечивать социальную защиту, минимальный гарантированный доход.

Вторая модель социального партнерства, по терминологии МОТ, "волюнтаристская модель" зародилась в Англии, она также имеет место в таких странах, как Канада, США, Новая Зеландия, Австралия, и в большинстве развивающихся стран Азии, Латинской Америки и англоговорящих стран Африки[125]. Она, как правило, сводится к низовому уровню, уровню коллективных договоров на предприятиях, и значительно реже переговоры и соглашения осуществляются на региональном и отраслевом уровнях. Организации предпринимателей и профсоюзы вмешиваются в социально-трудовые отношения опосредованно, активно участвуя в законодательной и политической деятельности. В рамках названной модели социального партнерства, которая в ее чистом виде представлена в США, именно социальные партнеры формируют (регулируют) трудовые отношения, тогда как функция законодательства (государства) заключается в организации коллективных переговоров и установлении правил социального диалога. Объединение Европы, европейское законодательство стали причиной модификации рассматриваемой модели. Так, от Великобритании это потребовало предусмотреть обязательные консультации по коллективным увольнениям и рабочему времени, а также образование органов рабочего представительства – советов предприятий.

Таким образом, правовые средства социального партнерства в зависимости от национальных особенностей варьируются от консультационных форм сотрудничества социальных партнеров до принятия ими совместных решений, коллективных соглашений и договоров и охватывают участников от низового уровня предприятий и фирм до общенационального. МОТ считает, что

[125] См.: 72-я сессия Международной организации труда. МБТ. Женева, 1986.

невозможно предложить единую идеальную модель социального партнерства, которая способствовала бы социально-экономическому росту лучше, чем другая модель. При этом МОТ в конвенциях и рекомендациях определила основные формы и уровни сотрудничества трудящихся, работодателей и государства, а равно и правовые принципы их социального партнерства. Международные стандарты коллективных трудовых прав составляют базу для становления и развития национальных моделей социального партнерства. Более подробно на этих вопросах мы остановимся в разделе, посвященном коллективному трудовому праву.

Перспективы правового механизма социального партнерства в сфере труда в XXI в.

Начало XXI в. ознаменовалось существенными изменениями, сдвигами в общественной организации труда, усилением индивидуально-договорных (частных) начал в правовом регулировании трудовых отношений и, как оборотная сторона медали, снижением роли профессиональных союзов работников, профессиональной солидарности. Даже в Германии, где влияние профсоюзов традиционно сильно, а численность велика, за последнее десятилетие прошлого века она снизилась с 12 до 9 млн человек, а в целом за названный период абсолютная численность членов профсоюзов в большинстве развитых стран снизилась на величину от 6 и до 75%. Охват профсоюзным членством во многих странах составляет менее 20% работников[126]. Данная тенденция в целом сохраняется и с началом XXI в. Таким образом, индивидуализация трудовых отношений в современных условиях неизбежно отражается и на судьбе коллективных трудовых отношений. Общая тенденция сокращения членства в профсоюзах во многих странах, организационные трудности, с которыми сталкиваются союзы работодателей, дерегулирование условий занятости, по мнению ряда исследователей, предопределяют упадок коллективных трудовых отношений, которые рассматриваются как пережитки

[126] См.: Труд в мире. Трудовые отношения, демократия и социальная стабильность. МБТ. Женева, 1997 – 1998. С. 6–11 и далее.

прошлого. Между тем эксперты МОТ, опираясь на обобщения современной зарубежной практики трудовых отношений, находят много признаков того, что союзы работодателей и профсоюзы адаптируются к современным реалиям глобализации экономики и растущей конкуренции. Они изменяют свою структуру, методы, совершенствуют механизмы социального диалога. Кроме того, практически на всех континентах государства активнее, чем раньше, участвуют в решении социальных вопросов. Все это свидетельствует об общей тенденции развития правового механизма социального партнерства, его адаптации в современных условиях. В настоящее время считается нецелесообразным проведение коллективных переговоров по вопросам заработной платы и условий труда на международном уровне. Важным исключением является глобальное коллективное соглашение, достигнутое в 2003 г. между судовладельцами и Международной федерацией транспортников, которое охватывает вопросы заработной платы, рабочего времени и условий труда на судах, плавающих под "удобным флагом". В предсказуемом будущем коллективные переговоры будут по-прежнему проводиться в основном на национальном уровне. В то же время наблюдается рост численности международных объединений работников и активизация их деятельности, в том числе на основе законодательства Европейского союза (европейские советы предприятий) либо на основе соглашений между транснациональными предприятиями и профсоюзами (глобальные советы компаний). Речь идет не только о взаимном обмене информацией и консультациях, но и о случаях заключения рамочных соглашений между транснациональными компаниями и глобальными федерациями профсоюзов[127].

Выводы

1. Исторический опыт свидетельствует о бесперспективности попыток снятия противоречий между трудом и капиталом через механизмы государственно-тоталитарных методов правового регулирования социально-трудовых отношений. Любое насильст-

[127] См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости. Доклад Генерального директора. МБТ. Женева, 2004. С. 4.

венное отступление от естественного общественного развития чревато социальными потрясениями. Уроки прошлого должны учитываться, так как сложные кризисные ситуации сопровождают и современное общество, а опасность возврата к прежним, сугубо централизованным методам регулирования социально-трудовых отношений не так уж маловероятна.

2. Ориентация государственной политики на методы социального партнерства в регулировании социально-трудовых отношений доказала свою эффективность. Выше уже упоминалось о правоте теории К. Маркса относительно углубления общего кризиса капитализма в конце XIX – начале XX в., но, образно выражаясь, крик "младенца", коим тогда являлся капитализм, был принят классиком за предсмертный "храп" старика. Главным средством выхода из цивилизационного кризиса было усиление государственного регулирования и создание механизма социального партнерства в сфере отношений труда и социального обеспечения. Конечно, последнее не заменяет первого, но эффективность первого без последнего может быть сведена к нулю. Это не означает, что правовой механизм социального партнерства – панацея от всех бед. Его применение должно корректироваться в зависимости от социально-экономического состояния общества. Соответственно в условиях обострения кризисных ситуаций необходима активизация роли государства и усиление методов государственного регулирования социально-трудовых отношений. Сам по себе механизм социального партнерства не исключает государство из процесса регулирования социальных и трудовых отношений, а лишь усложняет его роль: от прямого вмешательства до партнерских отношений с союзами работников и работодателей. Учитывая исторический опыт России, как и многих других стран, можно утверждать, что любое, даже обоснованное государственное вмешательство в социально-экономические процессы имеет свои пределы, выход за которые дает обратный эффект. Самоустранение государства из этих отношений не менее губительно. В этой связи уместно процитировать слова известного американского историка А.М. Шлезингера: "И все же неравенство как порождение нерегулируемого рынка, с одной стороны, и ужасы тоталитарного этатизма – с другой, не оставляют истин-

ным демократам иного выбора, кроме поиска многообразных форм координации усилий правительства, бизнеса и трудящихся в рамках свободной экономики"[128].

Проведенный нами анализ исторического опыта и выявленные общие тенденции государственной политики в сфере регулирования социально-трудовых отношений создают базу для исследования современного российского трудового законодательства. Это также позволяет решить вопрос о возможности рецепции зарубежного опыта с учетом национальных традиций.

3. Формирование правовой модели (механизма) социального партнерства в постсоциалистических странах осуществлялось при активном участии государства на базе международно-правовых стандартов. В основе этой модели заложены принципы трипартизма и многоуровневого социального диалога (национальный, территориальный, отраслевой, локальный уровни).

4. Правовой механизм социального партнерства не утратит своего назначения и в XXI в., т.к. имеет в своей основе консенсус (согласование) интересов работников, работодателей и государства, где государство выступает в особой роли – социального партнера. Идея социального партнерства, несмотря на серьезные трудности, по мнению западных специалистов, остается определяющим фактором стабильности в обществе. Более того, по мнению ряда специалистов Международного бюро труда МОТ в современный период усиливающаяся глобализация рынков заставляет каждую страну повышать конкурентоспособность своих товаропроизводителей. В этой связи участие государства в регулировании трудовых отношений будет расширяться. В эпоху глобализации все большее распространение получит практика участия государства в коллективных переговорах и консультациях в форме трипартизма.

Глобализация рынка труда неизбежно приведет к обогащению содержания международного механизма социального партнерства. В прошлом веке сложился межгосударственный уровень социального партнерства посредством деятельности МОТ и иных международных организаций, объединений (Совет Европы, Ев-

[128] Шлезингер А.М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 366.

ропейский союз, СНГ и др.). В конце XX в. получила некоторое распространение практика заключения международных коллективных соглашений, этот уровень регулирования транснациональных трудовых отношений получит дальнейшее развитие.

2.2. Социальное партнерство: от истоков теории социального партнерства до Трудового Кодекса РФ

У истоков теории социального партнерства

Теоретические основы социального партнерства были заложены в трудах отечественных исследователей, творчество которых было затронуто в первом томе курса Трудового права[129]. И.И. Янжул доказывал, что вмешательство государства в экономику означает осуществление государственного социализма. Он поддерживал свободу предпринимательских ассоциаций и настаивал на необходимости их взаимодействия с рабочими ассоциациями[130]. В дальнейшем академик выступал за легализацию экономических забастовок. При этом забастовки он считал крайней формой экономической борьбы, имеющей слишком много издержек. Гораздо предпочтительней, на его взгляд, были примирительно-посреднические процедуры и трудовой арбитраж[131]. Предложения И.И. Янжула были напрямую связаны с идеей социального мира в трудовых отношениях. Он писал: "Наличие борьбы между рабочими и капиталистами до известной степени неизбежно и должно разрешаться и предупреждаться именно только с помощью вмешательства государства"[132]. Янжул считал, что социальный мир представляет собой установление мира и со-

[129] Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: учебник. В 2 т. Т. 1. М., 2003. С. 424–445.

[130] Янжул И.И. Промысловые синдикаты и предпринимательские союзы. М., 1896.

[131] См.: Янжул И.И. Забастовки или стачки рабочих и чиновников, их значение, критика и возможность их замены. СПб., 1906. С. 7–21.

[132] Он же. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. С. 5.

гласия вместо борьбы и раздора с различными, якобы классовыми интересами в промышленных классах. Место борьбы, по его мнению, должно было занять согласование интересов, т.е. попытки и приемы к возможному примирению выгод классов предпринимателей и рабочих. Выгоды для хозяев и рабочих в мирном улаживании всех их споров и соглашении интересов, на его взгляд, были одинаковы[133]. Таким образом, работы И.И. Янжула содержат позитивную критику существовавшего законодательства и анализ состояния рабочего вопроса. Высокий научный уровень и богатый практический опыт позволили ему выявить основные "болевые" точки фабричного законодательства и выйти на идею социального партнерства.

В.П. Литвинов-Фалинский писал о желаемом "союзе труда и капитала", о необходимости государственного вмешательства в их отношения. Он видел двуединую цель фабричного законодательства: во-первых, облегчение положения рабочих, и, во-вторых, постановка сторон в правовые рамки. При этом фабричное законодательство представлялось ему достаточно широко и должно было регулировать не только отношения промышленников и рабочих, но и отношения между предприятиями, отношения последних с окрестным населением, а также между промышленниками и государством[134]. Он был сторонником теории "государственного вмешательства в отношения предпринимателей и работников", "социального сотрудничества труда и капитала". Центральным тезисом работ В.П. Литвинова-Фалинского было "разумное сочетание интересов государства, работников и работодателей". Он писал о взаимодействии в фабричном законодательстве двух начал: прямого государственного регулирования труда и договорного. Как мы сегодня говорим, о соотношении централизованного и локального правовых методов регулирования. Он отмечал: "Там, где кончаются пределы государственного регулирования положения труда в крупной промышленности, на-

[133] См.: Янжул И.И. Воспоминания о пережитом и виденном в 1864 – 1909 гг. Вып. 1. СПб., 1910. С. 173–175.

[134] Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законоведение как предмет преподавания в технических институтах. СПб., 1900. С. 5–7.

чинается уже область общественной инициативы, главным образом, со стороны самих рабочих и предпринимателей ... в лице их союзов и организаций"[135]. Прямое государственное вмешательство в трудовые отношения он связывал с деятельностью фабричных инспекций. При этом фабричные инспекции рассматривались им не только как органы надзора за соблюдением фабричного законодательства, но им предписывалась функция "предупреждения столкновений между нанимателями и рабочими ... Фабричная инспекция должна выступать в роли посредника в разрешении споров между ними путем миролюбивого соглашения сторон". Именно в таком ключе были расширены полномочия фабричных инспекций в Законе от 3 июня 1886 г. о правилах найма рабочих.

В.П. Литвинов-Фалинский сетовал, что "существующее законодательство не создало почвы для возникновения солидарности интересов рабочих и противопоставления их интересам предпринимателей"[136], а необходимость в этом очевидна. Фактически он ратовал за создание в России условий для развития известных форм самодеятельности рабочих, их привлечения к участию в улучшении свое своего положения. Именно с этой точки зрения В.П. Литвинов-Фалинский оценивал и Закон от 10 июня 1903 г. о фабричных старостах как нормативный акт, "представляющий первый шаг в области организации рабочих и их самодеятельности на началах представительства". Однако он отмечал, что данный закон носит полицейский характер, а его целью является предупреждение фабричных беспорядков, которые обусловливаются невозможностью для рабочих выражать свои общие пожелания и требования[137].

В трудах И.Х. Озерова получила теоретическую поддержку идея "самоорганизации рабочих". Например, одна из его работ "Фабричные комитеты и коллективный договор" была написана в пропагандистско-просветительском ключе и проиллюстрирована

---

[135] См.: Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1904. Введение. С. XXI.

[136] См.: Там же. С. XXIII.

[137] См.: Там же. С. 91, 93.

подробной характеристикой законодательства Германии, США, Австралии о фабричных рабочих комитетах и практикой его применения. Рассмотрена и зарубежная коллективно-договорная практика, где коллективные договоры характеризуются им как "средство закрепления социального мира"[138]. Он высказывался за легализацию профсоюзов, допущение стачек экономического характера, дал наиболее полный перечень причин стачек и предложил пути их устранения[139]. Озеров справедливо полагал, что "правовая фабрика возможна лишь в правовом государстве"[140].

А.А. Микулин наметил целую программу гармонизации трудовых отношений, которая отличалась взвешенностью и реалистичностью. Эта программа включала: 1) распространение охраны труда не только на фабрично-заводских рабочих, но и на труд любых наемных рабочих вообще; 2) создание центрального учреждения на паритетных началах из представителей промышленников, рабочих и при участии государства, которое бы ведало охраной труда всех видов и согласовывало все возникающие между сторонами разногласия; 3) создание условий, благоприятных для самостоятельности рабочих, в том числе свободы объединения в профсоюзы; 4) формирование третейских и подобных им судов, построенных на равном представительстве сторон, решения которых имели бы для сторон обязательную силу. Он также предлагал вести регулярную статистику труда, четко соблюдать независимость инспекции труда, расширить круг ее полномочий[141]. Еще раз подчеркнем, что в вышеназванных работах только намечались общие идеи социального партнерства и даже сам этот термин не применялся.

---

[138] См.: Озеров И.Х. Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902. С. 14.

[139] См.: Озеров И.Х. Политика по рабочему вопросу в последние годы (По неизданным документам). М., 1906. С. 23–36, 59–111, 131–142; Он же. Борьба общества и законодательства с дурными условиями труда. М., 1901; Он же. Из жизни труда: Сб. статей. Вып. 1. Статьи по рабочему вопросу. М., 1904.

[140] Озеров И.Х. Нужды рабочего класса в России. М., 1906. С. 8.

[141] Микулин А.А. Рабочий вопрос и пути его решения. Киев, 1907; Он же. Рабочий вопрос и капитализм. Киев, 1908; Он же. Фабричная инспекция в России. 1882 – 1906. Киев, 1906; Фабричное законодательство как следствие фабричной системы производства. Киев, 1901.

Идея социального партнерства является, до известной степени, плюралистичной и даже деидеологизированной. Она связана с идеей корпоративности и социальной солидарности. Отсюда попытки ее использования в государствах с различным экономическим и социальным строем, особенно в условиях поиска путей выхода из общественно-политических и экономических кризисов. В подтверждение этого можно привести наличие отдельных элементов социального партнерства в политике таких несхожих государственных деятелей, как Б. Муссолини (итальянский корпоративизм), Ф.Д. Рузвельта ("Новый курс"), Я. Брантинга (шведская модель социального сотрудничества), Р. Макдональда (анг-(английский вариант социального диалога). Это свидетельствует об универсальности идеи социального взаимодействия, ядро которой составляет осознание необходимости переговоров и взаимных консультаций как противовеса классовому противостоянию труда и капитала[142].

Учение о социальном партнерстве

Собственно учение о социальном партнерстве сформировалось в Германии уже после Второй мировой войны. Оно было неразрывно связано с социал-демократической идеологией и, до известной степени, являлось ее порождением. Более того, теоретические основы этого учения были заложены "Годесбергской программой" Социал-демократической партии Германии, принятой в 1959 г. Одним из ее основных положений выступало создание экономической демократии, при которой рабочий на равных правах с капиталистом принимает участие в управлении экономикой и по своему желанию, как и все остальные, может создать по мере роста дохода собственное состояние. Сам термин "социальное партнерство" связан с именем председателя одного из западногерманских промышленных профсоюзов Г. Лебера, предложившего свой профсоюзный план социального партнерства. Ведущий союз предпринимателей ФРГ "Федеральное объедине-

[142] См. подробнее: Киселев И.Я. Трудовое право в тоталитарном обществе. М., 2003; Лушникова М.В. Государство, работники и работодатели: история, теория и практика правового механизма социального партнерства. Ярославль, 1997. С. 18–29 и др.

ние союзов немецких работодателей" поддержал принцип социального партнерства с профсоюзами. Конфликты между трудом и капиталом при этом не отрицались, но главным считалось достижение баланса интересов – "конфронтирующее партнерство". Эта концепция оказала большое влияние на все послевоенное экономическое и политическое развитие ФРГ[143]. Эта идея классового сотрудничества получила широкую поддержку, практическую реализацию в странах Западной Европы, конвенциях и рекомендациях МОТ.

В советской науке трудового права проблемы социального партнерства стали активно исследоваться в 60-е гг. XX в. Эти исследования имели идеологическую направленность и были построены на критическом анализе буржуазных концепций социального партнерства, практики их применения в капиталистических странах[144]. Так же рассматривалось влияние этих концепций на международно-правовое регулирование труда. Общим итогом проводимых исследований было утверждение о том, что, "…воплощая идею классового сотрудничества, теория социального партнерства охватывает целый конгломерат различных по своему происхождению и содержанию буржуазных концепций, призванных создать извращенное представление о характере капиталистических производственных отношений, замаскировать эксплуатацию, способствовать подавлению классовой борьбы пролетариата"[145]. Господство государственной марксистско-ленинской идеологии не допускало иных заключений. Но вместе с тем эти исследования отличали довольно полный анализ теоретических концепций классового сотрудничества, основанный на иностранных первоисточниках и зарубежном законодательстве, практике его применения в ключе этих буржуазных концепций. В работах советских ученых подчеркивалось, что, несмотря на де-

[143] См.: Киселев И., Мошенский М. Буржуазные теории труда на службе монополий. М., 1965. С. 111 и далее; Премслер М. Теория о "социальном партнерстве" (на примере ФРГ) // Труд, право, идеология. М., 1982. С. 63–86.

[144] См.: Киселев И., Мошенский М. Буржуазные теории труда на службе монополий. М., 1965; Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968 и др.

[145] Усенин В.И. Указ. соч. С. 21.

магогический, лживый характер теории социального партнерства, она не лишена практического смысла, подкрепленная государственными организационными мерами, оказывает несомненное влияние на развитие трудового законодательства в зарубежных странах. После таких заявлений следовало вновь писать о необходимости вести упорную идеологическую борьбу, разоблачать их эксплуататорскую сущность. Например, В.И. Усенин обоснованно утверждал, что в большинстве капиталистических стран положения коллективных договоров об условиях труда работников являются нормами объективного права. В этом вопросе он дискутировал с В.М. Догадовым и рядом других советских авторов, ссылавшихся на то, что при капитализме рабочие организации не могут выполнять законодательных функций, а право не может выполнять "общую волю" антагонистических классов. Отсюда, казалось бы, следовал вывод о том, что на Западе коллективный договор как раз и является результатом компромисса, согласовывает интересы капиталистов и трудящихся. Но В.И. Усенин, опираясь на авторитет Н.Г. Александрова, утверждал следующее: "Компромисс по конкретным условиям труда нельзя считать подтверждением принципиальной приемлемости эксплуататорской системы для рабочего класса"[146]. Аналогичную позицию занимал и Б.Н. Жарков, отмечавший повышение роли коллективных договоров в системе капиталистического правового регулирования труда, но называвший их средством антимонополистической борьбы при условии классового подхода[147].

Если "снять" с этих исследований продиктованные временем идеологические наслоения, то с очевидностью проявляется высокий уровень проведенных сравнительно-правовых исследований теории социального партнерства в трудовом праве зарубежных стран, применимость и необходимость учета зарубежного опыта. В советской науке трудового права особое место занимает специ-

[146] Усенин В.И. Социальное законодательство и социальное партнерство в странах капитала (Социально-правовые аспекты современных отношений между трудом и капиталом): Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1968. С. 19.

[147] См.: Жарков Б.Н. Новые социально-правовые аспекты развития коллективных договоров при капитализме // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 242–249.

альное исследование В.И. Усенина, посвященное рассматриваемой проблеме[148]. Буржуазные концепции социального партнерства он подразделил на две группы в зависимости от круга субъектов. Первую группу он назвал индивидуалистическими концепциями социального партнерства, поскольку эти доктрины затрагивают отношения работников организации и конкретного работодателя. Другая группа концепций объединена названием коллективистской концепции социального партнерства и охватывает отношения между профсоюзами и предпринимательскими организациями.

В середине 1990-х гг. ученые-трудовики[149], а также представители других гуманитарных наук[150] вновь обратились к исследованию зарубежного и международного опыта правового обеспечения социального партнерства. Так, И.Я. Киселев отмечает, что социальное партнерство рассматривается на Западе как социологическое и этическое понятие и организационный принцип, включающий сотрудничество социальных партнеров – сторон коллективных трудовых отношений. Одной из глобальных задач трудового права называется определение юридических рамок социального партнерства, установление наиболее рациональных и

[148] Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968.

[149] См.: Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право. М., 1999. С. 132–188; Крылов К.Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор // Библиотечка профсоюзного активиста. № 4. М., 1998; Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства: сравнительно-правовое исследование. Ярославль, 1997; Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России. М., 1998; Силин А. Миф и быль социального партнерства в Российской Федерации и на Западе // Трудовое право. 2001. № 1. С. 17–22; Цитульский В.Ф. Социальное партнерство: реальность или миф? Тверь, 1999 и др.

[150] См.: Гордон Л.А. и др. На пути к социальному партнерству. М., 1994; Кубицкий С.И. Социальное партнерство в России: состояние и перспективы. М., 1999; Политика социального партнерства (российский и зарубежный опыт) / Отв. ред. М.В. Каргалова, К.Д. Крылов. М., 2003; Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996; Социальное партнерство: словарь-справочник / В.Н. Киселев и др. М., 1999 и др.

действенных методов сопоставления и примирения противостоящих друг другу сторон в сфере труда[151].

В современной российской науке трудового права проблемы социального партнерства в трудовых отношениях рассматриваются в ключе новой кодификации российского трудового законодательства. А.С. Пашков писал, что идея социального партнерства стала общепризнанной, поэтому "вопрос ставится не в том, имеется ли альтернатива этой идее, а в том, в каких формах она должна воплощаться с учетом исторических, экономических, социальных и иных особенностей того или иного общества на данном этапе развития"[152].

Понятие социального партнерства

На наш взгляд, в настоящее время имеют место два основных концептуальных подхода к правовому опосредованию социального партнерства. В соответствии с первым социальное партнерство рассматривается как новый институт общей части трудового права[153] либо как новый генеральный институт "социальное партнерство", имеющий сложную структуру, включающий субинституты коллективного договора, коллективных соглашений[154]. Такая трактовка во многом основана на позиции законодателя, обособившего в структуре ТК РФ специальный раздел. В этой связи И.Я. Киселев отмечает, что «…наличие в Кодексе специального раздела "Социальное партнерство в сфере труда" составляет уникальную черту нашего трудового законодательства»[155]. Обоснованность такой "уникальности" вызывает сомнение у многих ученых-трудовиков.

---

[151] См.: Киселев И.Я. Указ. соч. С. 162–163.

[152] Пашков А.С. Социальное партнерство в сфере трудовых отношений // Правоведение. 1997. № 2. С. 7.

[153] См., напр.: Молодцов М.В., Головина С.Ю. Трудовое право России. М., 2003. С. 94.

[154] См.: Трудовое право России / Под ред. А.М. Куренного. М., 2004. С. 126; Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Под ред. О.В. Смирнова. М., 2005. С. 80–81.

[155] Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. М., 2005. С. 251.

Второй подход к правовому опосредованию социального партнерства основан на более широком определении социального партнерства, и взгляды ученых-приверженцев этого направления в той или иной степени варьируются. Социальное партнерство рассматривается в качестве функции, цели трудового права. В ТК РФ в качестве одной из основных задач трудового законодательства является создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства (ст. 1). Так, И.Я. Киселев, как отмечалось выше, пишет о социальном партнерстве как социологическом, этическом понятии, а законодателю отводится роль "гаранта", устанавливающего правовые рамки диалога социальных партнеров. Более того, ученый особо отмечает, что «в международно-правовой практике, в частности в актах и публикациях МОТ, применяется чаще всего термин "социальный диалог", а не "социальное партнерство", принятый нашим законодателем»[156]. В Глобальном докладе генерального директора МБТ, представленном в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, "Объединение в организации в целях социальной справедливости" подчеркивается, что для МОТ термин "социальный диалог" охватывает все типы коллективных переговоров, консультаций или обмена информацией между представителями правительств, работодателей и работников по вопросам, представляющим общий интерес и касающимся экономической и социальной политики. Трудовые конфликты также должны разрешаться в рамках трудовых отношений путем ведения коллективных переговоров, проведения консультаций и при помощи надлежащим образом функционирующих механизмов предотвращения и урегулирования споров[157].

Ученые Санкт-Петербургской юридической школы определяют социальное партнерство как способ регулирования социально-трудовых отношений между работниками (их представите-

[156] Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. С. 251.

[157] См.: МОТ: "Объединение в организации в целях социальной справедливости". Доклад генерального директора. МБТ. Женева, 2004. С. 6–7.

лями) и работодателями (их представителями), основывающийся на взаимном учете интересов каждой из сторон, уважении этих интересов и отказе от силовых способов взаимодействия[158]. Социально-партнерское и соответственно коллективно-договорное регулирование отношений включается в качестве необходимой составляющей в современный механизм правового регулирования трудовых и связанных с ними отношений наряду с индивидуально-договорным и публичным государственно-правовым регулированием[159].

Социальное партнерство рассматривается названными учеными-трудовиками также в качестве принципа в области правового регулирования труда. Развитие принципа социального партнерства требует совершенствования коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, создания и обеспечения систем участия персонала в делах предприятия, а следовательно, и совершенствования коллективных средств правового регулирования труда[160]. В ТК РФ социальное партнерство провозглашается в качестве одного из основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (ст. 2).

По-нашему мнению, социальное партнерство следует рассматривать как правовой механизм регулирования коллективных отношений, включающий регулятивную и охранительную части[161]. Эта позиция получила поддержку и развитие в трудах ряда ученых и практиков[162]. На наш взгляд, коллективные (социально-

---

[158] См.: Трудовое право России / Под ред. С.П. Маврина и Е.Б. Хохлова. М., 2007. С. 172 (автор главы В.А. Сафонов).

[159] Там же. С. 52.

[160] Курс российского трудового права / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. СПб., 1996. Т. 1. С. 160–161.

[161] Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства: сравнительно-правовое исследование. Ярославль, 1997; Она же. Правовой механизм социального партнерства в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений: сравнительно-правовое исследование. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 1997.

[162] См.: Чуча С.Ю. Становление и перспективы развития социального партнерства в Российской Федерации. М., 2001; Он же. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской

партнерские) правоотношения по своей природе являются производными от трудового правоотношениями. Их субъектами выступают коллективные субъекты (профсоюзы, союзы работодателей, коллективы работников) в лице своих представителей, а также иные участники (органы социального партнерства, представители государства, органы по разрешению коллективных трудовых споров). Эти коллективные (социально-партнерские) отношения складываются по поводу проведения коллективных переговоров и заключения коллективных договоров и соглашений; участия работников и их представителей в управлении организацией, профсоюзного представительства и защите прав работников, проведения взаимных консультаций, переговоров по вопросам регулирования трудовых отношений. Это охватывается регулятивной частью правового механизма социального партнерства. Коллективные трудовые споры, нарушения коллективных трудовых прав являются основанием возникновения коллективных (социально-партнерских) охранительных правоотношений по разрешению коллективного конфликта. Это составляет охранительную часть правового механизма социального партнерства, которая включает в себя примирительно-посреднические процедуры разрешения коллективных трудовых споров, в том числе право на забастовку.

Модельный закон "О социальном партнерстве СНГ" (2006 г.) рассматривает социальное партнерство как взаимодействие органов государственной власти, объединений работодателей и профсоюзов в определении и проведении в жизнь согласованной социально-экономической политики, политики в области трудовых отношений, а также двусторонние отношения между работодателями и профсоюзами, направленные на обеспечение согласования их интересов в порядке, определяемом законодательством. По сути, речь идет о правовом механизме социального партнерства: нормы, социально-партнерские правоотношения и акты реализации коллективных прав социальных партнеров.

Федерации: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004; Соловьев А.В. Социальное партнерство. Комментарий к Трудовому кодексу РФ. М., 2003. С. 9.

В ТК РФ также прослеживается, на наш взгляд, идея легализации социального партнерства как правового механизма регулирования коллективных отношений: дается определение социального партнерства как многоуровневой системы взаимоотношений, основанных на принципе трипартизма (ст. 23); названы принципы (ст. 24), стороны и участники социального партнерства, уровни социального партнерства (ст. 26), органы социального партнерства (ст. 35).

В ТК РФ к основным формам социального партнерства отнесены: 1) коллективные переговоры; 2) взаимные консультации; 3) участие работников в управлении организацией; 4) участие представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров (ст. 27). По сути, речь идет о правовом механизме реализации коллективных трудовых прав и обязанностей работниками (их представителями) и работодателями (их представителями), а равно защите этих прав в примирительно-посредническом порядке.

В науке российского трудового права не сложилась единая концепция структуры социального партнерства. Одни ученые сводят социальное партнерство к трехстороннему сотрудничеству между органами государственной власти и представителями сторон трудовых отношений, осуществляемому с целью развития экономики, улучшения условий труда и повышения жизненного уровня трудящихся[163]. С.А. Иванов, наоборот, разграничивает социальное партнерство и трехстороннее сотрудничество. Под социальным партнерством он понимает отношения, складывающиеся между социальными партнерами – предпринимателями и профсоюзами – на уровне государства либо отрасли народного хозяйства, а также на уровне предприятия между его дирекцией и персоналом (бипартизм). Признаками социального партнерства являются диалог, консультации и сотрудничество, причем представители предпринимателей и профсоюзов остаются социальными партнерами и при возникновении споров, связанных с заключением или осуществлением коллективных переговоров. Трехстороннее сотрудничество (трипартизм), по мнению

[163] См.: Словарь по трудовому праву / Отв. ред. Ю.П. Орловский. М., 1998. С. 448; Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России. М., 1995. С. 138.

С.А. Иванова, иное явление, которое охватывает отношения социальных партнеров с органами государственной власти и управления[164]. Таким образом, сторонами социального партнерства признаются только работники (их представители) и работодатели. Государственные органы имеют соответственно статус участников социального партнерства, а не стороны, имеющей свои собственные интересы. Именно в таком ключе дано легальное определение социального партнерства, в котором органы государственной власти и местного самоуправления являются стороной социального партнерства только в тех случаях, когда они выступают в качестве работодателей или их представителей (ст. 23).

Однако большинство ученых-трудовиков рассматривают социальное партнерство как сотрудничество представителей работников, работодателей и государства в социально-трудовой сфере, подчеркивают особую роль государства как социального партнера[165]. Так, в ТК РФ речь идет об образовании трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений (ст. 35), заключении трехсторонних коллективных соглашений (ст. 45). Соглашения, предусматривающие полное или частичное финансирование из бюджетов всех уровней, заключаются при обязательном участии представителей соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, являющихся стороной соглашения. В Глобальном докладе генерального директора МБТ, представленном в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, "Объединение в организации в целях социальной справедливости" (2004 г.) особо подчеркива-

[164] См.: Иванов С.А. Трудовое право и рыночная экономика // Вестник МГУ. Сер. Право. 1992. № 4. С. 33.

[165] См.: Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001. С. 112–264; Маврин С.П. Социальное партнерство в трудовых отношениях: понятие и механизм осуществления // Российское трудовое право на рубеже тысячелетий. СПб., 2001. С. 37–57; Снигирева И.О. О социальном партнерстве // Новое в законодательстве о коллективных договорах и соглашениях: практический комментарий. М., 1992 и др.

ется роль государства, роль трипартизма в содействии свободе объединения и коллективным переговорам. Многие вопросы, по мнению генерального директора МБТ, необходимо решать на трехсторонней основе, включая минимальный размер оплаты труда, социальное обеспечение, профессиональную подготовку. В тех случаях, когда слабость организаций работодателей и (или) работников мешает поиску двусторонних решений, правительства должны играть более активную роль. В конечном итоге принцип трипартизма и заключается в том, чтобы воплощать право на формирование организации и на ведение коллективных переговоров в более широких институтах рынка труда и на создание таким образом культуры ведения коллективных переговоров[166]. Таким образом, социальное партнерство в сфере труда может осуществляться как на двусторонней, так и трехсторонней основе. При этом можно выделить два вида социального партнерства – бипартизм и трипартизм.

Как уже отмечалось, правовой механизм социального партнерства обеспечивает реализацию коллективных трудовых прав социальных партнеров.

Коллективные трудовые права и способы их реализации (формы социального партнерства)

К числу важнейших трудовых прав относятся, наряду с индивидуальными, коллективные трудовые права. Как уже отмечалось, в структуре трудового права на Западе большинством исследователей выделяется коллективное трудовое право. В странах с рыночной экономикой коллективное трудовое право традиционно составляют законы о профсоюзах, об организациях предпринимателей, коллективных договорах и порядке разрешения коллективных трудовых споров. В России, как справедливо отмечает И.Я. Киселев, с 90-х гг. XX в. начался процесс форми-

[166]См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости: Глобальный доклад генерального директора, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. МБТ. Женева, 2004.

рования коллективного трудового права на иных принципиальных основах, чем прежде[167].

Стороны социального партнерства (коллективные субъекты) социально-партнерских отношений наделены коллективными правами и обязанностями. Полагаем, что было бы упрощением выводить их коллективный характер, отталкиваясь от понятия коллективного субъекта, и считать, что эти права и обязанности признаются таковыми, так как принадлежат коллективным субъектам. Между тем в ТК РФ (ст. 21, 22) законодатель причисляет к индивидуальным правам и обязанностям работника и работодателя следующие:

– право на ведение коллективных переговоров и заключение коллективного договора;

– право на объединение в союзы для защиты своих трудовых прав и свобод, законных интересов;

– право на разрешение коллективных трудовых споров;

– право на коллективную форму самозащиты работников (право на забастовку).

Этот перечень можно дополнить также коллективными правами (ст. 27 ТК, ст. 35.1):

– право социальных партнеров на взаимные консультации (переговоры) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства и иных нормативных, правовых актов, содержащих нормы трудового права;

– право на участие работников и их представителей в управлении организацией;

– право органов социального партнерства на участие в формировании и реализации государственной политики в сфере труда.

Модельный закон о социальном партнерстве СНГ (2006 г.) также в перечне коллективных прав называет права социальных партнеров в подготовке и проведении мероприятий по обеспечению охраны труда и осуществлению контроля за соблюдением

[167] См.: Киселев И.Я. Трудовое право России: Историко-правовое исследование. М., 2001. С. 265.

национального законодательства о труде; на участие представителей работодателей и работников в управлении государственным социальным страхованием; на участие в правотворчестве. Право на участие в правотворчестве включает не только право на законодательную инициативу, но и право на проведение общественной экспертизы проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов (ст. 28, 29).

Эти права и обязанности можно отнести к разряду коллективных трудовых прав и обязанностей по форме (порядку) их реализации путем непосредственной, а чаще всего представительной демократии. По этому критерию их можно отграничить от собственно индивидуальных трудовых прав и обязанностей работника и работодателя, таких как: право работника на отдых, на своевременную и полную выплату заработной платы и др. Совершенно очевидна неразрывная связь, первичность индивидуальных трудовых прав и обязанностей работников и работодателей по отношению к выделенным выше коллективным правам и обязанностям. Таким образом, *коллективные права и обязанности работников и работодателей признаются таковыми по порядку их реализации.* Реализация коллективных трудовых прав может осуществляться, во-первых, с помощью механизма непосредственной демократии (общее собрание, конференция работников, профсоюзов), во-вторых, представителей работников и работодателей и, в-третьих, органов социального партнерства, создаваемых представителями социальных партнеров, обычно на равноправной (паритетной) основе.

Впервые в международной практике нормы о консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия, между организациями предпринимателей и трудящихся, а также государственными властями в отраслевом и национальном масштабах были закреплены также в актах МОТ. Рекомендация № 94 о консультациях и сотрудничестве между работодателями и работниками на уровне предприятия (1952 г.) ориентирует государства на принятие надлежащих мер с целью содействовать консультациям и сотрудничеству между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия. Это сотрудничество касается вопросов, представляющих взаимный интерес

и не охватываемых процедурой коллективных переговоров. Рекомендация МОТ № 129 считает необходимым создание на предприятиях системы коммуникативных (социальных) связей между администрацией и работниками, которая содействовала бы формированию атмосферы взаимного доверия. Для создания такой атмосферы работодатель должен предоставлять работникам соответствующие сведения, между заинтересованными сторонами должны проводиться консультации. Таким образом, казалось бы, в нормах МОТ разграничиваются понятия коллективных переговоров и консультаций. Коллективные переговоры проводятся с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров (Конвенция МОТ № 98). Тематика консультаций рассматривается как более широкая, чем тематика коллективных переговоров. Консультации охватывают вопросы, представляющие общий интерес для работников и работодателей, могут включать совместную аналитическую работу с целью поиска компромиссного решения, представить государственным органам власти мнения и рекомендации и др. Как отмечают эксперты МОТ, в настоящее время в значительном числе стран, ряд важных областей, традиционно охватываемых исключительно консультациями, стал предметом трехсторонних генеральных соглашений по важным вопросам социально-экономической политики[168]. Но в Конвенции МОТ № 154 "О содействии коллективным переговорам" термин коллективные переговоры применяется в широком смысле и охватывает любые переговоры в целях регулирования отношений между работодателями и трудящимися. Аналогичное решение мы находим и в Европейской социальной хартии, которая право на коллективные переговоры не ограничивает переговорами по поводу заключения коллективных договоров. Она дает более емкое определение, включая в содержание права на коллективные переговоры также и право на совместные консультации между работниками и работодателями, право на создание и использование надлежащего механизма при-

[168] См. Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Коллективные переговоры: нормы МОТ и принципы деятельности контрольных органов. МБТ. Женева, 2001. С. 11–12.

мирения и добровольного арбитража для урегулирования трудовых споров (ст. 6).

Как уже отмечалось, в ТК РФ также отсутствует определение права на консультации социальных партнеров. Это право по ТК РФ имеет различные формы проявления. Например, это участие органов социального партнерства в формировании и реализации государственной политики в сфере труда, а именно на каждом уровне социального партнерства проекты законодательных и нормативных правовых актов о труде подлежат разработке и обсуждению с участием социальных партнеров (ст. 35.1 ТК РФ). На локальном уровне предусматривается право представительных органов работников на консультации с работодателем по вопросам принятия локальных нормативных актов, обсуждений планов социально-экономического развития организации (ст. 53 ТК РФ). Консультации между социальными партнерами могут проводиться и в рамках деятельности трех- и двусторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Право на коллективные переговоры наш законодатель связывает с разработкой и принятием коллективных договоров и коллективных соглашений.

В зарубежной практике консультации социальных партнеров также могут проходить в форме переговоров и завершаться заключением специальных соглашений. Так, В Бельгии не существует официальной трехсторонней организации социального диалога, но действует Национальный совет по труду, состоящий из представителей объединений работодателей и профсоюзов. Этот Совет консультирует парламент и правительство по социальным вопросам, заключает коллективные межотраслевые соглашения. Эти коллективные соглашения приобретают силу, равную закону, на основании Королевского указа[169].

Интересно отметить, что в Великобритании в последние годы появилась новая форма коллективного регулирования отношений между работниками и работодателями, дополняющая коллективные договоры. Эти акты называют соглашениями с персоналом, которые распространяются на всех работников работодателя, в

[169] См.: Опыт и проблемы социального диалога в России и странах Европейского союза. М., 2005. С. 40.

отношении которых не применяется коллективный договор. Заключаются такие соглашения не с профсоюзами, а с представителями персонала, избираемыми самими работниками. Однако обычные коллективные договоры имеют приоритет по сравнению с соглашениями с персоналом. В европейских странах производственные комитеты (представительные органы работников) также практикуют подписание соглашений по тем или иным социально-трудовым вопросам.

Эффективная реализация права на коллективные переговоры, права на консультации, на участие в управлении организацией зависит от условий реализации социальными партнерами права на информацию. Например, Европейская социальная хартия содержит развернутую характеристику права на информацию и консультации (ст. 21). Трудящиеся и их представители (профсоюзы, делегаты персонала и др.) должны получать регулярно и в надлежащей форме информацию по вопросам, относящимся к производственным условиям, за исключением тех случаев, когда ведение дел требует неразглашения определенной конфиденциальной информации.

Согласно Закону о профсоюзах (ст. 12) эти организации вправе получать информацию о ликвидации организации, ее подразделений, изменении формы собственности или организационно-правовой формы организации, полном или частичном приостановлении производства (работы), влекущем за собой сокращение количества рабочих мест или ухудшение условий труда. Перечисленные мероприятия могут осуществляться работодателем только после предварительного уведомления (не менее чем за три месяца) соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров о соблюдении прав и интересов членов профсоюза. Закон об объединениях работодателей предусматривает право этих объединений проводить консультации (переговоры) с профессиональными союзами и их объединениями, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по основным направлениям социально-экономической политики (ст. 13).

Согласно ТК РФ *формы социального партнерства представляют собой ничто иное как способы реализации коллектив-*

ных трудовых прав в правовом механизме социального партнерства (ст. 27 ТК РФ).

Представительство в социально-партнерских (коллективных) правоотношениях

Институт представительства в трудовом праве должен занять свое самостоятельное место в структуре общей части трудового права и структуре ТК РФ. Этот институт объединяет два вида трудоправового представительства: представительство работников и работодателей в индивидуальных трудовых отношениях и представительство в социально-партнерских (коллективных отношениях)[170]. В свою очередь, каждый вид трудоправового представительства включает представительство сторон названных отношений (работников, работодателей). В зависимости от оснований возникновения трудоправового представительства можно выделить законное и уполномоченное представительство. Отметим, что правовой статус представителей в социально-партнерских (коллективных) отношениях имеет ярко выраженную отраслевую "окраску" (ст. 29, 33, 34 ТК РФ).

В современной науке трудового права сложились два противоположных подхода к определению представительства в социально-партнерских (коллективных) правоотношениях. Одни авторы отрицают существование такого института в трудовом праве. Так, В.М. Лебедев считает, что в отношениях социального партнерства имеет место не представительство, а делегирование

[170] См. также: Васильев В.А. Представительство и защита профсоюзами социально-трудовых прав и интересов работников. Челябинск, 2007. С. 228–229. (Указанный автор выделяет представительство в индивидуальных и коллективных правоотношениях. При этом под представительством понимает основанную на нормах права деятельность субъектов трудовых отношений, органов, формируемых с их участием в целях осуществления защиты социально-трудовых прав работников и интересов работодателей. Это определение даже отдаленно не напоминает институт представительства. В нем отсутствует такой необходимый признак, как действия представителя от имени и в интересах представляемого, при этом названные действия не ограничиваются только защитой прав представляемого. Более того, если следовать предложенному определению представительства, то КТС, примирительные комиссии становятся представителями сторон трудового спора).

полномочий работодателями, работниками (трудовым коллективом), иными общественными, в том числе и профессиональными организациями. Делегирование полномочий, по мнению ученого, имеет место и во внутриорганизационных отношениях общественных организаций, в том числе в профсоюзах и трудовых коллективах (объединениях работников организации в случаях установления условий труда, например колдоговорный процесс)[171].

Между тем делегирование полномочий – это способ наделения полномочиями, при котором один субъект передает другому право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого. Иными словами, субъект наделен, обладает этими правомочиями, но передает часть этих правомочий, обычно в договорной форме, другим субъектам. В этом случае субъекты действуют от своего имени. Чаще всего этот институт применяется в публичных отраслях права (конституционном, административном праве). В гражданском праве отношения по делегированию полномочий рассматривали либо в качестве предпосылки отношений по представительству[172], либо в структуре отношений по представительству[173].

Другие авторы, позиция которых заслуживает поддержки, обосновывают представительский характер социально-партнерских отношений. В социально-партнерских отношениях сами субъекты, конкретные работники не могут самостоятельно, непосредственно реализовать права на ассоциацию, коллективные переговоры, коллективные трудовые споры и забастовку. Эти права осуществляются исключительно в коллективной форме. При этом институт представителей работников и работодателей является необходимым, обязательным атрибутом социально-партнерских отношений. Перечисленные права не могут быть реализованы в индивидуальной форме, в этой связи вряд ли уместно вести речь о передаче другим субъектам права неких коллективных полно-

---

[171] См.: Лебедев В.М. Лекции по трудовому праву России. Вып. 3. Томск, 2002. С. 49–51; Лебедев В.М. и др. Современное трудовое право (опыт трудоправового компаративизма). Кн. 1. М., 2007. С. 213–217.

[172] См.: Советское гражданское право: В 2 т. Т. 1 / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1985. С. 262.

[173] См.: Невзгодина Е.А. Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980.

мочий. В социально-партнерских отношениях мы имеем дело с институтом представительства, который характеризуются следующими существенными признаками: 1) представители работников и работодателей действуют от имени представляемых и в интересах представляемых по отношению к третьим лицам, осведомленным о представительном характере действия; 2) отношение представительства является трехсторонним, поскольку связывает трех самостоятельных субъектов: представляемого, представителя и третье лицо; 3) действия представителя являются его собственными, самостоятельными, правомерными и волевыми действиями, хотя и направленными на возникновение определенных юридических последствий для представляемого.

Представители работников в сфере социального партнерства. Согласно ТК РФ (ст. 29) представителями работников в социальном партнерстве являются:

1) профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации;

2) иные представители избираемые работниками, в случаях, предусмотренных ТК РФ.

При этом приоритет в представительстве отдается профессиональным союзам. Иные представители работников наделяются соответствующими полномочиями, только на локальном уровне и только при отсутствии возможности профсоюзного представительства. Интересно отметить, что такая практика характерна для целого ряда стран. В этих странах, по законодательству, профсоюзы наделены исключительными правами представлять интересы работников, получать взносы с заработной платы работников независимо от их членства в профсоюзах (например, Бразилия[174], Канада).

В соответствии с ТК РФ (ст. 31) в случаях, когда 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 установ-

[174] См., например: Костюнина Г.М. Реформирование системы трудовых отношений в Бразилии // Труд за рубежом. 2006. № 4. С. 72.

ленном порядке представлять интересы всех работников в социальном партнерстве на локальном уровне, на общем собрании (конференции) работников для осуществления указанных полномочий тайным голосованием может быть избран из числа работников иной представитель (представительный орган).

Положения ТК РФ о плюрализме представительства работников соответствует международно-правовым стандартам. Так, согласно Конвенции МОТ № 135 о представителях трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностям (1971 г.) (не ратифицирована РФ) в число представителей трудящихся входят: а) представители, назначенные или избранные профессиональными союзами или членами таких профсоюзов, или б) выборные представители, а именно представители, свободно избранные трудящимися предприятия в соответствии с положениями национального законодательства или коллективных договоров и функции которых не включают деятельность, которая признана в качестве исключительной прерогативы профессиональных союзов в данной стране. Во многих странах наряду с профсоюзами важную роль в качестве представителей работников играют органы рабочего представительства (производственные советы).

Представители работодателей. Согласно ТК РФ в социально партнерских отношениях в зависимости от уровней социального партнерства представителями работодателей являются:

1) на локальном уровне социального партнерства – законные (руководители организации) или уполномоченные представители работодателя;

2) на иных уровнях социального партнерства – общероссийский, межрегиональный, отраслевой, территориальный союзы работодателей и их объединения;

3) иные представители работодателей в лице соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Выводы

1. Учение о социальном партнерстве возникло и развивалось на основе универсальности идеи социального взаимодействия, ядро которой составляет осознание необходимости коллективных переговоров и взаимных консультаций представителей работников и работодателей при участии государства как противовеса классовому противостоянию труда и капитала.

2. Социальное партнерство – это правовой механизм регулирования коллективных отношений, включающий регулятивную и охранительную части. Коллективные (социально-партнерские) отношения складываются по поводу проведения коллективных переговоров и заключения коллективных договоров и соглашений; участия работников и их представителей в управлении организацией, профсоюзного представительства и защите прав работников, проведения взаимных консультаций, переговоров по вопросам регулирования трудовых отношений. Это охватывается регулятивной частью правового механизма социального партнерства. Коллективные трудовые споры, нарушения коллективных трудовых прав являются основанием возникновения коллективных (социально-партнерских) охранительных правоотношений по разрешению коллективного конфликта. Это составляет охранительную часть правового механизма социального партнерства, которая включает в себя примирительно-посреднические процедуры разрешения коллективных трудовых споров, в том числе право на забастовку.

3. Коллективные трудовые права в отличие от индивидуальных трудовых прав признаются таковыми по формам их реализации посредством уполномоченных представителей работников и работодателей. Реализация коллективных трудовых прав может осуществляться, во-первых, с помощью механизма непосредственной демократии (общее собрание, конференция работников, профсоюзов), во-вторых, представительства интересов работников и работодателей, в том числе с участием органов социального партнерства, создаваемых представителями социальных партнеров, обычно на равноправной (паритетной) основе.

4. К основным коллективным трудовым правам относятся права на ведение коллективных переговоров и заключение коллективного договора; на объединение в союзы для защиты своих трудовых прав и свобод, законных интересов; на разрешение коллективных трудовых споров; на участие работников в управлении организацией; на коллективную форму самозащиты работников (право на забастовку); право социальных партнеров на взаимные консультации (переговоры) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства и иных нормативных, правовых актов, содержащих нормы трудового права; право органов социального партнерства на участие в формировании и реализации государственной политики в сфере труда.

2.3. Правовой механизм социального партнерства: уровни, принципы и органы социального партнерства

Уровни социального партнерства

Система социального партнерства – это иерархическая структура уровней социального партнерства, основанная на определенных принципах социального партнерства. Согласно ТК РФ система социального партнерства включает следующие уровни: федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, территориальный, локальный (ст. 26).

Соотношение, взаимозависимость уровней социального партнерства и трудового законодательства определяется принципом запрета ухудшения положения работника по сравнению с трудовым законодательством (ст. 9 ТК). Законодатель распространяет этот принцип на соотношение уровней социального партнерства между собой, а именно: в тех случаях, когда на работников в установленном порядке одновременно распространяется действие нескольких коллективных соглашений, действуют наиболее благоприятные для них условия соглашения (ст. 48 ТК РФ).

Модельный закон о социальном партнерстве СНГ (2006 г.) провозглашает, что условия соглашений, заключаемых на более низких уровнях, не должны ухудшать условия соглашений, принятых на более высоком уровне. Более того, названный закон содержит важное дополнение, касающееся соотношения законодательства и социально-партнерских актов (коллективных соглашений), принятых на различных уровнях. Речь идет о принципе сохранения действия более благоприятных условий коллективных соглашений в случае изменения законодательства, а именно: в случае, если законами или иными правовыми актами, принятыми в период действия коллективных договоров, соглашений, ухудшаются социальные условия и социально-экономическое положение работников, на этот период действуют условия, предусмотренные коллективными договорами, соглашениями (ст. 25 Модельного закона о социальном партнерстве).

Зарубежной практике известны примеры отступления от принцип in favorem в правовом механизме социального партнерства. Например, во Франции в период либерализации правового регулирования трудовых отношений с 2004 г. так называемый "закон Фийона" предусматривает возможность отклонения (правда, с определенными оговорками) коллективных договоров предприятий от отраслевых соглашений, а отраслевых соглашений от межотраслевых. Однако такие отклонения не должны пересматривать законодательные нормы, в частности вопросы минимальной заработной платы, шкалы разрядов, квалификаций, социального страхования[175].

Каждый уровень социального партнерства характеризуется, во-первых, соответствующими уполномоченными представителями работников, работодателей (общероссийские, региональные, отраслевые объединения работодателей, профсоюзов и др.), государства и, во-вторых, соответствующими уполномоченными органами социального партнерства.

Возвращаясь к вопросу об уровнях социального партнерства, отметим, что названные выше уровни, установленные ТК РФ,

[175] См.: Опыт и проблемы социального диалога в России и странах Европейского союза. М., 2005. С. 75.

следует дополнить международным уровнем: международные коллективные договоры в транснациональных компаниях и международные социально-партнерские акты МОТ и международных региональных организаций (ЕС, СНГ и др.)

В Глобальном докладе генерального директора МБТ "Объединение в организации в целях социальной справедливости" (2004 г.) констатируется, что мир переживает процесс глобализации. Этот процесс сопровождается рождением нового уровня социального диалога – наднационального. В условиях глобализации многонациональные (транснациональные) корпорации играют важную роль в экономике и социальной сфере большинства стран и международных экономических отношениях. В этой связи МОТ разработала и приняла трехстороннюю Декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Женева, 16 ноября 1977 г., в ред. 17 ноября 2000 г.). Целью этой Декларации заявлено поощрение положительного вклада, который многонациональные компании могут внести в дело экономического и социального прогресса, свести к минимуму и преодолеть трудности, которые могут быть вызваны различными видами их деятельности. В конечном итоге эта Декларация, адресованная правительствам, организациям работодателей и трудящихся, многонациональным корпорациям, направлена на установление нового международного экономического порядка на основе международных стандартов ООН и МОТ. К многонациональным компаниям МОТ относит корпорации – государственные, смешанные или частные, – в собственности или под контролем которых за пределами страны их базирования находятся производство, распределение, обслуживание и другие сферы. В Декларации отражены общие принципы, характеризующие деятельность многонациональных компаний, и их взаимодействие с социальными партнерами в следующих сферах: 1) занятость, включая содействие занятости; гарантии занятости; равенство возможностей и обращения; 2) профессиональная подготовка; 3) условия труда, безопасность и гигиена труда; заработная плата; 4) свобода ассоциации и право на коллективные переговоры, консультации, рассмотрение жалоб, разрешение трудовых споров.

Нельзя не отметить, что МОТ еще в 1977 г. приняла трехстороннюю Декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (с поправками, принятыми в Женеве 17 ноября 2000 г.). В данной Декларации изложены принципы в области занятости, профессиональной подготовки, условий труда и быта и трудовых отношений, которые правительствам, организациям работодателей и трудящихся, транснациональным корпорациям рекомендуется соблюдать на добровольной основе. Общая политика в отношении многонациональных компаний определяется МОТ следующим образом: все стороны социального диалога должны подчиняться национальному законодательству, учитывать общие цели социальной политики стран, в которых они осуществляют свою деятельность, а равно соблюдать соответствующие международные нормы (Всеобщую декларацию прав человека, международные пакты ООН, основополагающие конвенции МОТ).

Корпоративные соглашения, заключаемые на международном уровне, в том числе корпоративные соглашения крупнейших компаний России (ОАО "Газпром", НК "ЛУКОЙЛ", НК "ЮКОС"), стали предметом специального комплексного междисциплинарного исследования[176].

Формирование на территории государств СНГ транснациональных корпораций продиктовало необходимость заключения Соглашения о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств-участников Содружества Независимых Государств (Бишкек, 9 октября 1997 г.). По мнению С.Ю. Чучи, оригинальное сочетание элементов международного и локального уровней социального партнерства в транснациональных корпорациях позволяет говорить о формировании в России нового уровня партнерства, который можно назвать корпоративным[177].

---

[176] См.: Корпоративные соглашения в сфере социально-трудовых отношений / Отв. ред. К.Д. Крылов. М., 2005.

[177] См.: Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации. Омск, 2005. С. 248.

Модельный закон о социальном партнерстве СНГ, в отличие от ТК РФ, расширяет перечень уровней социального партнерства, дополняя его уровнем финансово-промышленной группы и транснациональной корпорации. Социальное партнерство в финансово-промышленных группах и транснациональных корпорациях обеспечивается на основе международных договоров (соглашений) и национального законодательства.

На 92-й сессии МКТ в 2004 г. внимание международного сообщества было привлечено к вопросам социального диалога в глобальных производственных системах и заключению международных рамочных соглашений. Эти социально-партнерские соглашения носят наднациональный характер и заключаются транснациональными компаниями и международными профсоюзными федерациями. В МОТ они получили наименование международных рамочных соглашений. Эти коллективные переговоры выходят за рамки национальных границ, но объединены экономической, производственной интеграцией. В отличие от коллективных соглашений, заключаемых на местном и национальном уровнях, в которых обычно рассматриваются вопросы, связанные с условиями занятости, рамочные соглашения скорее направлены на обеспечение соблюдения базовых принципов, таких как свобода объединения, равенство возможностей и обращения, охрана материнства и др. МОТ считает, что международные рамочные соглашения представляют собой новое средство обеспечения свободы объединения и коллективных переговоров в условиях процесса глобализации[178]. Это уже не коллективные переговоры в их традиционном понимании, а международные действия по обеспечению международно-правовых стандартов социально-трудовых прав.

Но не только МОТ строит свою нормотворческую деятельность на принципах трипартизма, социального сотрудничества. В последнее время в правотворчестве ЕС по социальным вопросам

[178] См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости: Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. МБТ. Женева, 2004. С. 96 и др.

все в большей мере реализуются принципы трипартизма. Директивы ЕС не только разрабатываются с учетом мнения социальных партнеров, но и сами директивы в ряде случаев придают юридическую силу европейским коллективным договорам. Международные коллективные договоры стали реальностью в объединенной Европе. Они распространяются главным образом на работников предприятий европейских транснациональных корпораций (ТНК) и фиксируют в унифицированном виде условия труда на материнских предприятиях корпорации и их филиалах.

Римский договор о создании ЕС возлагает на органы ЕС задачу содействия заключению европейских коллективных договоров. В соответствии с Римским договором (ст. 39) директивы ЕС могут санкционировать "рамочные соглашения" европейских социальных партнеров, иными словами, трансформировать эти европейские коллективные соглашения в акты европейского законодательства. Первое европейское рамочное коллективное соглашение, заключенное в 1995 г., касалось родительских отпусков; в 1997 г. было достигнуто соглашение о труде на условиях неполного рабочего времени, а в 1999 г. – о срочных трудовых договорах, о телетруде (2002 г.). В каждом случае социальные партнеры просили Комиссию Совета ЕС сделать их обязательными для государств-членов на основе принятия директив ЕС. Таким образом, наднациональные коллективные переговоры также могут быть продиктованы региональной интеграцией.

Международный социальный диалог ведут уже сформировавшиеся на наднациональном уровне объединения европейских профсоюзов (Европейская конфедерация профсоюзов стран-членов ЕС (ETUC), Европейская конфедерация руководителей и управленческого персонала стран ЕС (CEC), Европейская конфедерация независимых профсоюзов (CESI), объединения европейских работодателей (Союз объединений промышленников и работодателей Европы (UNICE), Европейская ассоциация ремесленников, малых и средних предприятий (UEAPME) и др.). Эти наиболее представительные организации труда и бизнеса полу-

чили право на участие в определении социальной политики при принятии решений ЕС[179].

Выбор уровней социального партнерства

Анализируя социальное партнерство как многоуровневую систему, мы выходим еще на одну теоретическую и прикладную проблему – выбор уровня коллективных переговоров сторонами социального партнерства и взаимодействия, соотношения вышеперечисленных уровней. Согласно Конвенции МОТ № 150 "О регулировании вопросов труда: роль, функции и организация" (1978 г.) (ратифицирована РФ 2 июля 1998 г.) каждый член Организации, ратифицировавший Конвенцию, проводит соответствующие национальным условиям мероприятия для обеспечения в рамках системы по регулированию вопросов труда консультаций, сотрудничества и переговоров между государственными органами власти и наиболее представительными организациями предпринимателей и трудящихся или при необходимости представителями предпринимателей и трудящихся. Из доклада генерального директора МБТ следует, что:

1) Сторонам предоставлено право на свободу выбора того уровня, на котором вести переговоры. Не существует никакой "оптимальной" структуры коллективных переговоров. Стороны на таких переговорах будут стремиться определить уровень, масштабы и охват, которые в максимальной степени соответствуют их интересам в данный конкретный момент.

2) Согласно Рекомендации МОТ № 163 (п. 4) в странах, где коллективные переговоры проводятся на нескольких уровнях, стороны на переговорах должны обеспечивать координацию между этими уровнями. Например, при разработке коллективного договора на предприятии следует учитывать содержание заключенных отраслевых и местных коллективных соглашений и т.д.

3) Не существует никаких веских доводов относительно того, что тот или иной уровень ведения переговоров лучше какого-

[179] См. подробнее: Бонвичини Р. Социальное партнерство и трудовые отношения в Европе. М., 2005.

либо другого уровня. Скорее следует признать возможности различных систем с точки зрения достижения тех или иных целей.

Таким образом, стороны вправе заключать коллективные соглашения на различных уровнях: они могут охватывать: наднациональные (межгосударственные) сектора экономики, национальную экономику, отрасль, предприятие или группу предприятий. Они могут иметь различный географический охват. Также на различных уровнях коллективных переговоров могут рассматриваться и различные вопросы. Несмотря на отмеченную экспертами МОТ повсеместную тенденцию к децентрализации коллективных переговоров, большинство стран ЕС сохраняют централизованные системы ведения таких переговоров. В ряде стран ЕС ведущее место занимают коллективные переговоры, проводимые на отраслевом уровне. В большинстве стран коллективно-договорный процесс четко законодательно оформлен.

Эксперты МОТ считают, что коллективные переговоры на отраслевом уровне могли бы шире практиковаться в странах с переходной экономикой, учитывая наследие централизованных систем организации и оплаты труда. Одна из проблем, связанных с проведением коллективных переговоров на отраслевом уровне, состоит в том, что в результате значительной структурной перестройки отраслей уже не так просто определить общие интересы участников. Новые независимые работодатели, особенно в секторе малого и среднего бизнеса, не расположены соблюдать правила, согласованные на отраслевом уровне. Так, в Венгрии и Польше в отраслевых соглашениях, как правило, содержатся рекомендации и данные по тем вопросам, которые могут обсуждаться на низовом уровне предприятий при заключении коллективных договоров. Коллективные переговоры на отраслевом уровне могут оказаться особенно эффективными для обеспечения относительно безболезненного процесса приватизации предприятий. Так, например, в Чили профсоюз "ФЕНАТ-РАОС", действующий в системе водоснабжения, заключил в 2001 г. отраслевое соглашение с правительством о защите прав работников в случае приватизации, гарантировав занятость работников не менее чем на три года. Национальный уровень представляет собой традиционную арену для заключения социальных пактов и проведения консуль-

таций о политике в области оплаты труда. Например, в ряде стран Европы, включая Испанию, Италию, Нидерланды, Португалию и Финляндию, вступил в силу ряд пактов, разработанных в целях подготовки к введению единой европейской валюты. Цель состояла в том, чтобы добиться согласия между правительством и социальными партнерами по ряду макроэкономических параметров и реформ в области рынка труда[180].

Органы социального партнерства

Органы социального партнерства создаются на равноправной основе по решению социальных партнеров и наделяются необходимыми полномочиями представителями сторон. Как уже отмечалось, по действующему законодательству в качестве постоянного органа социального партнерства на всех уровнях (кроме низового) создаются трех- или двусторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Предметом их деятельности являются не только вопросы регулирования трудовых отношений, но и отношений в сфере социального обеспечения, включая социальное, пенсионное, медицинское страхование, а также меры по социальной защите малоимущих граждан, безработных. Отсюда и в названии органов социального партнерства используется термин "регулирование социально-трудовых отношений", который объединяет и трудовые отношения и отношения по социальному обеспечению. В начале полномочия Российской трехсторонней комиссии предусматривались специальным Положением об этой комиссии[181], позднее – законом[182]. Эти полномочия можно классифицировать на четыре основные группы:

1) право на ведение коллективных переговоров и подготовку проекта генерального соглашения;

---

[180] См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости: доклад генерального директора. МБТ. Женева, 2004.

[181] Положение о Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений: Указ Президента РФ от 21 января 1997 г. // Российская газета. 1997. 28 янв.

[182] Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений" // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2218.

2) полномочия в сфере нормотворчества (вправе разрабатывать и вносить в федеральные органы государственной власти в согласованном с ними порядке предложения о принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений; принимать участие в подготовке проектов нормативно-правовых актов в области трудовых отношений);

3) консультативные правомочия по основным направлениям социальной политики (вправе проводить с федеральными органами государственной власти в согласованном с ними порядке консультации по вопросам, связанным с разработкой и реализацией социально-экономической политики);

4) информационные полномочия (вправе запрашивать у органов исполнительной власти, работодателей и (или) профессиональных союзов информацию о заключаемых и заключенных соглашениях, регулирующих социально-трудовые отношения, и коллективных договорах; получать от федеральных органов исполнительной власти в установленном Правительством Российской Федерации порядке информацию о социально-экономическом положении в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, необходимую для ведения коллективных переговоров и подготовки проекта генерального соглашения, организации контроля за выполнением указанного соглашения, нормативные правовые акты Российской Федерации, а также проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений и др.).

Отметим, что ТК РФ (в ред. Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ) обеспечил право рассматриваемых органов социального партнерства по участию в формировании и реализации государственной политики в сфере труда корреспондирующей обязанностью государственных органов (федеральных, субъектов Федерации), органов местного самоуправления по обязательному рассмотрению решений соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений или мнения их сторон по проектам нормативных правовых актов (ст. 35.1 ТК РФ).

По принципу формирования трехсторонняя комиссия является органом социального партнерства, образуемым общероссийскими объединениями профсоюзов, объединениями работодателей и Правительством РФ, т.е., на наш взгляд, по своей природе это – негосударственная корпоративная структура. Между тем не только все материально-техническое обслуживание комиссии возлагается на Правительство, но и ряд должностных лиц комиссии назначается государственными чиновниками: ответственный секретарь и другие работники Секретариата назначаются руководителем Аппарата правительства. Президент назначает координатора комиссии, который не является членом комиссии. Состав Комиссий по регулированию социально-трудовых отношений формируется на основе соблюдения принципов паритетности и равноправия сторон, а также полномочности их представителей. Каждое общероссийское объединение профессиональных союзов, общероссийское объединение работодателей, зарегистрированное в установленном порядке, вправе направить одного своего представителя в состав соответствующей стороны комиссии. Закон ограничивает общее число представителей сторон (не более 30 человек от каждой стороны), но решение принимается при наличии согласия каждой из трех сторон.

На иных уровнях социального партнерства соответственно действуют постоянные отраслевые, региональные иные комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, полномочия которых определяются нормативно-правовыми актами субъектов Федерации, органов местного самоуправления или социально-партнерскими отраслевыми актами.

В этой части особый интерес представляет судебная практика по вопросам полномочности представителей социальных партнеров и комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В Определении Верховного Суда РФ от 13.08.2002 № КАС02-382 указывалось, что в удовлетворении заявления о признании недействительными пункта 1 и части 3 пункта 4 Постановления Правительства РФ от 06.11.2001 № 775 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы" отказано правомерно. Оспоренное Постановление соответствует нормам

Федерального закона "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений", и Правительство РФ вправе было утвердить межразрядные коэффициенты ЕТС в данном случае. Суть дела заключалась в следующем. Всероссийская конфедерация труда (ВКТ) в интересах работников бюджетной сферы – членов профсоюзов ВКТ – обратилась в Верховный Суд РФ с заявлением о признании недействительными приведенного выше Постановления Правительства РФ, сославшись на то, что при издании этого акта Правительством РФ была нарушена ст. 2 Федерального закона "О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы", предусматривающая необходимость обязательного согласования вопроса об утверждении межразрядных тарифных коэффициентов с общероссийскими объединениями профсоюзов.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд пришел к правильному выводу о том, что несогласование вопроса об утверждении межразрядных тарифных коэффициентов именно с ВКТ, не получившей для согласования оспариваемый проект Постановления Правительства, не может служить основанием для признания оспоренного нормативного правового акта Правительства РФ незаконным. Из содержания части второй статьи 2 Федерального закона "О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы" не следует, что Правительство Российской Федерации при утверждении межразрядных тарифных коэффициентов обязано было согласовывать этот вопрос со всеми общероссийскими объединениями профсоюзов и общероссийскими объединениями работодателей. Вопросы представительства общероссийских объединений профессиональных союзов в деятельности по регулированию вопросов труда закреплены также в Федеральном законе "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений". В соответствии со ст. 2 данного Закона представительство общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства Российской Федерации в составе сторон комиссии определяется каждым из них самостоятельно, и Верховный Суд РФ правильно признал, что представители сторон, являющиеся членами этой комиссии, приняли участие в рассмотрении и согласовании проекта оспариваемого Постановления Правительства РФ.

Виды органов социального партнерства. По действующему законодательству создаются два вида органов социального партнерства: временно действующие органы и постоянно действующие органы. Эти органы могут быть как многофункционального, так и целевого назначения. Так, на локальном уровне социально-

го партнерства представители сторон формируют комиссию по ведению коллективных переговоров, подготовки проекта коллективного договора и заключения коллективного договора. Это временный орган социального партнерства, целью создания которого служит ведение коллективных переговоров. На локальном уровне формируются и целевые постоянно действующие органы социального партнерства – комитеты (комиссии) по охране труда (ст. 218 ТК РФ). Они создаются по инициативе работодателя и (или) по инициативе работников, их представителей. В их состав на паритетной основе входят представители работодателя и представители работников. Комитет (комиссия) по охране труда организует совместные действия работодателя и работников по обеспечению требований охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, а также организует проведение проверок условий и охраны труда на рабочих местах.

Ко второй группе органов социального партнерства относятся, прежде всего, постоянные комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, которые формируются на всех уровнях социального партнерства (кроме локального) (ст. 35 ТК РФ). Они призваны не только обеспечить ведение коллективных переговоров и подготовки проектов коллективных соглашений, контроля за их исполнением, но и вправе участвовать в формировании и реализации государственной политики в сфере труда, в разработке и обсуждении проектов законодательных и иных нормативных правовых актов (ст. 35.1 ТК РФ). Постоянные органы социального партнерства создаются и в определенных целях, например для согласований позиций социальных партнеров в сфере занятости, обязательного социального страхования. Так, согласно Федеральному закону от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации" в целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на федеральном, территориальных уровнях в рамках социального партнерства создаются координационные комитеты содействия занятости населения из представителей объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересован-

ных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан (ст. 20)[183]. На основании Положения о Фонде социального страхования России в состав правления фонда включаются представители общероссийских объединений профсоюзов и объединений работодателей[184].

В рассматриваемой классификации органов социального партнерства можно особо выделить органы по рассмотрению трудовых споров, формируемых на принципах социального партнерства: комиссии по разрешению индивидуальных трудовых споров как постоянно действующие органы (ст. 382 ТК РФ), примирительные комиссии, трудовой арбитраж как временные органы, создаваемые для разрешения конкретного коллективного спора (ст. 402 и ст. 404 ТК РФ).

Принципы социального партнерства

В ТК РФ 2001 г. законодатель устанавливает перечень принципов социального партнерства (ст. 24). Многие из них (равноправие сторон, добровольность принятия сторонами на себя обязательств, полномочность представителей сторон, свобода выбора в обсуждении вопросов, входящих в сферу труда, содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе, контроль за выполнением коллективных договоров, соглашений) в значительной степени перекликаются с международно-правовыми принципами социального партнерства. Отметим, что Модельный закон о социальном партнерстве СНГ содержит довольно полный перечень принципов социального партнерства (ст. 3). В отличие от ТК РФ в качестве принципов называются принципы доверия в отношениях сторон и добросовестности в отношениях сторон социального партнерства, предполагающей искренность и конструктивность, исключение всякого неоправданного промедления в решении назревших вопросов, стремление прийти к согласию. Таким образом, принцип запрета злоупотребления правами пронизывает как индивидуальные трудовые отношения, так и коллективные.

[183] СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
[184] СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 599.

Международно-правовые принципы социального партнерства закреплены в актах ООН (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.), Совета Европы (Европейская социальная хартия), а также в нормативных документах МОТ, основными из которых являются: Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.; Конвенция № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 г., ратифицирована 10 августа 1956 г.); Конвенция № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (1949 г., ратифицирована 10 августа 1956 г.); Конвенция № 135 и Рекомендация № 143 о представителях трудящихся (1971 г.); Конвенция № 144 о трехсторонних консультациях для содействия применения международных трудовых норм (1976 г.); Конвенция № 154 и Рекомендация № 163 о содействии коллективным переговорам (1981 г.); Рекомендация № 91 о коллективных договорах (1951 г.); Рекомендация № 92 о добровольном примирении и арбитраже (1951 г.); Рекомендация № 94 о сотрудничестве на уровне предприятия (1952 г.); Рекомендация № 113 о сотрудничестве в отраслевом и национальном масштабе (1960 г.); Рекомендация № 130 о рассмотрении жалоб (1967 г.); Рекомендация № 129 о связях на предприятии (1967г.) и др.[185]

Проанализировав вышеназванные международно-правовые акты, считаем, что из их содержания вытекают следующие международно-правовые принципы социального партнерства.

Принцип свободы ассоциации и защиты прав профсоюзов и иных представителей трудящихся. Он включает право трудящихся и их предпринимателей создавать по своему выбору организации и вступать в них. Условиями свободной реализации этого права являются: 1) свободное создание организации без предварительного разрешения, самостоятельное регулирование внутриорганизационной деятельности, запрет вмешательства го-

[185] См.: МОТ: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. МБТ. Т. 1; Т. 2. Женева, 1993. Из перечисленных Конвенций к настоящему времени нашим государством ратифицированы две: Конвенция № 87 и Конвенция № 98.

сударственных органов и иных лиц во внутриорганизационную деятельность, 2) запрет дискриминации на основании членства или отказа от вступления в объединения, асимметричной (преимущественной) защиты прав профсоюзов и иных представителей работников.

Реализация права на ассоциацию связана с отсутствием предварительного разрешения на создание организации. Это не означает абсолютной свободы. Необходимые формальности и юридические процедуры возможны, но они не должны препятствовать созданию организации. Право трудящихся и предпринимателей создавать свои организации подразумевает возможность самостоятельного регулирования внутренней деятельности на основании Уставов. В соответствии с Конвенцией № 87 (ст. 3) органы государственной власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Эта конвенция допускает и профсоюзный плюрализм, и не исключает процедуры признания наиболее представительного профсоюза.

Запрет дискриминации означает отсутствие каких бы то ни было дискриминационных ограничений круга лиц, имеющих право на объединение (по признаку пола, профессии, гражданства, цвета кожи, расы, вероисповедания или политических взглядов). Единственное исключение предусмотрено Конвенцией № 87 (ст. 9), в соответствии с которой каждое государство самостоятельно определяет, в какой мере право на свободу ассоциаций применимо к вооруженным силам и полиции. Между тем Европейская социальная хартия (1961 г. в ред. 1996 г.) идет дальше рассматриваемой Конвенции МОТ и не допускает ограничения права на объединение в отношении полицейских. Что касается государственных служащих, то исходя из смысла данной Конвенции они могут создавать организации для осуществления и защиты своих интересов, хотя это никоим образом не предрешает вопроса об их праве на забастовку. Вместе с тем Конвенция МОТ № 151 содержит ряд положений, защищающих право на организацию государственных служащих.

Этот принцип означает также и запрет дискриминации по признаку принадлежности к ассоциации при приеме на работу,

продвижении по службе, оплате труда и т.д. Права представителей работников на предприятии гарантируются Конвенцией МОТ № 135 и Рекомендацией № 143. К этим гарантиям относятся меры по защите прав представителей работников в случае их увольнения.

Конвенция № 98 оставляет на усмотрение национальных органов вопрос о том, в какой степени гарантии права на ассоциацию применяются в отношении вооруженных сил и полиции. Действие Конвенции № 98 не распространяется на "государственных служащих, занятых в управлении государством". В 1978 г. МОТ приняла Конвенцию № 151 о трудовых отношениях на государственной службе. Она гарантирует право на организацию всем лицам, нанятым органами государственной власти, если только к ним не применяются более благоприятные положения других международных трудовых конвенций.

Особого внимания заслуживает Конвенция № 135, согласно которой, если на предприятии одновременно действуют и представители профсоюзов и выборные представители трудового коллектива, то должны быть приняты меры, направленные на поощрение их сотрудничества. При этом функции представителей трудового коллектива не должны включать деятельность, которая признана исключительной прерогативой профсоюзов.

Принцип двустороннего и трехстороннего сотрудничества ("бипартизма и трипартизма"), многоуровневого сотрудничества. Первоначально этот принцип нашел конкретное воплощение в структуре МОТ, где проблемы труда решались представителями трех сторон: делегаций от правительств государств, профсоюзов и предпринимателей. На смену теории невмешательства государства в отношения между союзами работников и работодателей, характерной для стадии раннего домонополистического капитализма, приходит теория трехстороннего консенсуса. Она получила отражение в конвенции МОТ № 144. На практике в странах с развитой рыночной экономикой государство берет на себя роль социального партнера при подписании общенациональных соглашений по вопросам оплаты и условий труда, занятости населения, его социальной защиты, либо государство регулярно проводит консультации с союзами работников и работодателей по

тем же вопросам. Для достижения указанных целей создаются трехсторонние комиссии, которым или придается статус государственных структур (например, в Австрии), или корпоративных с консультационными функциями (например, в Португалии).

Принцип трипартизма в соответствии с Рекомендацией МОТ № 113 означает сотрудничество и эффективные консультации между государственными властями, организациями предпринимателей и трудящихся как в отраслевом, так и национальном масштабе. Важно, чтобы такой способ взаимодействия социальных партнеров применялся на всех уровнях: на предприятиях, в отраслях, регионах, а также на общенациональном уровне.

Если же сотрудничество социальных партнеров сводится к переговорам и консультациям организаций трудящихся и организаций работодателей без участия государства, то речь идет о "бипартизме". Таким образом, "бипартизм и трипартизм – это не только идеологическая концепция, но и закрепленная в международно-правовых стандартах модель поведения участников коллективно-трудовых отношений, о чем свидетельствуют положения Конвенции МОТ № 150"[186].

Комитет МОТ по свободе объединения отмечает, что в соответствии с Конвенцией МОТ № 98 определение уровня переговоров является вопросом, оставляемым на усмотрение участников и навязываемым законодательством.

Принцип полномочности представителей сторон – социальных партнеров означает организационно-правовое оформление полномочий на представительство интересов участников, сторон социального партнерства. Так, согласно рекомендации МОТ № 91 коллективные договоры (соглашения) заключаются представителями сторон, надлежащим образом избранными и уполномоченными согласно законодательству страны. Таким образом, важным условием эффективности социального диалога партнеров служит организационно-правовая форма их полномочности и представительности.

Принцип добровольного и равноправного партнерства и обеспечения права на коллективные переговоры. Он во многом

[186] Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. С. 488.

предопределяет характер взаимоотношений социальных партнеров. Конвенция МОТ № 98 особо подчеркивает, что там, где это необходимо, должны приниматься меры, соответствующие условиям страны в целях поощрения и способствования полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между предпринимателями и организациями трудящихся путем заключения коллективных договоров. Добровольность партнерства увязана и с равноправием участников, как "две стороны одной медали". В соответствии с Конвенцией № 144 участники социально-партнерских отношений должны быть представлены на равной основе в любых органах, через посредничество которых осуществляются консультации.

Принцип добровольности и равноправного партнерства лежит в основе реализации права сторонами на коллективные переговоры. Конвенция МОТ № 154 под коллективными переговорами понимает переговоры, которые проводятся между предпринимателем, группой предпринимателей или одной, несколькими организациями предпринимателей, с одной стороны, и отдельной или несколькими организациями трудящихся – с другой, в целях определения условий труда и занятости. При этом субъектами коллективных переговоров признаются не только профсоюзы, но и другие выборные органы работников.

Конвенция МОТ № 154 и Рекомендация № 163 предусматривают, что необходимо обеспечить содействие тому, чтобы коллективные переговоры могли проходить на любом уровне, в частности предприятия, отрасли или всей промышленности либо на региональном или национальном уровнях, причем должна быть обеспечена координация между этими уровнями.

Принцип обязательности и надлежащего исполнения коллективных договоров (соглашений), заключенных в результате коллективных переговоров. Он придает устойчивость правовому механизму социального партнерства. При всей добровольности для сторон коллективных переговоров к их результату – коллективному договору – применяется требование его обязательности для сторон. Согласно Рекомендации МОТ № 91 такие договоры заключаются в письменной форме представителями сторон (между предпринимателем, группой предпринимателей или одной, не-

сколькими организациями предпринимателей, с одной стороны, и с другой – одной или несколькими организациями трудящихся или при отсутствии таких организаций – представителями самих трудящихся). Коллективный договор распространяется на всех трудящихся, работающих на охватываемых коллективным договором предприятиях, если в самом договоре не предусмотрено иное. Условия индивидуальных трудовых договоров, ухудшающие положение работника по сравнению с коллективным договором, должны признаваться недействительными. В случае необходимости с учетом существующей в стране системы коллективных договоров в национальном законодательстве могут быть предусмотрены меры по распространению всех или некоторых положений коллективного договора на предприятия, не участвующие в заключении договоров, но входящие в сферу договора как по производственному, так и по территориальному признаку. Рекомендация считает необходимым возложить контроль за соблюдением условий коллективных договоров на участвующие в них организации предпринимателей и трудящихся, или органы инспекции, или органы, специально создаваемые для этой цели.

Принцип примирительно-третейского и арбитражного разбирательства трудовых конфликтов и обеспечение права работников и работодателей на коллективные средства защиты. Он предполагает основные, как правило, мирные методы разрешения трудовых конфликтов. К таковым относятся как разрешение споров соглашением спорящих сторон, так и с участием посреднических и арбитражных органов. В соответствии с Рекомендацией МОТ № 163 (п. 8) при необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы процедуры урегулирования трудовых конфликтов помогали сторонам на переговорах самим разрешить конфликты, как возникающие между ними в ходе коллективных переговоров о соглашениях, так и в связи с толкованием и применением соглашений. Согласно же Рекомендации МОТ № 92 государствам предлагается создавать органы по добровольному примирению конфликтующих сторон. В такие органы на паритетных началах должны включаться представители от предпринимателей и трудящихся. Примирительная процедура должна быть сведена к ми-

нимуму по времени рассмотрения и проводиться на бесплатной основе. Стороны вправе прибегнуть к помощи независимого арбитражного органа. В обоих случаях в период примирительно-арбитражных процедур сторонам рекомендуется воздержаться от забастовок и локаутов.

Рекомендация МОТ № 130 включает правила о рассмотрении индивидуальных жалоб работников. Процедура рассмотрения жалобы представляет собой попытку урегулирования спора самими сторонами. Если этот способ не дает результата, то спор может быть разрешен путем примирения, обращения в судебные органы или с помощью иных процедур, предусмотренных в коллективном договоре, а также путем добровольного арбитража. На любой стадии разбирательства должна сохраняться возможность разрешения спора соглашением сторон.

К коллективным средствам защиты относятся не только мирные переговоры, арбитражное разбирательство, но и односторонние коллективные действия участников. К последним относятся право работников на забастовку и право работодателей на локаут. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) гарантируется право на забастовку при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны. В актах МОТ отсутствует прямое указание на право на забастовку, однако косвенно это право вытекает из Конвенции МОТ № 87 как законное средство защиты профессиональных интересов работников. Наиболее полно право социальных партнеров на односторонние коллективные средства защиты сформулировано в Европейской социальной хартии (ст. 6). Названное право объединяет и право работников на забастовку, и право работодателей на забастовку "наоборот" – локаут. Согласно ст. 6 данного документа "стороны обязуются обеспечить право трудящихся и работодателей на коллективные действия в случае коллизии интересов, включая право на забастовку, при условии соблюдения обязательств, которые могут вытекать из заключенных ранее коллективных договоров".

В последующем изложении вопросов, касающихся правового статуса социальных партнеров, мы не раз будем обращаться к содержанию обоснованных выше принципов. Это позволит дать

правовую оценку положений российского трудового законодательства с точки зрения его соответствия международно-правовым принципам социального партнерства.

Выводы

1. Многоуровневый характер социального партнерства означает его осуществление на следующих уровнях: 1) международный; 2) государственный (национальный); 3) отраслевой (межотраслевой); 4) административно-территориальный; 5) уровень финансово-промышленной группы и транснациональной корпорации; 6) уровень организации. Соотношение уровней основано на принципах запрета ухудшения правового положения работников, иерархии уровней социального партнерства, свободе выбора социальными партнерами уровня социального диалога.

На каждом уровне социального партнерства действуют органы социального партнерства, создаваемые на принципах трипартизма или бипартизма, в зависимости от срока и объема их полномочий подразделяются на постоянные и временные, целевой и общей направленности.

2. Основополагающими международно-правовыми принципами социального партнерства являются следующие:

1) принцип свободы ассоциации и защиты прав профсоюзов и иных представителей трудящихся; 2) принцип двустороннего и трехстороннего сотрудничества ("бипартизма" и"трипартизма"), многоуровневого сотрудничества; 3) принцип полномочности представителей сторон; 4) принцип добровольного, равноправного партнерства и обеспечения права на коллективные переговоры; 5) принцип обязательности и надлежащего исполнения условий коллективных соглашений и договоров, заключенных в результате коллективных переговоров; 6) принцип примирительно-третейского и арбитражного разбирательства трудовых конфликтов путем мирных переговоров и взаимных консультаций и право работников и работодателей на коллективные средства защиты.

Глава 3
Правовой статус субъектов социального партнерства: государство, профессиональные союзы, объединения работодателей

В настоящей главе рассматриваются следующие вопросы:

• Функции государства в правовом механизме социального партнерства.

• Правовой статус профессиональных союзов. Развитие законодательства и теории о профессиональных союзах. Права профсоюзов в сфере труда и гарантии их деятельности.

• Объединения работодателей как сторона социального партнерства.

Ключевые термины и понятия: право на объединение (ассоциацию), профессиональные союзы, объединения работодателей, профсоюзное представительство, государственная регистрация объединений работников и работодателей.

3.1. 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[187]. 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 относят к производным и призванным конкретизировать эту основную функцию[188]. 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-

[187] См.: Курс российского трудового права: В 3 т. Т. 1.: Общая часть / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб., 1996. С. 479–527.

[188] См.: Там же. С. 501.

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 в системе государственной службы. Государство-работодатель в лице государственных предприятий, организаций, 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 1990-х гг. 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) координация совместных действий социальных партнеров;

2) примирение сторон путем содействия урегулированию конфликтов;

3) защита 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 неокорпоративистской модели социального партнерства"[189], 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 политики. 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. "О беспристрастности государства как арбитра в конфликте сторон, о доверии к нему с обеих сторон", – особо говорил генеральный директор МБТ Мишель Хансенн в своем докладе на 79-й Конференции труда в 1992 г.[190] Государство как участник социального партнерства примиряет

[189] Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996. С. 103.

[190] См.: Хансенн М. Демократизация и МОТ // Человек и труд. 1992. № 8–12. С. 34.

стороны, а не выносит государственно-властных решений, не разрешает социально-трудовые конфликты по существу.

Согласно ТК РФ (ст. 407) Государственные органы по урегулированию коллективных трудовых споров 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[191].

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

[191] См.: Бокстейнс Г. Европейская модель социального диалога (на примере Бельгии) // Опыт и проблемы социального диалога в России и странах Европейского союза. М., 2005. С. 49–50.

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"[192]. 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 названо создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов не только сторон трудовых отношений, но 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 роль государства, которое выступает социальным партнером, арбитром, посредником в переговорах, играет зачастую решающую роль в успешном проведении социального диалога и коллективных переговоров[193].

---

[192] Шмидт Г. Партнерство в условиях социальной рыночной экономики // Социалистический труд. 1990. № 9. С. 86.

[193] Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся. Социальная справедливость в условиях глобализации экономики: Доклад генерального директора. Часть 1. МБТ. Московское отд. М., 1994. С. 3.

Выводы

1. 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.

2. 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.

3.2. Профессиональные союзы

История вопроса

Прообразом современных профсоюзов можно считать ассоциации ремесленников, именуемые также рабочими союзами или общинами подмастерьев, которые начали складываться в XIV [194]. Уже в тот период отмечены их организованные действия, в том числе организация стачек подмастерьев[195]. Это вызвало ответную реакцию органов государственной власти. Первым антикоалиционным английским законом стал акт 1549 г., запретивший масте-

[194] См.: Дитятин И.И. Очерки истории цехов в Западной Европе. Ярославль, Б.г. С. 43–46; Предваряя союзы. Наемные рабочие и коллективные действия в Европе 1300 – 1850 / Под ред. К. Лиз и др. М., 1997.

[195] См.: Кулишер И.М. Промышленность и рабочий класс на Западе в XVI – XVIII столетии. СПб., 1911. С. 9–11.

рам 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 1 год (ст. 3). Более того, утверждалось, что "… уничтожение всевозможных корпораций … составляет одно из основных положений французской конституции"[196].

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.

[196] См.: Полянский Н.Н. Свобода стачек. История завоевания коалиционной свободы во Франции. М., 1906. С. 6, 14–15 и далее.

Английскими законами 1799 и 1800 гг. также запрещались соглашения рабочих с целью добиться увеличения заработной платы, изменить или уменьшить рабочее время и другие. 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[197]. 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 гг. 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[198]. 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

[197] См.: Вебб Б., Вебб С. Теория и практика английского тред-юнионизма. Т. 1. СПб., 1900.

[198] См.: Полянский Н.Н. Коалиции рабочих и предпринимателей с точки зрения уголовного права. СПб., 1909. С. 99–167.

забастовок и отменяется гражданско-правовая ответственность тред-юнионистов за убытки, причиненные стачкой[199].

Гораздо сложнее ситуация складывалась во Франции. Закон 1849 г. сохранил запрет на коалиции, но уравнял 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.[200] Своеобразной формой регистрации профсоюза служила передача его устава с указанием фамилий руководителей профсоюзов 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. С начала 80-х гг. XIX в. появляется Американская федерация труда (АФТ)[201].

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

---

[199] См: Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. М., 1971 С. 95–98; Святловский В.В. Современное законодательство о профессиональных рабочих союзах. Франция, Бельгия, Англия, Австралия, Германия, Россия. СПб., 1907.

[200] См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 62–83; Полянский Н.Н. Свобода стачек… С. 43–56.

[201] См.: Вигуру Л. Рабочие союзы в Северной Америке. СПб., 1900.

характер, хотя регистрирующий орган проводил правовую экспертизу устава и других учредительных документов[202]. 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"[203].

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[204].

Развитие законодательства и учения о профсоюзах в дореволюционной России

Формирующиеся с 70-х гг. 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

[202] См.: Баглай М.В. и др. История профсоюзного движения за рубежом. Конец XVIII – 1945 г. М., 1990.

[203] Цит. по: Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. С. 50.

[204] См.: Баглай М.В. Законодательство США о борьбе с забастовочным движением. М., 1960. С. 12 и др.

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[205].

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[206]. "Временные правила о профессиональных обществах" (4 марта 1906 г.) 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. Издание 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;

– выдачу пособий своим членам;

– устройство касс – похоронных, приданых, взаимопомощи и иных;

---

[205] См.: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль. 2001. С. 54–59.

[206] См.: Янжул И.И. Забастовки или стачки рабочих и чиновников, их значение, критика и возможность их замены. СПб., 1906. С. 1–12.

– 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[207].

Понятие профсоюзного представительства в российской литературе рассматривал Л.С. Таль. Полемизируя с приверженцами теории частно-правового (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 частно-правовым 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 частно-правового представительства"[208]. Приблизительно аналогичную позицию занимал И.А. Трахтенберг[209].

В дореволюционной России за отсутствием собственного опыта профсоюзного движения большое внимание уделялось профессиональному движению за рубежом. С этим связано большое количество переводной литературы[210], а также работ отечест-

[207] См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 98–104; Святловский В.В. Профессиональное движение в России. СПб., 1907.

[208] Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 72.

[209] См.: Трахтенберг И.А. Профессиональные союзы, их задачи и методы. Харьков, 1918.

[210] См.: Брентано Л. Профессиональные организации рабочих. СПб., 1903; Вандервельде Э. и др. Профессиональные союзы и политические партии. Одесса,

венных ученых о профсоюзах на Западе[211]. 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[212]. 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[213]. 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[214]. Злободневность и политизированность темы, неразвитое законодательство и идеологические пристрастия отечественных исследователей не позволили создать в начале XX в. целостную теорию профсоюзного движения.

1906; Вебб Б., Вебб С. Теория и практика английского трэд-юнионизма. Т. 1, СПб., 1900; Пфейффер Э. Об ассоциации. Настоящее положение рабочего сословия и чем оно должно быть. СПб., 1866 и др.

[211] См.: Кедров П. Рабочие союзы в Англии, Германии, Франции, Америке, Бельгии, Австрии, Швейцарии. М., 1906; Майский И.М. Как организованы рабочие в Германии. СПБ., 1914; Святловский В.В. Современное законодательство о профессиональных рабочих союзах. Франция, Бельгия, Англия, Австралия, Германия, Россия. СПб., 1907 и др.

[212] См.: Дмитриев К. Из практики профессионального движения в России. Организация союзов. СПб., 1907; Лосев И. Профессиональные союзы. М., 1907; Португалов В. Союзы рабочих в России. М., 1906; Святловский В.В. Профессиональное движение в России. СПб., 1907; Хейсин М.Л. Профессиональные рабочие союзы. СПб., 1908; Шулятиков В.М. Тред-юнионистская опасность. М., 1907 и др.

[213] См.: Тотомианц В.Ф. Профессиональные союзы рабочих. СПб., 1906. С. 1–7.

[214] См., напр.: Шулятиков В. Профессиональное движение и капиталистическая буржуазия. М., 1907. С. 6–7.

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[215]. Его положения о партийном руководстве профсоюзами, о профсоюзах как "школе коммунизма", о возрастании их производственных и управленческих функций

[215] См.: Ленин В.И. Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках т. Троцкого и Бухарина // ПСС. Т. 42. С. 264–304; Он же. Проект тезиса о роли и задачах профсоюзов в условиях новой экономической политики // Там же. Т. 44. С. 341–354 и др.

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[216]. 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. профсоюзы признавал 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 фабзавкомами. 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 профсоюз-

[216] См.: Смолярчук В.И. Права профсоюзов в регулировании трудовых отношений рабочих и служащих. М., 1973. С. 23–26.

ными постановлениями. С принятием КЗоТ 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[217].

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[218]. 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 введении 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.[219]

КЗоТ 1922 г. включал специальную главу, посвященную профсоюзам, где было сформулировано право работников на объединение в профсоюзы. В соответствии с КзоТ 1922 г. профсоюзы наделялись довольно широкими полномочиями по представительству и защите прав и интересов членов профсоюзов, наблюдением за исполнением норм по охране труда, социальному

[217] См.: Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 73–74.
[218] См.: Томский М. Новые задачи союзов // Вестник труда. 1922. № 1. С. 4.
[219] См.: Канторович Я.А. Профессиональные союзы. М., 1925. С. 90–94.

страхованию и другими. 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 КЗоТ), выдвижение профсоюзами заведующих профессиональными секциями бирж труда и посредническими бюро по найму, участие представителей профсоюзов в составе трудовых сессий народного суда (ст. 169 КЗоТ). 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[220].

Между тем по КЗоТ 1922 г. столь широкими правами наделялись только "официальные профсоюзы", т.е. те профсоюзы, которые входили в единую семью советских профсоюзов и зарегистрированные в объединяющих их межсоюзных организациях. Как писал И.С. Войтинский, комментируя КЗоТ 1922 г., столь широ-

[220] См.: Трудовое право и научно-технический прогресс / Под ред. С.А. Иванова. М.,1974. С. 389–390.

кие профсоюзные права не могут принадлежать "каким-либо отщепенским союзикам, не стоящим последовательно на почве классовой борьбы и на платформе советской власти"[221]. 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[222]. Первые научные работы о правовом регулировании деятельности советских профсоюзов появились только к середине 1920-х гг. Я.А. Канторович подготовил издание справочного характера, рассмотрев различные стороны деятельности профсоюзов[223]. А.М. Килинский подготовил первый комментарий советского законодательства о профсоюзах[224]. Вопросы теории профсоюзного движения затрагивал в своей работе В.Я. Яроцкий (Чекин)[225]. 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

---

[221] Войтинский И.С. Трудовое право СССР. С. 77.

[222] См.: Вейнберг Г.Д. Основные вопросы профдвижения в СССР. М., 1928; Глебов-Авилов Н. О работе профсоюзов. Л., 1926; Он же. Профессиональные союзы и советское государство. Л., 1925; Томский М.П. Очерки профессионального движения в России. М., 1923; Шмидт В.В. Профсоюзы и советская власть. М., 1927 и др.

[223] См.: Канторович Я.А. Профессиональные союзы. М.; Л., 1925.

[224] См.: Килинский А. Советский закон о профессиональных союзах. М., 1925.

[225] См.: Яроцкий В.Я. Учение о профессиональном движении. М.; Л., 1926.

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, обладающий известными правами и несущий известные обязанности в отношении членов союза, а также в отношении ниже- и 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 права (участие профсоюзов в строительстве народного хозяйства). 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[226].

Впоследствии Н.Г. Александров в аспекте изучения правового положения профсоюзов в СССР разграничил внутрипрофсоюзные нормы и отношения и правоотношения по представительству профсоюзами интересов рабочих и служащих в области производства, труда, быта и культуры. Первые, внутрипрофсоюзные отношения, по его мнению, не подлежат государственной правовой регламентации и регулируются всецело общественными нормами внутрипрофсоюзной жизни. Отношения, складывающиеся между профсоюзами и различными государственными учреждениями (организациями, предприятиями), государственными органами (преимущественно хозяйственными), регулируются юридическими нормами[227].

Отметим, что западные ученые иначе трактовали понятие термина "профсоюзное право", который широко применялся многими

---

[226] См.: Догадов В.М. Правовое положение профессиональных союзов в СССР. Очерки профсоюзного права. М.; Л., 1928. С. 5–31; Он же. Опыт характеристики правового положения профессиональных союзов в СССР // Известия ЛГУ. 1928. Т. 1. С. 152–171; Он же. Правовое положение профессиональных союзов в СССР // Вопросы труда. 1925. № 9. С. 66–81.

[227] См.: Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 187–188.

исследователями, включая Г. Зинцгеймера, В. Каскеля и др. Под профсоюзным правом понималось, прежде всего, право, регулирующее отношения между профсоюзами и иными субъектами[228].

В 1920-е гг. 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[229]. 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[230].

С середины 20-х гг. 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[231]. 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 пре-

---

[228] См.: Слессер Г. Право, действующее по отношению к профессиональным союзам. Лондон, 1921.

[229] См.: Кац Б. Гильдейский социализм и английское профессиональное движение // Вопросы труда. 1924. № 2. С. 93–98; Майский И.М. Профессиональное движение на Западе. Основные типы. Л., 1925 и др.

[230] См.: Баглай М.В. Международное рабочее и профсоюзное движение на современном этапе. М., 1979; Иванов С.А. Международная организация труда и профсоюзное право в капиталистических странах. М., 1959; Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. М., 1971; Трудовое право и научно-технический прогресс / Под ред. С.А. Иванова. М., 1974. С. 523–560.

[231] См.: Белкин Г. Рабочий вопрос в частной промышленности. М., 1926; Буянов В.О. О работе профсоюзов в частных и концессионных предприятиях. М.; Л., 1927; Топоровская Т. Завком на частном предприятии. М.; Л., 1927 и др.

вращалась в психологию "шариковщины". Кто знает, может быть, установление командно-административной системы в 1930-е годы оказалось следствием рождения "нового человека", не научившегося как следует ответственно работать, а только бороться; не научившегося сотрудничать, а только ненавидеть»[232].

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[233] не выдержали испытания временем.

Процесс огосударствления профсоюзов был завершен принятием 23 июня 1933 г. ЦИК СССР, СНК СССР и ВЦСПС постановления "Об объединении Народного комиссариата труда Союза ССР и ВЦСПС"[234]. 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"[235]. Вследствие этого профсоюзы только подтверждали и тиражировали установки партийных и хозяйственных органов. К ВЦСПС перешла функция издания актов,

[232] Горелов О.И. Цугцванг Михаила Томского. М., 2000. С. 173–174.

[233] См.: Войтинский И.С. Как немецкая социал-демократия осведомляет немецких рабочих о советском трудовом праве // Вопросы труда. 1923. № 10–11. С. 74–80.

[234] СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 238.

[235] Смолярчук В.И. Указ. соч. С. 32.

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"[236], установившее, что эти акты издаются ВЦСПС только с утверждения или предварительной санкции СНК СССР. Отметим, что до этого НКТ могли действовать более оперативно и имели более существенные рычаги воздействия на иные директивные хозяйственные органы.

В 1930 – 1950-е гг. 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 1920-х гг. многие исследователи предлагали приравнять статус профсоюзов к государственным органам[237]. В 1934 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 предложения, вносимые в правительство 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[238]. 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

[236] СЗ СССР. 1934. № 43. Ст. 342.

[237] См., напр.: Царегородцев Б. Правовое положение профсоюзов // Вопросы труда. 1928. № 10. С. 65–74.

[238] ВВС СССР. 1955. № 8. Ст. 196.

признать удачной правовой конструкцией. В то же время в конце 1950-х гг. 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 гг. 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 единственного представителя интересов работника на предприятии. Так, многие свои шаги работодатель обязан был согласовывать с профсоюзами, например, увольнение по ряду оснований (ст. 35 КЗоТ РФ), проведение сверхурочных работ (ст. 54 КЗоТ РФ), очередность предоставления отпусков (ст. 73 КЗоТ РФ) и т.д.

С 1960-х гг. интерес к правовому регулированию деятельности профсоюзов активизировался в связи с хозяйственной реформой 1965 г. и некоторым расширением прав профсоюзов[239], а также принятием КЗоТ 1971 г.[240]

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), со-

[239] См.: Левиант Ф.М. Правовое положение профессиональных союзов СССР. Л., 1962; Малов В.Г. Роль советских профсоюзов в охране прав и интересов рабочих и служащих. Воронеж, 1961; Снигирева И.О., Явич Л.С. Государство и профсоюзы. М., 1967; Советское государство и профсоюзы / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1965 и др.

[240] См.: Баглай М.В. Профсоюзы в политической системе социализма. М., 1984; Правовые аспекты деятельности профсоюзов в СССР. М., 1973; Смолярчук В.И. Права профсоюзов в регулировании трудовых отношений рабочих и служащих. М., 1973; Снигирева И.О. Профсоюзы и трудовое право. М., 1983; Цепин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. М., 1980 и др.

действия 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)[241]. 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 государственно-властных 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 непременным сотрудником госвласти, которою руководит во всей ее политической и хозяйственной работе сознательный авангард рабочего класса, компартия"[242]. 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: они выступают не против государства, а против чуждых его природе бюрократических извращений и ошибок в отдельных звеньях[243]. Подводилось и теоретическое

---

[241] См., например: Советское трудовое право / Под ред. К.С. Батыгина. М., 1975. С. 69; Пятаков А.В. Очерки об участии профсоюзов в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности Советского государства. М., 1960 и др.

[242] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 346.

[243] См.: Советское государство и профсоюзы / Под ред. Н.Г. Александрова. С. 19 и др.

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,… (они) становятся более демократическими. Таким образом, государственные функции, передаваемые профессиональным союзам, сохраняют государственный характер, но сочетаются с профсоюзной формой этих функций"[244].

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[245].

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 профсою-

[244] Смолярчук В.И. Указ. Соч. С. 18–19.

[245] См.: Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 189–195.

зов[246]. 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, 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"[247] и ТК РФ.

Право на объединение в профсоюзы

Названный Закон о профсоюзах закрепил как 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 обусловливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу (ст. 9). В этой части особый интерес пред-

[246] См.: Советское трудовое право / Под ред. В.С. Андреева. М., 1971. С. 73.
[247] Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

ставляет 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[248].

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. РПСД начал двухнедельную забастовку с целью добиться более высокой зарплаты и лучших условий труда. Заявители – члены Российского профессионального союза докеров (далее – 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).

[248] Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2005. № 2.

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 "О профессиональных союзах и трудовых отношениях" 1992 г. 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[249].

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 не противоречащим 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 "закрытые 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.) разрешало 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.

[249] См. подробнее: Лютов Н.Л. Профсоюзное движение в Великобритании: основные этапы развития и современный правовой статус // Труд за рубежом. 2007. № 3. С. 131–157.

Профсоюзное представительство

По российскому законодательству профсоюзы создаются с одной единственной целью – представительство и защита трудовых прав и интересов. Процедура реализации полномочий профсоюзными органами по представительству и защите интересов работника в рамках названного закона строится на следующих посылках. 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 № КАС02-293 от 27.06.2002 указал, что в принятии к рассмотрению жалобы профсоюза о признании частично недействительными Инструкции, утвержденной приказом МВД РФ от 14.12.1999 № 1038, Положения, утвержденного приказом МВД РФ от 30.09.1999 № 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 Федеральным законом "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", 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. 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, 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. 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 (Всесоюзным центральным советом 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 пред-

ставителями работников в коллективных переговорах[250]. 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 КЗоТ). 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[251].

Основные права профсоюзов

Законодатель наделил профсоюзы конкретным перечнем полномочий с тем, чтобы профсоюзы имели возможность реализовать основную и единственную 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 единственной функцией 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 юридических обязанностей, постольку ряд авторов обосновывают концепцию единой

[250] См.: Киселев И.Я. Трудовое право в условиях рыночной экономики: опыт стран Запада. М., 1992. С. 59.

[251] Известия НКТ СССР. 1924. № 6 – 7; 16.

категории прав-обязанностей профсоюзов. Истоки этой концепции мы находим в работах В.М. Догадова о правовом положении профсоюзов. В этих работах он утверждал, что профсоюзы реализуют принадлежащие им права, являющиеся одновременно их обязанностями, и выдвинул идею "профсоюзного права", регулирующего внутрикорпоративные отношения[252]. В развитие этой идеи О.В. Смирнов пишет, 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[253].

Позиция В.М. Догадова "о профсоюзном праве" и единстве прав-обязанностей профсоюзов поддерживается также и авторами Курса российского трудового права (т. 1). Аргументируют они ее, исходя из современных подходов к понятию права. 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. И отсюда авторы переходят к анализу правосубъектности профсоюзных организаций как во внутрикорпоративных, так и внешних правоотношениях[254].

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 метаморфоз с профсоюзами. 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 соответст-

[252] См., например: Догадов В.М. Правовое положение профессиональных союзов в СССР. Л., 1928. С. 26 и др.

[253] См.: Трудовое право / Под ред. О.В. Смирнова. М., 1996. С. 83–84.

[254] См.: Курс российского трудового права / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб., 1996. Т. 1. С. 441–445.

вии 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[255].

[255] См. подробнее: Лютов Н.Л. Профсоюзное движение в Великобритании: право на объединение и внутрипрофсоюзные отношения // Труд за рубежом. 2007. № 3. С. 95–115.

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 курса Трудового права (М., 2003) 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, на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением, на участие в урегулировании коллективных трудовых споров, на информацию, на участие в подготовке и повышении квалификации профсоюзных кадров, на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде, на социальную защиту работников, права в области охраны труда и окружающей природной среды, на 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[256].

Традиционно выделим совещательные (с учетом мнения), согласовательные, совместные и решающие полномочия. В первых двух случаях решение принимает работодатель, а затем либо за-

[256] См. подробнее: Сенников Н.М. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности". СПб., 2004.

слушивает мнение профсоюзов (с учетом мнения), либо обязан получить на свое решение согласие профсоюзного органа. К примеру, по Закону о профсоюзах привлечение и использование в РФ 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 ст. 81 пп.б, 3, 5 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 профорган имеет право начать процедуру коллективного трудового спора или обратиться с жалобой в государственную инспекцию труда либо суд.

"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 освобожденных от основной работы.

Между тем в литературе обосновывается иное мнение о необходимости сохранения всех "согласовательных" полномочий профсоюзов в целях обеспечения эффективной защиты трудовых прав. Так, И.О. Снигирева считает, что названные полномочия профсоюзов не носят властного характера, и, чтобы снять возражения против рассматриваемых прав, предлагает предусмотреть право работодателя обжаловать отказ профоргана в согласии на увольнение работника в суд, а профоргану при рассмотрении хо-

датайства об увольнении работника следует рассматривать только законность и обоснованность увольнения[257]. Такое решение проблемы неприемлемо. Если суд рассмотрит вопрос о законности и обоснованности отказа профоргана в согласии на увольнение работника, тем самым он уже предопределит и возможное последующее судебное решение по иску о восстановлении работника.

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 общественной организации. 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 закона-

[257] Снигирева И.О. Права профсоюзов в истории и перспективы российского трудового законодательства // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы. М., 2000. С. 79.

ми (ст. 30 Закона о профсоюзах). По аналогичной схеме можно охарактеризовать и решающее полномочие профсоюзов о приостановлении работ впредь до принятия решения Федеральной инспекцией труда, если появляется непосредственная угроза жизни и здоровью работников (ст. 20 Закона о профсоюзах и ст. 370 ТК РФ). И в этом случае окончательное решение остается не за профсоюзами, а за государственным органом.

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. Профсоюзные инспектора 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 не-

доумение, так как речь идет о вмешательстве в исключительную прерогативу работодателя по управлению персоналом. 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 общественной организации, представляющей 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.

Гарантии прав выборных работников профсоюзных органов

Конвенция МОТ № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров 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 КзоТ 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 КЗоТ 1971 г. было принято Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П, которым были признаны неконституционными положения ч. 2 ст. 235 КЗоТ, в той части, в какой 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. В отношении работников, входящих в состав выборных коллегиальных органов, не освобожденных от основной работы, ТК 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). 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). Эти гарантии пролонгируются на два года после окончания срока полномочий названных работников (ст. 376 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 Российской Федерации 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 части первой ст. 26 Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" 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 социально-трудовых прав и льгот, закрепленных 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 Российской Федерации. 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 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 международно-правовым 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 поддержи-

вать 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.

Выводы

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.

3.3. 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 в ведении дел предприятий[258]. Первая международная организация предпринимателей (МОП) была создана в 1920 г. для участия в деятельности МОТ[259].

[258] См.: Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 107.

[259] См. о современных функциях и задачах МОП: Рекош К.Х. Деятельность международной организации предпринимателей и ее участие в работе МОТ // Труд за рубежом. 1994. № 4. С. 37–46.

Россия конца XIX – начала XX вв. не стояла в стороне от этого явления. В нашей стране формирование идеологии национального предпринимательства было связано с реформами Александра II (60 – 70-е гг. 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 гг. 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.[260] 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 России[261].

Российские исследователи изучали отечественный опыт и опыт зарубежных стран в правовой регламентации деятельности предпринимательских организаций, особенно в Германии[262].

---

[260] См.: Лаверычев В.Я. Крупная буржуазия в пореформенной России (1861 – 1900). М., 1974. С. 88–108.

[261] См.: Труды Общества для содействия русской промышленности и торговле. Ч. 1 – 30. СПб., 1872 – 1913.

[262] См.: Громан В.В. Организации работодателей в Германии. СПб., 1908; Он же. Синдикаты углепромышленников в Германии. СПб., 1911; Нисселович Л.Н. О торгово-промышленных представительных учреждениях. СПб., 1882.

Союзы работодателей (предпринимателей) были легализованы в соответствии с Временными правилами от 4 марта 1906 г. "О профессиональных обществах, учреждаемых для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий". 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 выражение. В годы первой русской революции (1905 – 1907 гг.) союзы предпринимателей явились 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"[263]. 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 союзы и так называемые социальные, 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, они 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 ра-

[263] Силин А.А. Возможности применения западного опыта в регулировании трудовых отношений России // Труд за рубежом. 1996. № 2. С. 59–60.

ботников, количества занятых работников, прибыли и др.[264] Организации предпринимателей учреждаются как на основе 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 союзах предпринимателей. Широкий охват предпринимателей ассоциациями в Германии диктуется тарифной автономией социальных партнеров, так как главной задачей таких союзов является заключение тарифных коллективных соглашений[265]. В Австрии союзы предпринимателей (работодателей) и профессиональные союзы сосуществуют в рамках постоянных палат, членство в которых является обязательным[266]. Несмотря на возможные разногласия в среде предпринимателей, диктуемые жесткой конкурентной борьбой, они не только объединяются 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[267]. 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

---

[264] См.: Валитов М.Г., Силин А.А. Регулирование трудовых отношений на Западе: взгляд из России. М., 2005; Некипелов Д.С. Профсоюзы и организации предпринимателей: проблемы приспособления к новым условиям // Труд за рубежом. 1998. № 2. С. 128–143; С. 38–47; Силин А.А. Предпринимательские организации: основные задачи, функции, структура // Там же. 1994. № 4. С. 32–37.

[265] См.: Вальтер М. Трудовое право Германии. Бонн, 1993. С. 17–18.

[266] См.: Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996. С. 64–65.

[267] См.: Основные направления и формы деятельности предпринимательских организаций в странах Запада // Труд за рубежом. 1991. № 1. С. 105–112.

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 Конференцией 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[268].

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[269]. 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

[268] См.: Черняева Д.В. Трудовое право Израиля // Труд за рубежом. 2005. № 4. С. 114.

[269] См.: Дмитриев Г.С. Организации предпринимателей в Великобритании // Труд за рубежом. 1994. № 4. С. 48.

работодателей, которые объединяются в Экономическую палату ЧР[270]. 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[271].

В России процесс становления такого социального партнера, как союзы предпринимателей (работодателей), проходило 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. Параллель-

[270] См.: Ершова И.Б. Предпринимательские структуры в Восточно-Европейских странах // Труд за рубежом. 1994. № 4. С. 76–82.

[271] См. подробнее: Вишневская Н.Т. Реформирование системы представительства интересов бизнеса // Труд за рубежом. 2008. № 1. С. 23–43.

но 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 от 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"[272]; Закон от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях"[273]) 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 юридические лица только те, которые имеют статус общественных организаций. Следовательно, такая форма, как общественное объединение, была малоприемлема 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 –

[272] СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
[273] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

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"[274] 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 ас-

[274] Бюллетень Минтруда РФ. 2002. № 12.

социации 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 на союзы и работников, и 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 не обязательна, но позволяет зарегистрированным объединениям участвовать в коллективных трудовых отношениях, регулируемых данным законом[275].

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

[275] См.: Черняева Д.В. Современный этап развития трудового права ЮАР // Труд за рубежом. 2006. № 4. С. 124–125.

Полагаем, что в Закон 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, 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, основанном 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, при разрешении коллективных трудовых споров, формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Правоотношения по представительству означают, что действия, без-

действие 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 опреде-

ляться 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 заключения или изменения коллективного соглашения, вести коллективные переговоры, участвовать в формировании и деятельности органов социального партнерства (комиссий по регулированию социально-трудовых отношений), иметь 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 гг. 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).

Глава 4
Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений

В настоящей главе рассмотрены следующие вопросы:

● Природа и сущность права на коллективные переговоры. Полномочность и равноправие сторон коллективных переговоров. Порядок ведения коллективных переговоров.

● Развитие законодательства и теории коллективного договора.

● Юридическая сила коллективного договора: соотношение с индивидуальными трудовыми договорами, возможность принудительной реализации через суд и иные государственные органы, паритетные способы обеспечения исполнения обязательств сторонами.

● Коллективные соглашения как форма нормативного организационного договора. Присоединение к коллективным соглашениям и распространение коллективных соглашений.

Ключевые термины и понятия: коллективные переговоры, профсоюзный монополизм, профсоюзный плюрализм, единый представительный орган работников, иные представители работников, коллективный договор, коллективные соглашения, присоединение к коллективному соглашению, государственная регистрация коллективных договоров и соглашений.

4.1. Право на коллективные переговоры

Филадельфийская декларация МОТ (1944 г.) провозглашает одной из задач МОТ способствование действительному признанию права на коллективные переговоры. В Конвенции МОТ № 98 о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (1949 г.) это право вынесено в название конвенции. Определение права на коллективные переговоры

содержится в Конвенции МОТ № 154 о содействии коллективным переговорам (1981 г.) (не ратифицирована РФ) и в Рекомендациях № 163 о содействии коллективным переговорам (1981 г.) и № 91 о коллективных договорах (1952 г.). Под коллективными переговорами понимаются переговоры, которые проводятся между предпринимателем, группой предпринимателей или несколькими организациями предпринимателей с одной стороны, и отдельной или несколькими организациями трудящихся – с другой, в целях определения условий труда и занятости.

Природа и сущность права на коллективные переговоры. Из Конвенций и Рекомендаций МОТ следует, что право на коллективные переговоры является основополагающим правом, с которым члены МОТ согласились, вступая в Организацию.

По Закону РФ о коллективных договорах и соглашениях (1992 г.) работодатель обязан был вести коллективные переговоры в установленном порядке, однако не обязан заключать коллективный договор. Если сторонами не принят согласованный проект коллективного договора, последний не заключается. Далеко не все коллективные переговоры завершаются подписанием договора, соглашения. Поэтому речь идет именно о праве на коллективные переговоры, а не о праве на заключение коллективного договора. В ТК РФ позиция законодателя несколько изменилась. При недостижении согласия между сторонами по отдельным положениям проекта коллективного договора в течение трех месяцев со дня начала коллективных переговоров стороны обязаны подписать коллективный договор на согласованных условиях, с одновременным составлением протокола разногласий. Таким образом, совсем необязательно согласование всех условий будущего коллективного договора. Если представитель работодателя будет уклоняться от подписания коллективного договора на согласованных условиях, то по КОАП РФ 2001 г. его действия квалифицируются как необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения.

Между тем в отношении правовой регламентации коллективных переговоров в законодательстве зарубежных стран имеют место различные подходы. В большинстве стран (в США, Франции, Канаде, Португалии, Японии и др.) законодательство обязывает

предпринимателей вступить в коллективные переговоры и вести их добросовестно, но не устанавливает обязанности заключать такие договоры. В некоторых странах в отдельных случаях, например в Великобритании (в национализированном секторе), предусмотрена обязанность работодателя не только вести переговоры, но и заключить коллективный договор. В Канаде при определенных условиях допускается применение принудительного арбитража относительно подписания первого коллективного договора, если стороны не могут договориться об условиях договора[276].

В Великобритании (в частном секторе), Бельгии, Нидерландах, Новой Зеландии отсутствует юридическая обязанность предпринимателей даже вести коллективные переговоры[277]. В этой части особый интерес представляет международная судебная практика.

Так, Европейский суд по правам человека в деле Вильсон и Национальный союз журналистов, Палмер, Уайет и Национальный союз работников железнодорожного, морского и автотранспорта, Дулэн и другие против Соединенного Королевства (№ 30668/96, 30671/96 AND 30678/96) признал, что допущено нарушение Статьи 11 Конвенции о праве на объединение в профсоюзы (постановление от 2 июля 2002 г.)[278].

В частности, в постановлении отмечалось, что в период времени, имеющий отношение к рассматриваемому делу, в Соединенном Королевстве существовала добровольная система коллективных договоров и отсутствовала обязанность работодателей признавать профсоюзы для целей заключения коллективных договоров. Следовательно, отсутствие обязанности работодателей заключать коллективные договоры само по себе не нарушает положений Статьи 11 Конвенции. Суть добровольной системы коллективных договоров заключается в том, что не признанный работодателем профессиональный союз имеет возможность предпринять меры, включая организованные действия работников, для того чтобы настоять на заключении коллективного договора. Более того, суть права вступать в профессиональные союзы заключается в том, что работники должны быть свободны в поручениях профсоюзам представлять их интересы перед работодателем или принимать меры в поддержку данных интересов. Если работники в этом плане ограничены, свобода принад-

[276] См.: Коллективный договор в странах Запада: от подготовки до реализации: Сб. обзоров. М., 1998. С. 150.

[277] См.: Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. М., 2005. С. 257.

[278] Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2003. № 1.

лежности к профсоюзу становится иллюзорной. Роль государства состоит именно в том, чтобы не допускать установление ограничений или препятствий для членов профсоюза, которые не позволяли бы им использовать свой профсоюз для представительства их интересов перед работодателями. В данном деле работодатели могли ставить работников, которые не были готовы отказаться от свободы членства в профсоюзе, в менее выгодное положение, и такие действия работодателей ограничивали или препятствовали защите членами профсоюза своих интересов. Таким образом, работодатель имел возможность эффективно препятствовать деятельности профессионального союза в защиту интересов своих членов или срывать такую деятельность. Позволяя работодателям применять финансовые меры, чтобы принуждать работников отказаться от важных прав, гарантируемых членством в профсоюзе, государство-ответчик не выполнило позитивной обязанности обеспечить использование работниками прав, закрепляемых Статьей 11 Конвенции как в отношении заявителей-профсоюзов, так и частных заявителей.

Возвращаясь к российскому законодательству, отметим, что в ТК РФ наш законодатель "изобрел" особый российский вариант права на коллективные переговоры, которому корреспондирует обязанность работодателя вступить в коллективные переговоры и заключить коллективный договор по согласованным условиям. Однако еще в начале 20-х гг. XX в. И.С. Войтинский справедливо утверждал, что работодателю нецелесообразно заключать коллективный договор только в его согласованной части, ибо это будет совсем другой по содержанию договор[279].

Согласно ТК РФ (ст. 38), если в ходе коллективных переговоров не принято согласованное решение по всем или по отдельным вопросам, то составляется протокол разногласий. Урегулирование этих разногласий, возникших в ходе коллективных переговоров по поводу заключения, изменения коллективного договора, соглашения, производится в порядке, предусмотренном для разрешения коллективных трудовых споров, включая право работников на забастовку. Объявлению забастовки обязательно по закону должны предшествовать примирительные процедуры. Стороны коллективного спора не вправе уклоняться от создания примирительной комиссии и участия в ее работе (ст. 402). В про-

[279] См.: Войтинский И.С. Основные вопросы коллективного договора по Кодексу законов о труде // Вопросы труда. 1923. № 5 – 6. С. 30–39.

тивном случае забастовка работников будет признана незаконной в судебном порядке (ст. 413 ТК). Не имеет ли место в данном случае "навязывание" процедуры принудительного арбитража, если стороны не достигают договоренности по проекту коллективного договора? Комитет по свободе объединения МОТ считает, что положения, согласно которым при отсутствии договоренности между сторонами спорные вопросы коллективных переговоров должны решаться арбитражем властей, не соответствуют принципу добровольности переговоров (Конвенция № 98). Комитет по свободе допускает применение принудительного арбитража по инициативе властей или одной из сторон или в силу закона в следующих случаях: а) в жизненно важных службах в строгом смысле слова (где приостановка деятельности создает угрозу жизни, личной безопасности или здоровью населения или его части); б) в отношении государственных служащих, которые заняты в органах государственного управления; 3) в случае острого национального кризиса. Арбитраж, который признается обеими сторонами, всегда легитимен[280].

Нормы ТК РФ в отношении обязательной стадии разрешения коллективного спора примирительной комиссией оцениваются нами неоднозначно. С одной стороны, по формальным критериям обязательная (принудительная) примирительная комиссия, предусмотренная законом, является нарушением принципа добровольности коллективных переговоров. С другой стороны, примирительная комиссия создается на паритетных началах спорящими сторонами, ее работа является продолжением коллективных переговоров в конфликтной ситуации. Создание трудового арбитража обязательно только в тех организациях, в которых законом запрещено или ограничено проведение забастовок (ст. 406 ТК).

Для того чтобы раскрыть сущность права на коллективные переговоры, охарактеризуем его составляющие по традиционной схеме: субъект, объект и содержание права.

Субъекты права на коллективные переговоры. Согласно нормам МОТ коллективные переговоры

[280] Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Коллективные переговоры: нормы МОТ и принципы деятельности контрольных органов. Женева, 2001. С. 76–77.

1) являются, с одной стороны, правом работодателей и их организаций, с другой стороны, правом организаций трудящихся (первичные профсоюзы, федерации, конфедерации). Только при отсутствии последних (профсоюзов трудящихся) иные представители заинтересованных трудящихся могут заключать коллективные договоры;

2) должны проводиться повсюду – в частном и государственном секторах, и только вооруженные силы, полиция и работники на государственной службе, занятые в органах государственного управления, могут быть исключены из этого списка (Конвенция МОТ № 98);

3) профсоюз, который представляет большинство или значительную часть трудящихся предприятия, может обладать исключительными или предпочтительными правами на ведение переговоров. Если ни один из профсоюзов не отвечает этим условиям, организации трудящихся, тем не менее, должны иметь возможность заключать коллективный договор от имени своих собственных членов[281].

По действующему российскому законодательству в зависимости от уровня коллективных переговоров в роли субъектов выступают представители работников и работодателей. Поэтому необходимо определиться по двум вопросам. Во-первых, кто признается полномочным представителем сторон? Во-вторых, в каком порядке осуществляется такое признание?

Для реализации права на коллективные переговоры названные субъекты должны уполномочить своих представителей на ведение коллективных переговоров в установленном порядке, т.е. речь идет об их официальном признании в качестве представителя субъекта коллективных переговоров.

Как свидетельствует зарубежный опыт, для начала коллективных переговоров необходимо взаимное признание сторон. В законодательстве зарубежных стран этот вопрос решается двумя способами: либо взаимопризнанием сторон в добровольном порядке по их усмотрению, либо в обязательном порядке представителями стороны социального партнерства признаются "наибо-

[281] См.: Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Коллективные переговоры. С. 75–76.

лее представительные" либо "независимые" профессиональный союзы и союзы работодателей.

Первый способ применяется в ряде европейских стран, Великобритании, Японии, развивающихся странах с влиянием английской системы права (Гана, Пакистан, Малайзия и др.). В названных странах отсутствует законодательство, обязывающее работодателя признать тот или иной профсоюз или иные уполномоченные работниками органы. Например, в Великобритании особенность профсоюзного движения состоит в том, что профсоюзы организованы по профессиональным группам работников. В силу этого интересы работников в одной компании могут представлять до 20 профсоюзных организаций. Для того чтобы профсоюз мог представить интересы работников, он должен быть признан компанией, что фиксируется в соответствующем соглашении. Признание профсоюза со стороны руководства компании, по общему правилу, – дело сугубо добровольное. Компания не обязана признавать профсоюз даже в том случае, если большинство работников состоит его членами[282]. Из этого правила в настоящее время в Консолидированном законе "О профессиональных союзах и трудовых отношениях" 1992 г. сделано исключение и установлена возможность принудительного признания профсоюзов Центральным арбитражным комитетом для ведения коллективных переговоров по ограниченному кругу вопросов оплаты труда (кроме пенсий), рабочего времени и времени отдыха.

В зарубежной практике чаще всего представителями работников признаются профсоюзы, но в ряде стран допускается признание в качестве представителей и иных органов представительства работников, независимых от работодателя (например, в Болгарии).

Второй способ признания полномочности представителей сторон связан, как отмечалось выше, с критерием "наиболее представительных организаций". Впервые он появился в 1919 г. в Версальском договоре, который предусматривал, что состав делегатов-членов МОТ определяется соглашением правительства и

[282] См.: Никифорова А.А. Оплата труда, прекращение трудовых отношений, защита прав трудящихся в Великобритании // Труд за рубежом. 1996. № 2. С. 32–33.

наиболее представительных профсоюзных организаций. Позднее в законодательстве стран, воспринявших эту концепцию, были определены критерии представительности и процедура признания организаций таковыми. Так, в соответствии с Трудовым кодексом Франции главными критериями являются численный состав профсоюзной организации, ее независимость, опыт и продолжительность деятельности. Признание профсоюза "наиболее представительным" происходит по решению органов государственной власти. Только названные профсоюзы вправе участвовать в заключении отраслевых соглашений, которые распространяются на всех трудящихся данной отрасли. На уровне предприятия представительными на данном предприятии признаются любые профсоюзы, входящие в организацию, являющуюся представленной в национальном масштабе. Специальной процедуры признания в качестве представительной организации в этих случаях не требуется. Каждый профсоюз, создавший свою секцию на предприятии с числом занятых не менее 50 человек, назначает одного или нескольких профсоюзных делегатов, в обязанность которых входит ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров[283].

Нередко критерий "наиболее представительного" профсоюза предполагает его признание в качестве единственного полномочного представителя работников. Так, Трудовой кодекс Канады содержит критерии определения "договорной единицы" и положения о сертификации профсоюза, избранного большинством работников в качестве исключительного и единственного представителя для заключения коллективного договора. "Договорная единица" может охватывать лиц, работающих у одного, нескольких работодателей, лиц, работающих по одной специальности или профессии. Управленческий персонал организации (за исключением части низшего звена, не связанной с исполнением управленческих функций) в "договорные единицы" не включается. Сертификацию проводит административный орган – Управление по трудовым отношениям,

[283] См.: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975. С. 42–57; Лукьянова Г.И. Трудовые отношения в современной Франции // Труд за рубежом. 2004. № 3. С. 65–73.

который выдает профсоюзу специальное удостоверение, подтверждающее, что этот профсоюз является "агентом по коллективному договору", единственным и исключительным представителем трудящихся при подписании коллективного договора. Хотя законодательство Канады предусматривает возможность добровольного признания работодателем профсоюза представителем работников, она используется очень редко[284].

Некоторые страны избирают одновременно оба способа признания сторон коллективных переговоров в зависимости от уровня коллективно-договорного регулирования. Так, Трудовой кодекс Польши на уровне коллективных договоров предприятия устанавливает "взаимопризнание сторон" в добровольном порядке, при этом инициатором коллективных переговоров вправе выступить любая профсоюзная организация или несколько профсоюзных организаций, ведущих переговоры совместно. Коллективные соглашения (отраслевые и региональные) заключаются только представительными организациями предпринимателей и профсоюзов. Министр труда и социальной политики определяет национальные представительные организации, от имени которых может заключаться коллективное соглашение[285].

Здесь следует оговориться, что в зарубежном законодательстве используется две основные системы представительства работников профсоюзами: профсоюзный монополизм и профсоюзный плюрализм. Как отмечалось выше, в советском трудовом законодательстве с первых лет советской власти признавался профсоюзный монополизм в коллективно-договорной практике. Профсоюзы были единственными полномочными представителями рабочих и служащих при заключении коллективных договоров.

Примером профсоюзного монополизма служат системы коллективных переговоров в США и Великобритании. В США в пределах конкретной организации может действовать несколько профсоюзов, но для целей коллективных переговоров выбирается

---

[284] См.: Цысина Г.А. Коллективный договор в системе трудовых отношений в Канаде // Труд за рубежом. 1996. № 1. С. 21–36.

[285] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 419–420.

единственный наиболее представительный профсоюз, с которым обязан вести переговоры работодатель. Такое решение вопроса о профсоюзном представительстве имеет свои "плюсы и минусы". С одной стороны, выделение самого представительного профсоюза в качестве единственного представителя работников вносит определенность и устойчивость в коллективные переговоры с работодателем. С другой, такое профсоюзное представительство невольно ведет к дискриминации иных профсоюзных объединений, нарушая равенство их прав как участников социального партнерства.

Профсоюзный плюрализм исходит из равенства прав профсоюзов, их автономности в процессе коллективных переговоров. Профсоюзный плюрализм может осуществляться в двух формах: либо каждый профсоюз от имени своих членов ведет коллективные переговоры и заключает коллективный договор, либо профсоюзы должны создать единый представительный орган для заключения общего коллективного договора. Так, например, британское законодательство предусматривает возможность ведения переговоров с несколькими профсоюзами в том случае, если не было достигнуто иного соглашения между работодателем и каким-либо из профсоюзов[286]. По законодательству Франции предусматривается создание несколькими профсоюзами единого представительного органа (коалиционного переговорного комитета) для ведения коллективных переговоров.

В ранее действовавшем Законе РФ о коллективных договорах и соглашениях (1992 г.) четко прослеживалась идея представительского плюрализма, когда при наличии в организации, на федеральном, отраслевом и других уровнях нескольких представителей работников и работодателей каждому из них предоставляется право на ведение переговоров от имени объединяемых ими работников и работодателей (ст. 6). Звучали эти нормы закона довольно демократично, однако на практике предложенная законодателем процедура признания сторон была весьма неэффективна и конфликтна. Так, согласно ст. 12 Закона о коллективных

[286] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. Сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 82–83.

договорах и соглашениях работодатель был обязан признать всех представителей работников и вступить с ними в коллективные переговоры. Если со стороны работников выступает одновременно несколько представителей, ими в течение 5 календарных дней формируется единый представительный орган. Если такой орган не создан, то представители работников были вправе самостоятельно вести переговоры и заключать коллективный договор от имени представляемых работников. Означало ли это возможность существования на предприятии нескольких коллективных договоров? Возможна ли ситуация, когда заключаются один, два коллективных договора, которые охватывают лишь незначительную часть работающих на предприятии, в организации? На наш взгляд, из закона вытекал положительный ответ на поставленные вопросы. Такой порядок ведения коллективных переговоров перечеркивал суть и назначение коллективного договора как общего правового акта, распространяющегося на всех работников организации независимо от членства в профсоюзах.

Согласно Конвенции № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию не противоречит принципу профсоюзного плюрализма признание особых прав наиболее представительных профсоюзов (в первую очередь, в отношении коллективных переговоров). При этом процедура определения наиболее представительных профсоюзов должна носить объективный характер, периодически пересматриваться и не препятствовать нормальному функционированию всех других профсоюзов.

Более того, Комитет по свободе объединения и Комитет экспертов МОТ считают, что системы и профсоюзного монополизма, и профсоюзного плюрализма не противоречат международным трудовым стандартам в области свободы объединения[287].

Российский законодатель избирает свой особый способ признания полномочности сторон коллективных переговоров, кото-

[287] Свобода объединения и коллективные переговоры. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на Международной конференции труда. 81-я сессия, 1994 г. Женева. 1995. С. 112–113; Свобода объединения: Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Женева, 1997. С. 168–169.

рый лишь частично основан на заимствовании зарубежного опыта. В ТК РФ (ст. 37) применительно к реализации права на коллективные переговоры легализован "смешанный вариант": "профсоюзного плюрализма", "иных представителей работников и "профсоюзного монополизма" в зависимости от уровня социального партнерства. Профсоюзный монополизм характерен для всех уровней социального партнерства, кроме локального (уровня организации).

1. На уровне коллективных переговоров по поводу заключения Генерального, отраслевых, территориальных и иных коллективных соглашений предусматривается исключительно профсоюзное представительство. Согласно первой редакции Закона РФ о коллективных договорах интересы работников представляли общероссийские, республиканские, отраслевые профсоюзы и иные уполномоченные работниками представительные органы. В более поздней редакции закона последняя группа представителей не указана, законодатель ограничился только профсоюзным представительством. Эту позицию законодатель сохранил и в ТК РФ, указав, что интересы работников при проведении коллективных переговоров о заключении и об изменении коллективных соглашений представляют соответствующие профсоюзы, их территориальные организации, объединения профессиональных союзов и объединения территориальных организаций профессиональных союзов (ст. 29). При наличии на соответствующем уровне нескольких профсоюзов (объединений профсоюзов) каждому из них предоставляется право на представительство в составе единого представительного органа, формируемого с учетом количества представляемых им членов профсоюзов. При отсутствии такой договоренности право на ведение коллективных переговоров предоставляется профсоюзу, объединяющему наибольшее число членов профсоюза (ст. 37). Комитет экспертов МОТ особо отмечает, что, если ни один из профсоюзов не охватывает более 50% трудящихся, право на коллективное ведение переговоров должно быть предоставлено всем профсоюзам данного коллектива, по крайней мере, от имени членов этих профсоюзов. Комитет МОТ по свободе объединения также подчеркнул, что в случаях, когда в соответствии с существующей систе-

мой наиболее представительный профсоюз пользуется преференциальными или исключительными правами для целей переговоров, решения относительно наиболее представительной организации должны приниматься посредством объективных и заранее установленных критериев для устранения вероятности пристрастного подхода или злоупотреблений.

Не отрицая идеи "плюрализма" в представительстве интересов сторон, следует все же более четко установить формальные критерии представительности, охватывающие все уровни социального сотрудничества. Это должны быть общие критерии как для профессиональных союзов, так и для союзов работодателей. Например, довольно удачное решение этой проблемы содержится в Законе Турции "О коллективных трудовых соглашениях, забастовках и локаутах" (1983 г.). Из текста закона вытекает, что под представительными профсоюзными организациями и организациями предпринимателей надо подразумевать те объединения, которые насчитывают не менее 10% занятых лиц в масштабе соответствующей отрасли. Необходимые по этому вопросу статистические данные публикует Министерство труда в январе и июле каждого года. Оно же оповещает заинтересованные профсоюзы и предпринимателей о их правомочности. Возникающие при этом разногласия решаются на уровне областных управлений по труду или в Центральном суде по вопросам труда в Анкаре[288]. Та же идея, что не любые, а только представительные профсоюзы участвуют в коллективных переговорах на национальном и местном уровнях в зависимости от числа представляемых делегатов персонала, устанавливается в Законе от 10 марта 1980 г. "О статусе трудящихся Испании". Более того, согласно Рекомендации МОТ № 159 о процедурах определения условий занятости на государственной службе (1978 г.), определение наиболее представительного профсоюза должно основываться на объективных и заранее определенных критериях и не способствовать росту одних организаций за счет других.

[288] См. подробнее о Законе Турции № 2882 от 5 мая 1983 г.: Балашов Ю.К. Факторы и тенденции, влияющие на коллективно-договорный процесс // Труд за рубежом. 1994. № 2. С. 31–33.

2. На локальном уровне последовательно применяются институты 1) "наиболее представительного профсоюза или профсоюзов", объединяющих более половины работников данного работодателя, 2) "единого представительного органа" на основе принципа пропорционального представительства в зависимости от численности членов профсоюза, 3) уполномоченного общим собранием работников представителя (первичной профсоюзной организации или иного представителя работников).

Это означает, что, с одной стороны, все профсоюзы по закону равны в своих правах независимо от количества объединяемых ими членов профсоюза и государственной регистрации профсоюза. С другой – первичная профсоюзная организация, объединяющая более половины работников организации, индивидуального предпринимателя, имеет право на ведение коллективных переговоров от имени всех работников. Аналогичное право предоставлено двум и более первичным профсоюзным организациям, объединяющим в совокупности более половины работников данного работодателя, при условии создания ими единого представительного органа. При отсутствии названных первичных профсоюзных организаций общее собрание (конференция работников) тайным голосованием может определить ту первичную профсоюзную организацию, которой поручается вести коллективные переговоры. В случае, когда такая первичная профсоюзная организация не определена или работники данного работодателя не объединены в какие-либо первичные профсоюзы, коллективные переговоры проводят иные представители работников. Таким образом, профсоюзы наделяются преимущественными правами представительства работников по сравнению с иными представительными органами работников.

Содержание права на коллективные переговоры мы рассмотрим как единство трех возможностей: 1) возможности поведения самого обладателя права; 2) возможности требовать определенного поведения от обязанных лиц и 3) возможности при-

бегнуть к принудительной силе государства в случае невыполнения требований обязанным лицом[289].

Согласно ТК РФ инициатором коллективных переговоров вправе выступить любая из сторон. Сторона, получившая письменное уведомление о начале переговоров, обязана в семидневный срок начать коллективные переговоры. Иными словами, инициатор коллективных переговоров не только вправе проявить такую инициативу, но и вправе требовать от другой стороны вступить в переговоры. Право на коллективные переговоры по своему содержанию сложное и включает, наряду с названным правомочием, также правомочия по созданию комиссии по разработке проекта коллективного договора, соглашения, право определять сроки, место и порядок ведения коллективных переговоров, право на получение необходимой информации для ведения коллективных переговоров, а также право на создание условий в виде гарантий и компенсаций лицам, участвующим в коллективных переговорах.

Особое место среди перечисленных полномочий занимает право на получение необходимой информации, так как от его реализации во многом зависит результативность коллективных переговоров. Конвенция МОТ № 154, Рекомендация № 163 предусматривают, что государствам следует принимать меры, обеспечивающие доступ сторон к информации. Предприниматели должны по просьбе трудящихся предоставлять необходимую для переговоров информацию, если разглашение этой информации способно нанести ущерб предприятию, она должна считаться конфиденциальной. Государственные органы также обязаны давать информацию об общем социально-экономическом положении страны в соответствующей отрасли в той мере, в какой ее разглашение не наносит ущерба национальным интересам.

До недавнего времени лишь в США существовали правила, обязывающие предпринимателей делиться с профсоюзами необходимой информацией, способствующей ведению коллективных переговоров, обоснованию жалоб и реализации коллективных до-

[289] См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 225.

говоров. К началу 70-х гг. XX в. ряд европейских стран (Франция, Швеция и др.), а также Великобритания приняли соответствующие нормативные положения в этой области. Так, по Закону Ору, названному именем автора, во Франции предприниматели обязаны ежегодно предоставлять профсоюзам "необходимую информацию, для ведения переговоров со знанием дела"[290]. В соответствии с ранее действовавшим Законом РФ о коллективных договорах и соглашениях представители работодателей также обязаны предоставлять такую информацию. То, что эта информация может составлять служебную или коммерческую тайну работодателя, не является основанием отказа в ее предоставлении. Закон предусматривал обязанность лиц, связанных с переговорами, не разглашать такого рода сведения, в противном случае они привлекаются к ответственности в порядке, предусмотренном законодательством (ст. 7). Таким образом, в Законе о коллективных договорах и соглашениях содержалась отсылочная норма общего характера без указания вида юридической ответственности. В ТК РФ рассматриваемая обязанность предоставлять друг другу имеющуюся информацию, необходимую для ведения коллективных переговоров, распространяется и на представителей работников. Кодекс также конкретизировал виды юридической ответственности лиц, разгласивших указанные сведения, составляющие охраняемую законом тайну: дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная. По причине "забывчивости" законодатель не указал на материальную ответственность, хотя таковая предусмотрена ТК РФ (ст. 234 п. 7). Между тем при таком разглашении сведений ущерб, как правило, наступает в форме упущенной выгоды, а по ТК РФ возмещению подлежит только прямой действительный ущерб (ст. 238). Сегодня трудовое законодательство в этой части не обеспечивает в полной мере защиту прав работодателя, предоставившего в ходе коллективных переговоров информацию, связанную со служебной или коммерческой тайной.

[290] См.: Силин А.А. Механизм коллективных переговоров и методы разрешения трудовых конфликтов // Труд за рубежом. 1994. № 2. С. 21–22.

Не менее "трудную судьбу" в плане юридического признания имеет и правомочие на создание условий в форме компенсаций и гарантий для лиц, участвующих в коллективных переговорах. Чаще всего в зарубежной практике этот вопрос решается на уровне договоренности сторон. Например, в соответствии с Трудовым кодексом Франции (ст. 132-17) в отраслевые договоры, профессиональные и межпрофессиональные соглашения должны включаться положения о формах осуществления права оставлять работу, о компенсации потерь в заработной плате или ее сохранении, так же как о выплате подъемных работникам предприятия, которые участвуют в коллективных переговорах, собраниях паритетных органов согласно этим договорам[291]. Имеются прецеденты и законодательного закрепления таких гарантий и компенсаций. Так, в Италии на основании Статута трудящихся (1970 г.) руководители профессиональных представительств имеют право на оплачиваемое время, не менее 8 часов ежемесячно, для осуществления профсоюзных функций, в том числе и представительства в коллективных переговорах[292]. Наш законодатель избрал второй вариант закрепления гарантий и компенсаций за время переговоров в нормативном порядке (ст. 39 ТК РФ). Между тем это не исключает возможности сторон конкретизировать названные гарантии и компенсации, а также повысить их уровень. Предусмотренные законом гарантии и компенсации можно подразделить на две группы. Первая связана с освобождением от основной работы с сохранением среднего заработка на срок, определяемый сторонами, но не более 3 месяцев. Вторая группа гарантий касается защиты прав представителей работников в коллективных переговорах, которые в период ведения коллективных переговоров не могут быть без предварительного согласия органа, уполномочившего их на представительство, подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе работодателя. Однако в перечень дисциплинарных взысканий, применение которых ограничено согласием названного органа, не включается увольнение за нарушения трудовой

[291] Трудовое право Франции: сборник нормативных актов. М., 1985.
[292] См.: Италия: Конституция, законодательные акты. М., 1981.

дисциплины. Более того, процедура защиты прав представителей работников ограничена временными рамками периода ведения коллективных переговоров. Закон не предусматривает пролонгации этих гарантий на определенный период.

Право на коллективные переговоры обеспечивается принудительной силой государства на случай невыполнения требований обязанным лицом. По Закону РФ о коллективных договорах и соглашениях юридическая ответственность ранее устанавливалась только в отношении представителя работодателя за уклонение от участия в коллективных переговорах, не обеспечение работы комиссии в определенные сторонами сроки (ст. 25), не предоставление необходимой информации для ведения коллективных переговоров (ст. 27). Это административная ответственность работодателя перед государством (а не перед другой стороной коллективных переговоров) за нарушение установленной законом процедуры коллективных переговоров. И здесь мы наблюдаем присутствие третьего участника – государства, обеспечивающего обязательность коллективных переговоров.

В ТК РФ предусматривается штрафная ответственность представителей сторон, т.е. и представителей работников, в размере и порядке, который установлен федеральным законом. Таким федеральным законом является КоАП РФ 2001 г. (ст. 5.28-5.34), предусматривающий административную ответственность только представителя работодателя. Таким образом, представители работников не несут юридической ответственности за нарушение обязанностей, корреспондирующих правомочиям другой стороны коллективных переговоров.

Объект права на коллективные переговоры. Нормы МОТ (Конвенции № 98, 151, 154, Рекомендация № 91) сводят основное содержание коллективных переговоров к срокам и условиям труда и занятости. Согласно ТК РФ объектом коллективных переговоров являются действия сторон по подготовке, заключению, изменению коллективного договора, соглашения. Содержание и структура будущего коллективного договора, соглашения определяется сторонами, а в законе дается примерный перечень вопросов, которые могут быть предметом обсуждения в ходе коллективных переговоров при заключении коллективного договора

(ст. 41 ТК РФ). На практике это означает для социальных партнеров полную свободу выбора условий договора, подлежащих обсуждению в рамках общих границ, а именно: условия договора не должны ухудшать положения работников по сравнению с действующим российским трудовым законодательством (ст. 9 ТК РФ). Следует отметить, что указанные границы также нашли почти повсеместное закрепление в законодательстве многих зарубежных стран, более того, эти границы дополняются рядом иных критериев и требований как общего, так и конкретного характера. Например, в упомянутом нами Законе Турции "О коллективных трудовых соглашениях, забастовках и локаутах" (1983 г.) имеется общее ограничение, которое звучит следующим образом: "коллективное соглашение не должно содержать положений, противоречащих принципу целостности государства, угрожающих общественному порядку, национальной безопасности, морали, здравоохранению, а также противоречащих законодательству по борьбе с преступностью"[293]. Следует отметить, что контрольные органы МОТ поддерживают такие исключения из объекта коллективных переговоров. Кроме того, Комитет по свободе объединений отметил, что некоторые вопросы логично считать не входящими в сферу переговоров, такие как вопросы, относящиеся в первую очередь или по существу к сфере административно-оперативного ведения государственных дел. Однако Комитет также указал, что, если политические решения могут иметь важные последствия для условий занятости, они могут стать предметом свободных коллективных переговоров[294].

Контрольные органы МОТ дают толкование понятий "условия труда и занятости" как объекта переговоров. Эти понятия не ограничиваются традиционными условиями труда (рабочее время, сверхурочные, заработная плата и др.), а охватывают ряд проблем управленческого характера, такие как сокращение персонала, переводы, изменение графика работы и др. Список тем, по которым могут вестись переговоры, весьма обширен, но не

[293] Труд за рубежом. 1995. № 4. С. 82.

[294] Доклад Комитета по свободе объединения, Доклад 311, Дело № 1951, параграф 220.

безграничен. Контрольные органы МОТ позволяют исключить из круга переговоров вопросы, решение по которым остается за работодателем в качестве одной из составляющих его права на свободное управление предприятием. Это такие вопросы, как распределение рабочих обязанностей и назначения.

Однако в плане рецепции больший интерес представляет опыт тех стран, где законодатель не ограничился общими пределами предмета коллективных переговоров, а установил обязательный минимум условий, которые должны содержаться в коллективном договоре. Например, в Испании в Законе "О статусе трудящихся" (1980 г.) указывается, что коллективные договоры, соглашения как минимум должны содержать определение договаривающихся сторон, действие договора по кругу лиц, во времени, в пространстве, форму и условия расторжения договора, назначение сторонами паритетной комиссии по вопросам, подлежащим урегулированию[295]. Это формальные процедурные условия коллективного договора. В законодательстве других стран (США, Франции и др.) дается обязательный содержательный перечень условий коллективных договоров и соглашений по вопросам заработной платы, рабочего времени, условий труда. Так, в Трудовом кодексе Франции дается исчерпывающий перечень условий отраслевых договоров, заключаемых на национальном уровне, которые должны обязательно содержаться в этих договорах, с тем чтобы на них распространялись процедуры расширения их действия.

Согласно ТК РФ стороны коллективных переговоров не только определяют содержание и структуру коллективного договора (соглашения), но и решают вопросы процедурного характера. Они устанавливают порядок разработки проекта коллективного договора (соглашения) и его заключения в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами, порядок внесения изменений и дополнений в коллективный договор (соглашение). В законодательстве ряда стран особое место отводится именно процедурным условиям коллективного договора. Так, в соответствии с действующим трудовым провинциальным законодательством Канады в

[295] См.: Испания: Конституция и законодательные акты. М., 1982.

коллективный договор в качестве обязательных должны включаться положения о признании работодателем профсоюза и положения, устанавливающие процедуру урегулирования коллективных трудовых споров в период действия коллективного договора, порядок передачи нерешенных конфликтов в арбитраж в случае отказа сторон в период действия коллективного договора от забастовок и локаутов. Этот принудительный арбитраж в трудовых отношениях в Канаде играет роль альтернативы забастовкам и локаутам в период действия коллективного договора. Назначение названных процедурных норм состоит в обеспечении реализации самой важной части коллективного договора, касающейся условий труда и занятости (ставки заработной платы, социальные выплаты работникам, производственное обучение и др.)[296].

В завершение анализа права на коллективные переговоры скажем несколько слов о моменте его возникновения и прекращения. По действующему законодательству о коллективных договорах право на коллективные переговоры возникает с момента письменного уведомления одной из сторон о начале переговоров. Моментом окончания коллективных переговоров является момент подписания коллективного договора, соглашения либо протокола разногласий. Подписание протокола разногласий служит, в свою очередь, основанием для возникновения охранительного правоотношения по разрешению коллективного трудового конфликта. Кроме того, пределы осуществления права на коллективные переговоры ограничены установленным законом сроком – три месяца. При недостижении согласия между сторонами по отдельным положениям коллективного договора в течение трех месяцев со дня начала коллективных переговоров стороны должны подписать коллективный договор на согласованных условиях с одновременным составлением протокола разногласий (ст. 40 ТК). Гарантии и компенсации лицам, участвующим в коллективных переговорах, также ограничены императивным сроком не более трех месяцев (ст. 39 ТК).

[296] См.: Цысина Г.А. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в Канаде // Коллективный договор в странах Запада: от подготовки до реализации. М., 1998. С. 155–156.

Выводы

1. Право на коллективные переговоры как основополагающее коллективное право, которым наделены, исходя из равноправия социальных партнеров, как работники, так и работодатели. Согласно ТК РФ правом на коллективные переговоры наделены уполномоченные представители социальных партнеров на каждом уровне социального партнерства. На локальном уровне представителями работников признаются первичные профсоюзные организации (созданный несколькими профсоюзами единый представительный орган), а при отсутствии таковых – иной представитель работников. На этом уровне действуют критерии признания "наиболее представительного профсоюза", "профсоюзного плюрализма" и "иного представителя работников". На иных уровнях социального партнерства легализован принцип "профсоюзного монополизма" в представительстве прав и интересов работников независимо от членства в профсоюзах.

2. По действующему законодательству право на коллективные переговоры обеспечивается принудительным механизмом его реализации. Этому праву корреспондирует по закону обязанность другой стороны вступить в коллективные переговоры и вести их в порядке, установленном ТК РФ, добросовестно, уважая и учитывая интересы сторон.

3. Право на коллективные переговоры включает целый ряд правомочий: право на создание комиссии по разработке проекта коллективного соглашения, договора; право на получение информации, право на свободный выбор условий будущего договора, подлежащих обсуждению социальными партнерами и др.

4.2. История, теория, законодательство о коллективных договорах

Можно с очевидностью констатировать неравенство сторон договора личного найма в условиях отсутствия его определенной публично-правовой регламентации. Это неравенство проявилось уже в Средние века при цеховой организации экономики. Такая

организация имела целью не только защиту экономических интересов мастеров, но и отстаивание их корпоративных интересов, как работодателей, в отношениях с подмастерьями (наемными работниками). Неравенство индивидуальных экономических возможностей работника и работодателя при определении условий трудового договора, когда последний мог в одностороннем порядке добиться своего, могло уравновешиваться коллективными действиями работников. Данные действия могли выражаться через заключение коллективного договора, в котором устанавливались условия, предопределяющие в некоторой части условия индивидуальных трудовых договоров. Одной из сторон таких коллективно-договорных актов выступал уже не отдельный работник и даже не их группа, а все работники (как сказали бы раньше, трудовой коллектив) в лице своих представителей[297]. Немаловажно и то, что коллективные переговоры по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и заключение коллективных договоров, соглашений названы в ст. 27 ТК РФ одной из форм социального партнерства[298].

В противовес цехам постепенно образуются рабочие союзы (общины подмастерьев), оформившиеся в конце XIV в. и получившие в дальнейшем широкое распространение. В этот же период встречаются единичные случаи заключения тарифных (коллективных) договоров между мастерами и подмастерьями, которые регулировали условия труда. Подобные договоры были заключены германскими ткачами в Шпейере в 1351 и 1362 гг. Во Франции единичные тарифные договоры появились только в период Великой Французской революции. Однако, по верному замечанию русского юриста И.С. Войтинского, "все это лишь первые ласточки, которые еще не делают весны"[299]. Борьба между мастерами и подмастерьями, характерная для всего периода

[297] См.: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. В 2 т. Т. 1. М., 2003. С. 345–386.

[298] См.: Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства. Ярославль, 1997.

[299] Войтинский И.С. Коллективные соглашения об условиях труда (Тарифный договор). М., 1917. С. 4–5.

Средневековья, была связана в значительной части с условиями труда. Мастера отстаивали патриархальный строй отношений, а подмастерья стремились к усилению договорного элемента при определении условий труда.

Коллективно-договорные отношения способствовали кристаллизации и выдвижению требований, касающихся всех работников, помогали отстаивать их перед работодателем, позволяли предпринимать коллективные действия в случае их нарушения. В качестве относительно самостоятельного института коллективные (тарифные, синдикальные) соглашения о труде оформились только в XIX в. Важную роль в данном случае имела легализация рабочего представительства. При этом изначально государственным органам в этом процессе отводилось определенное место. Первоначально фабричные комитеты, выбираемые всеми рабочими конкретной фабрики, создаются в Германии. Они участвовали в заключении коллективных соглашений в пределах своей конкретной фабрики. Инициаторами их создания в части случаев становились сами предприниматели с целью улучшения управления фабричными кассами на случай болезни, фабричными лавками и другими подобными заведениями. Задачи этих комитетов постепенно расширялись, и к началу XX в. главной их целью стало выражение интересов рабочих посредством соглашений с предпринимателем. В ходе переговоров предприниматель знакомился с нуждами и пожеланиями рабочих, что позволяло избежать многих столкновений в будущем. Фабричные комитеты, в свою очередь, могли принимать жалобы от рабочих и доводить их до сведения хозяина, а в случае неполучения удовлетворения – до фабричной инспекции. Фабричные комитеты создавались только добровольным соглашением сторон.

Но в конце 40-х гг. XIX в. Франкфуртскому национальному конвенту был предложен законопроект, согласно которому правила внутреннего распорядка для каждой фабрики должны создаваться ее хозяином совместно с представителями рабочих и утверждаться особым "фабричным совещанием" из фабрикантов и рабочих. По сути, предлагалось ввести обязательные фабричные комитеты. Ввиду важного значения проводимых мероприятий общеимперским указом 1892 г. обращалось внимания, в це-

лях культивирования социального мира между рабочими и предпринимателями, на необходимость создания форм общения между ними[300].

Первые попытки установления условий труда путем мирных соглашений работников и работодателя были предприняты в Англии в 60-х гг. XIX в., когда в Ноттингеме была организована камера соглашений на паритетных началах от рабочих и предпринимателей, решавшая все спорные вопросы. В случае невозможности достигнуть соглашения между сторонами была установлена передача спорного случая на решение третейского судьи. В железнодорожной промышленности в те же годы заводчик Д. Дель вошел в соглашение с руководителями рабочих организаций и ввел систему соединенных комитетов, охватывающих целый ряд предприятий. Во всех случаях решения этих комитетов обеспечивались только доброй волей сторон, а нормативно-правовая база их деятельности отсутствовала[301].

Первые коллективные договоры в континентальной Европе стали заключаться в конце XIX в., но их юридическая природа оставалась спорной, а правовая регламентация явно недостаточной. Как отмечал Я.А. Канторович: «…Самое понятие "коллективный договор" еще до сих пор не вполне отчетливо усвоено, не получило ни достаточного теоретического обоснования, ни достаточно полного осуществления и применения на практике»[302]. Дальше всех пошло французское законодательство. 2 июля 1906 г. министр Г. Думерг внес законопроект, определяющий природу коллективного рабочего договора. Мотивы его внесения были следующими: "Коллективное рабочее соглашение не составляет рабочего договора, а определяет общие условия, которым должны удовлетворять индивидуальные рабочие договоры, заключенные между служителями и нанимателями, составляющими стороны в соглашении"[303]. Таким образом, заключенному

[300] См.: Озеров И.Х. Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902. С. 4–6.

[301] См.: Там же. С. 8–10.

[302] Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. С. 3.

[303] Цит. по: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 778.

должным образом коллективному договору придавался статус источника трудового права.

В Англии впервые была создана система примирительных камер и третейских судов, связанных с режимом коллективных договоров, которые можно объединить общим наименованием тарифных учреждений. В этой стране впервые с 1896 г. действовал акт о промышленных соглашениях. Если коллективный договор охватывал известную отрасль производства в пределах целого государства или обширной области, то при заключении и пересмотре договора совещание договаривающихся сторон представляло собой съезд уполномоченных от рабочих и предпринимателей. Более оформленными являлись постоянные тарифные учреждения, создаваемые для проведения коллективного договора. В 20-х гг. XX в. широко распространяются промышленные советы как органы паритетного представительства определенной отрасли промышленности и паритетные комиссии на определенных предприятиях. Юридическая сила коллективного соглашения в Англии не определялась, а большинством исследователей он относился к категории "джентльменских соглашений". Вместе с тем, взаимная заинтересованность сторон, высокая исполнительская дисциплина, отработанный механизм взаимодействия и богатые традиции способствовали тому, что стороны в большинстве случаев соблюдали условия коллективных соглашений.

В России первые коллективные договоры были заключены после крупной бакинской забастовки в декабре 1904 г. между хозяевами и работниками каспийских нефтяных приисков. Это была знаменитая "мазутная конституция"[304]. В советский период этому событию была посвящена довольно обширная литература, но преимущественно историко-политического характера[305]. Зна-

[304] См.: Гриневич В. Профессиональное движение рабочих в России. СПб., 1908. С. 184–185.

[305] См.: Гасанов Р. Всеобщая декабрьская забастовка бакинских нефтяников в 1904 г. // Борьба классов. 1935. № 10. С. 11–20; Гулиев А.Н. Стачка бакинских рабочих в декабре 1904 г. // Вопросы истории. 1954. № 12. С. 26–38; Донгаров Г. К истории первого коллективного договора в России // Профессиональные союзы. 1948. № 11. С. 27–31; Исмаилов И. Коллективный договор в Азербайджане

чение этого прецедента было велико, но эта практика осталась местной и ограниченной во времени. В тот период встречались также отдельные коллективные договоры печатников в Санкт-Петербурге, Москве и Саратове.

Что касается разработки теории коллективных (тарифных) договоров в рассматриваемый период времени, то эта проблема представляла для ученых, по замечанию Л.С. Таля, преимущественно теоретический интерес, так как роль коллективных договоров в прошлой жизни России мала, а "для быстрого их развития... необходимы два условия: сильные профсоюзы и навык к разрешению коллективных конфликтов"[306].

Ф. Лотмар в 1900 г. посвятил тарифным соглашениям специальное исследование. Он выдвинул положение, которое впоследствии закрепилось как на уровне доктрины, так и в законодательстве: "Коллективный договор никакого трудового отношения не устанавливает, он определяет только содержание тех рабочих договоров, которые могут быть в будущем заключены"[307]. Ф. Лотмар утверждал, что коллективный договор и индивидуальный рабочий договор не заменяют, а дополняют друг друга. Он первым обосновал положение, согласно которому все условия индивидуальных договоров, ухудшающие положение работника по сравнению с условиями коллективного договора, должны признаваться ничтожными. Наоборот, действия коллективных договоров должны распространяться на так называемых неорганизованных рабочих, представители которых не участвовали в разработке и подписании коллективного договора, при условии, что их договоры не содержат противоправных положений. Этой точки зрения придерживался также русский цивилист

(история возникновения и его некоторые вопросы) Баку, 1967; Москаленко Г.К. К вопросу о первом коллективном договоре в России // Вопросы истории. 1961. № 6. С. 212–213; Сафаралиев И.Г. Еще раз о первом коллективном договоре в России // Вопросы истории. 1969. № 7. С. 206–207 и др.

[306] Таль Л.С. Тарифный (коллективный договор) как институт гражданского права. СПб., 1909. С. 4.

[307] Цит. по: Трахтенберг И.А. Коллективный договор. Харьков, 1918. С. 21–22.

Ю.С. Гамбаров[308]. Ф. Лотмар впервые ясно высказал положение о том, что тарифный договор – настоящая двухсторонняя юридическая сделка. Иными словами, обосновывалась договорная теория коллективного соглашения. В числе оппонентов Ф. Лотмара оказались такие известные ученые, как француз М. Планьоль, голландец А. Эйзель, немец М. Петцше. Российские ученые в большинстве отнеслись к этому положению позитивно, отстаивая юридическое значение коллективных соглашений[309]. Наиболее радикальными в этой части были французские юристы Ш. Бенуа, Л. Дюги, П. Пик и ряд других, которые выступили за придание коллективным соглашениям статуса источника права[310]. Так, Л. Дюги считал, что коллективный договор не укладывается в рамки гражданского права, составляет совершенно новую юридическую категорию. Это соглашение – закон, регулирующий отношение между двумя социальными классами. Признание за волеизъявлением двух социальных групп силы закона, по мнению Л. Дюги, не находится в противоречии с идеей суверенитета государства, так как традиционное представление о государственной власти как исключительном источнике происхождения закона постепенно исчезает[311]. Иными словами, речь шла о становлении нормативной теории коллективного договора.

Уже в первой четверти XX в. на Западе появилась довольно обширная литература, посвященная коллективным договорам, главным образом догматической стороне проблемы. Вопросы о коллективных договорах были предметом обсуждения на целом ряде съездов юристов Германии, Австрии, Швейцарии, Голландии[312]. Наиболее плодотворно над этой проблемой работали, помимо вышеназванных, немецкие ученые Г. Рундштейн,

---

[308] См.: Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии. Популярный социально-юридический очерк. СПб., 1910. С. 29–30.

[309] См.: Улинский А.И. Юридическая конструкция тарифного договора. Курск. 1914. С. 6 и далее.

[310] См.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 776–778.

[311] См. анализ учений о коллективном договоре Л. Дюги, Г. Еллинека, Г. Зинцгеймера: Каминская П.Д. Очерки трудового права. М., 1927. С. 48–68.

[312] См.: Канторович Я.А. Указ. соч. С. 13.

Г. Ниппердей, В. Каскель, Г. Флатов, Э. Якоби. К числу классических можно отнести работы Г. Зинцгеймера "Корпоративный договор о трудовых нормах" в 2-х томах (1902 – 1907 гг.) и "Закон о рабочем тарифе" (1906 г.), а также труд А. Вельблинга "Аккордный и тарифный договор" (1908 г.). Так, Г. Зинцгеймер, подчеркивая нормативный характер коллективных договоров, писал о том, что эти соглашения, обнаруживая явную тенденцию к расширению сферы его распространения, приобретают значение объективного права, образуемого силами, содержащимися в общественном организме.

Впрочем, среди немецких ученых леворадикальной ориентации были противники любого, в том числе коллективно-договорного, взаимодействия работников и работодателей, так как последние затушевывают классовую борьбу. К числу таковых относился З. Ледер[313]. Среди российских ученых начала 20-х гг. прошлого века П.Д. Каминская обратилась к вопросу о социально-политическом значении коллективного договора. На основе трудов К. Маркса и В.И. Ленина она сделала вывод о том, что в капиталистических странах коллективные соглашения – это одновременно и форма борьбы труда и капитала, и форма их примирения. Последняя рассматривалась как некая отрицательная сторона коллективного договора в условиях капиталистического строя, т.к., "участвуя в соответствующих примирительных органах при коллективных переговорах, представители рабочей стороны начинают приобретать склонность к примирению, тем самым вырабатывается примиренческая психология, а классовая борьба должна продолжаться". При этом П.Д. Каминская полагала, что эта сторона коллективного договора не отрицает его большого социального значения, а лишь подчеркивает опасность извращения этого института в условиях капиталистических отношений[314].

Российские ученые начала XX в. при анализе коллективного договора во многом опирались на достижения западной, преимущественно немецкой, науки. Коллективный договор, как но-

[313] См.: Вопросы труда. 1924. № 12. С. 185.
[314] См.: Каминская П.Д. Очерки трудового права. С. 51–52.

вое правовое явление, требовал и от отечественных исследователей теоретического осмысления. В этой связи Л.С. Таль в работе "Тарифный (коллективный) договор как институт гражданского права" предпринял попытку дать ему юридическую оценку. Так, по его мнению, коллективный договор как разновидность гражданско-правовой сделки характеризуется тремя признаками:

– одна или обе стороны договора представляют собой коллектив;

– ими определяются условия будущих индивидуальных рабочих договоров;

– эти условия устанавливаются эвентуально, т.е. на случай заключения рабочих договоров[315].

Таким образом, Л.С. Таль настаивал на договорной природе тарифного (коллективного) договора, полемизируя с известным немецким правоведом Г. Еллинеком[316]. Последний склонялся к нормативной теории коллективного договора, в соответствии с которой договор, имея своим источником волю сторон, содержит созданные новые правовые нормы. По мнению Г. Еллинека, коллективные соглашения характеризуют децентрализацию законодательной деятельности государства в круге определенных отношений, когда часть правотворческой работы отходит от парламента и переносится на другие общественные центры. Возвращаясь к позиции Л.С. Таля, отметим, что названные им признаки коллективного договора, характеристика сторон договора в последующем получили свое развитие в теории трудового права по вопросу о критериях юридической силы коллективных договоров. Юридическая сила коллективных договоров определялась по их соотношению с индивидуальными трудовыми договорами, по их распространению на работников, не являющихся членами профсоюза. А из "договорной природы" тарифного соглашения Л.С. Талем был сделан весьма важный вывод, не утративший своей актуальности и в настоящее время, о возможности предъявления судебного иска об исполнении к нарушителям договора.

[315] Таль Л.С. Указ. соч. С. 16.
[316] Там же. С. 13.

В развитие указанных положений И.С. Войтинский в работе "Коллективные соглашения об условиях труда" (1917 г.) писал о решении проблемы недействительности условий индивидуальных рабочих договоров, если они ухудшают положение работника по сравнению с условиями коллективного договора; о необходимости признания юридической силы за соглашениями между рабочими и предпринимателями; о передаче третейскому суду споров по поводу тарифных договоров. И.С. Войтинский констатировал, что коллективный договор устанавливает минимум прав, гарантированный рабочему. При этом сущность коллективного договора не противоречит предоставлению рабочим больше того, что им установлено коллективным договором. Иными словами, предприниматель вправе улучшать положение работника по сравнению с условиями коллективного договора, но не вправе их в этом сравнении ухудшать. Особо И.С. Войтинский подчеркивал, что в качестве условия эффективной коллективно-договорной практики необходимо развитие профессиональных организаций рабочих, а также профессиональных организаций предпринимателей[317]. Последнее положение о профессиональных организациях предпринимателей (работодателей) как социальных партнерах приобрело сегодня в России особое звучание и значимость. И.С. Войтинский предлагал в законодательном порядке определить, что в тарифном договоре профессиональные союзы предпринимателей могут участвовать независимо от их легализации, а от имени сторон коллективного договора его вправе заключать как постоянные, так и временные организации рабочих и предпринимателей[318]. В той или иной мере отражение этих положений мы находим в современном российском законодательстве о профсоюзах, коллективных договорах и соглашениях.

Взгляды Л.С. Таля впоследствии претерпели некоторую эволюцию. Первоначально он рассматривал коллективный договор как институт гражданского права, хотя его юридическая сила не могла быть объяснена исходя из гражданско-правового предста-

[317] См.: Войтинский И.С. Коллективные соглашения об условиях труда (Тарифный договор). М., 1917. С. 14–16.

[318] Войтинский И.С. Коллективные соглашения об условиях труда. С. 16.

вительства или договора в пользу третьих лиц. В этой связи он обращается к концепции "социального права", у истоков которой стоял О. Гирке, и "социальной автономии"[319]. Последняя, в отличие от частной автономии, являлась правообразующей силой, творящей в пределах общего правопорядка нормы частного права. Л.С. Таль не вполне разделял положение о том, что "соглашение воль" в публичном праве отличается от классического договора и имеет правосозидательный эффект, на чем настаивали Г. Еллинек, А. Бендлинг, М.Д. Загряцков. Аргумент для этого был более чем убедительный – любой договор по своей природе остается договором. Но коллективный договор Л.С. Таль признавал нормативным соглашением, имеющим договорный характер, одной из форм внезаконодательного правотворчества. При этом профсоюзы заключали коллективный договор в интересах других лиц, а не от их имени или за их счет. Более того, распространить их действие на неорганизованных рабочих мог только законодатель, но не суд и не сторона трудового соглашения. Таким образом, Л.С. Таль был противником приравнивания норм коллективного договора к нормам публичного права, против которых бессильна частная воля. Это позволяет констатировать публично-частно-правовой характер коллективного договора. Публично-правовую составляющую Л.С. Таль связывал с деятельностью государства, с принятием соответствующего нормативно-правового акта и государственной регистрацией таких договоров, придающей им юридическую силу источников права. Л.С. Таль прямо указывал, что источником права коллективный договор может считаться только в Швейцарии, где ст. 323 Швейцарского Уложения 1913 г. устанавливалась норма, согласно которой трудовые договоры в части, противоречащей коллективным соглашениям, недействительны. Договорный характер коллективного договора не освобождал работодателя от ответственности за нарушения его условий[320]. Л.С. Таль был готов сравнивать нормы, созданные

[319] См.: Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 37.
[320] См.: Таль Л.С. Очерки промышленного права. М.. 1916. С. 43–55.

в рамках социальных автономных образований, только с диспозитивными нормами объективного права[321].

На наш взгляд, Л.С. Таль признавал нормативность коллективного договора, но не предполагал придание ему статуса источника права без соответствующего санкционирования государством. В советский период аналогичной позиции придерживалась Ф.М. Левиант, выводившая нормативную силу коллективного договора из его санкционирования государством в форме предварительного разрешения на установление норм права в коллективно-договорном порядке[322]. В целом в российской юридической науке начала XX в. проблемы коллективного договора поднимались неоднократно[323]. А.И. Улинский предпринял попытку описания юридической конструкции тарифного договора между союзом рабочих и союзом предпринимателей[324], в современной терминологии – отраслевого коллективного соглашения. Он настаивал на его частно-правовом характере[325].

Не осталась без внимания в трудах Л.С. Таля и И.С. Войтинского проблема классификации коллективных договоров в зависимости от сферы их действия на фирменные, местные, национальные в пределах той или иной отрасли. Но если Л.С. Таль концентрировал свое внимание на договорной природе коллективного соглашения, то И.С. Войтинский больше склонялся к французской концепции придания коллективному соглашению обязательного (нормативного) характера для его сторон.

После Февральской революции 1917 г. проблема коллективного договора из области теории переместилась в область прак-

---

[321] См.: Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. С. 60.

[322] См.: Левиант Ф.М. Нормативные акты, регулирующие труд рабочих и служащих. Л., 1960. С. 97–98.

[323] См.: Войтинский И.С. Основные вопросы юридического учения о коллективном договоре // Вопросы обществознания. 1910. Т. 11. С. 44–73; Озеров И.Х. Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902; Пажитнов К.А. Профессиональные союзы и коллективный договор. Пг., 1917; Сабинин С.Е. К вопросу о юридическом значении так называемых тарифных договоров // Юридические записки Демидовского юридического лицея. 1910. Вып. 1. С. 482–496 и др.

[324] См.: Улинский А.И. Юридическая конструкция тарифного договора. Курск, 1914.

[325] Там же. С. 48.

тики. Только летом 1917 г. в одном Петрограде было заключено около 20 коллективных договоров. Специальная комиссия Министерства труда Временного правительства, в работе которой принимали участие Л.С. Таль и И.С. Войтинский, подготовила законопроект о коллективном договоре. Он предполагал правовую регламентацию процедуры его подготовки и подписания, обязательный характер его условий для сторон. Но в нем были и явные "передержки". Например, к коллективным договорам приравнивались даже договоры подряда и поставки, заключенные между казенными учреждениями или органами местного самоуправления, в которых определялись, в том числе, условия труда[326]. Ни до, ни после этого мировая практика не знала подобных попыток.

В прикладном ключе рассматривал вопросы коллективно-договорной практики И.А. Трахтенберг в работе "Коллективный договор" (1918 г.). Особый интерес представляют его выводы о технике коллективных договоров, которая, по его мнению, включает:

– способы заключения коллективных договоров, создание специальных органов, комиссий;

– способы, приводящие в исполнение коллективный договор, формирование тарифных комиссий на паритетных началах;

– способы разрешения коллективных конфликтов, создание примирительных учреждений – примирительных камер, третейских судов[327].

Предложенная И.А. Трахтенбергом логическая схема техники коллективных договоров кажется нам весьма полезной в плане совершенствования действующего российского законодательства о коллективных договорах и соглашениях.

Определенный интерес представляет проведенный им сравнительный анализ норм коллективных договоров с нормами рабочего законодательства. Общим у них является следующее: и те, и другие регламентируют трудовые отношения, могущие возникнуть в будущем; они устанавливают минимальные условия труда. Но они различаются тем, что в первом случае мы имеем дело с

[326] См.: Канторович Я.А. Указ. соч. С. 174–175.

[327] См.: Трахтенберг И.А. Коллективный договор. Харьков, 1918. С. 42–43.

частно-правовым явлением, с добровольным соглашением двух сторон, а во втором – с публично-правовым явлением, нормами, имеющими обязательный характер и принудительно выполняемыми обеими сторонами[328]. И.А. Трахтенберг дал следующую дефиницию коллективного договора: "…Договор, заключенный единичным предпринимателем или же их группой, союзом с группой рабочих или рабочей организацией и определяющий содержание (минимум, гарантированный рабочим) будущих индивидуальных рабочих договоров"[329]. Напомним, что эта работа была подготовлена еще в 1917 г., в связи с чем ее автор не считал возможность стачек и локаутов недостатком коллективно-договорной практики. Более того, по его мнению, без них не было бы и самого коллективного договора, который виделся ему путем к социальному миру. Впоследствии И.А. Трахтенберг определил принципиальные отличия коллективных договоров при капитализме и в СССР. В первом случае они являлись следствием борьбы двух сторон, имеющих антагонистические интересы. В этой связи коллективный договор фиксировал минимальные гарантии работникам. Коллективный договор в СССР являлся соглашением двух агентов социалистического творчества, выполнявших в этом процессе различные роли. Коллективный договор здесь являлся методом определения объективных условий, ставящих пределы улучшению условий труда и повышению уровня жизни рабочих[330].

С 1918 до середины 1921 г. коллективно-договорная практика была скорее орудием политической борьбы и мобилизации масс в условиях военного коммунизма и гражданской войны. В то же время коллективный договор был впервые легализован Положением СНК РСФСР от 2 июля 1918 г. "О порядке утверждения коллективных договоров (тарифов), устанавливающих ставки заработной платы и условия труда"[331]. Проект коллективного договора должен был разрабатываться профсоюзом и по соглаше-

[328] Трахтенберг И.А. Коллективный договор. С. 28–29.
[329] Трахтенберг И.А. Коллективный договор. С. 30.
[330] См.: Трахтенберг И.А. Коллективный договор (5-е изд.). М., 1926. С. 42.
[331] См.: СУ РСФСР. 1918. № 48. Ст. 568

нию с предпринимателем представлялся в НКТ для регистрации, просмотра, утверждения и придания ему законной силы. При наличии разногласий, когда предприниматель не подписывал коллективный договор, он все равно утверждался НКТ и приобретал силу декрета центральной власти. В КЗоТ РСФСР 1918 г. термин "коллективный договор" отсутствовал, но условия труда в государственных учреждениях должны были регламентироваться тарифными положениями, утвержденными НКТ (ст. 7). В иных предприятиях и хозяйствах условия труда должны были регулироваться тарифными положениями, выработанными профсоюзами по соглашению с руководителями или владельцами предприятий и хозяйств, утвержденными НКТ. Наличие тарифных положений было обязательным для всех работодателей. При невозможности достичь соглашения с руководителями или владельцами тарифные положения вырабатывались профессиональными союзами и непосредственно поступали на утверждение в НКТ. Аналогичное правило также действовало и в отношении тарифных условий труда в форме предоставления личных услуг или выполнения отдельной определенной работы. Общее нормальное Положение о тарифе от 2 мая 1919 г. и Общее положение о тарифах от 17 июня 1920 г. не имели никакого отношения к коллективно-договорной практике, а последнее фактически заменило КЗоТ 1918 г. В этих актах содержались императивные нормы, определяющие условия труда, которые не могли быть изменены, что полностью исключало какой-либо договорный элемент. А.Г. Гойхбарг, современник этих событий, писал: «Пролетарская власть на местах сделала в России сначала обязательным коллективный договор вместо индивидуальных соглашений между столь неравными "сторонами", как предприниматель и рабочий, затем при невозможности достигнуть соглашения с предпринимателями коллективный договор (переставший быть договором) становится обязательным по утверждении его органами пролетарской власти»[332].

[332] Гойхбарг А.Г. Социальное законодательство советской республики. М., 1919. С. 49.

Период с 1922 г. до конца 20-х гг. можно назвать "золотым веком" теории и практики советского коллективного договора. 22 августа 1922 г. СНК РСФСР издает Декрет "О коллективных договорах"[333], который был включен в КЗоТ РСФСР 1922 г. в качестве главы IV (ст. 15 – 26). КЗоТ рассматривал коллективный договор как соглашение нанимателя с профсоюзом, представляющим интересы трудящихся независимо от членства в профсоюзе. В коллективном договоре стороны были вправе предусмотреть более высокий уровень гарантий трудовых прав по сравнению с КЗоТ РСФСР. Законодательством допускалось заключение не только коллективных договоров на уровне предприятий, но и генерального договора на уровне республики между центральными комитетами профсоюзов и центральными объединениями хозяйственных органов, а также коллективных договоров, действующих в губернском и уездном масштабе. КЗоТ РСФСР (1922 г.) и названный декрет существенно расширяли сферу договорного регулирования социально-трудовых отношений. В современном понимании эти правовые акты заложили основы многоуровневого социального сотрудничества в социально-трудовой сфере.

В условиях относительной интеллектуальной свободы данная проблема была подвергнута всестороннему исследованию[334]. Соответствующие разделы имелись в работах К.М. Варшавского и И.С. Войтинского, а также очерках В.М. Догадова, П.Д. Каминской, А.Е. Семеновой[335]. При этом авторы зачастую

[333] См.: СУ РСФСР. 1922. № 54. Ст. 683.

[334] См.: Вейнберг Г.Д. Что такое тарифное соглашение, тарифная ставка, тарифный рубль и тарифная сетка. Пг., 1923; Догадов В.М. Коллективные договоры в буржуазных государствах и СССР. Л., 1926; Забелин Л.В. Коллективный договор. М., 1926; Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924; Рабинович-Захарин С.Л. Коллективный договор. М., 1925; Ревин Г. Коллективный договор в СССР // Записки коммунистического университета им. Я.М. Свердлова. 1924. Т. 2. С. 118–136; Каценеленбаум И.С., Троицкий И.И., Шухер М.М. Правовые вопросы коллективного договора. М., 1929 и др.

[335] См.: Варшавский К.М. Трудовое право СССР. М., 1924. С. 27–35; Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 116–187; Догадов В.М. Очерки трудового права. Л., 1927; Каминская П.Д. Очерки трудового права. М., 1927; Семенова А.Е. Очерки советского трудового права. Харьков, 1925 и др.

обращались к анализу теорий Л.С. Таля, а также немецких ученых В. Каскеля, Г. Зинцгеймера, Р. Зейделя, Г. Еллинека, Г. Ниппердея, Ф. Лотмара, французского ученого Л. Дюги. Так, П.Д. Каминская писала о том, что коллективный договор даже при капитализме означает признание за рабочим классом права создавать правопорядок непосредственно на производстве[336]. Она отмечала, что коллективный договор в капиталистических странах не получил окончательного оформления, в нем сочетаются черты как обязательственных отношений, так и нормативного источника права. Следующей стадией развития коллективного договора, по мнению П.Д. Каминской, должна стать стадия утраты коллективным договором черт обязательственного права и признания за всеми его условиями значения нормативных правил. Но при этом она настаивала на "смешанной правовой природе" коллективного договора по КзоТ 1922 г., отмечая, что коллективный договор, оставаясь по форме соглашением сторон, устанавливает общеобязательные для сторон регулирующие правила (правопорядок). Эти правила обязательны лишь для сторон договора. Этим, по ее мнению, он отличается от нормативных общеобязательных источников права, он не равен закону. Однако коллективный договор не может быть приравнен и к договорному соглашению. Отсюда автор делает вывод о неоднородной структуре коллективного договора, включающего нормативные и обязательственные условия.

Большое влияние как на законодательную практику, так и на советскую науку трудового права, особенно в части коллективных договоров, оказали события в Германии конца 10-х – начала 20-х гг. XX в. После ноябрьской революции 1918 г. в Германии возникло "новое рабочее право", научные изыскания представителей которого были хорошо известны отечественным ученым[337]. Германская Конституция 11 августа 1919 г. содержала в себе ряд положений из области трудового права. Согласно Закону от 4 февраля 1920 г. об учреждении Промышленных советов (сове-

[336] См.: Каминская П.Д. Указ. соч. С. 5, 66 и др.

[337] См.: Гюк А. Тарифный (коллективный) договор по германскому праву (тарифное право). М., 1924; Каскель В. Новое трудовое право. М., 1925 и др.

тов предприятий) рабочим была предоставлена существенная роль в управлении производством. Публично-правовое значение коллективных договоров было санкционировано государством и подвергнуто правовой регламентации еще в 1918 г. На основании Указа Совета народных уполномоченных от 23 декабря 1918 г. "О тарифных (коллективных) договорах и примирительных камерах" в Германии учреждались примирительные камеры, имеющие целью не только разрешение трудовых споров, возникающих из уже заключенных договоров о труде, но и непосредственно при заключении тарифных договоров. Этим актом устанавливались два основных принципа коллективно-договорной практики: 1) принцип неотменяемости норм коллективного договора, т.е. ухудшающие по сравнению с ним положение работника нормы трудовых договоров признаются недействующими и заменяются нормами коллективного договора; 2) принцип общеобязательности коллективного договора, т.е. Министерство труда могло объявить обязательными его условия даже для лиц, его не подписавших, если такой договор распространен в определенной местности. В Германии в 1919 г. обязательными были объявлены 638 таких договоров, в 1920 г. – 1464, а в 1922 г. – уже 1752, в том числе 223 общеобязательных для всей страны. Все эти меры вызвали лавинообразный рост числа заключенных тарифных договоров. В 1920-е гг. во многих европейских странах принимаются специальные законы о коллективных договорах (в Австрии, Чехословакии и др.)[338].

20-е годы XX в. стали единственным периодом в истории советской науки трудового права, когда широкое распространение получили сравнительно-правовые исследования советского и зарубежного законодательства, в том числе регулирующего коллективно-договорные отношения. Данный аспект получил отражение в уже названных трудах В.М. Догадова, И.С. Войтинского, Я.А. Канторовича, П.Д. Каминской, И.А. Трахтенберга, а также С.Л. Рабиновича-Захарина. Так, последний отмечал сходство советского и германского коллективных договоров как по форме,

[338] См.: Гюк А. Указ. соч. С. 22 и далее; Канторович Я.А. Указ соч. С. 30–32; 95–96 и др.; Фабрично-заводские комитеты в Германии. М., 1924 и др.

так и по содержанию. При этом С.Л. Рабинович-Захарин выделял и ряд принципиальных отличий. В Германии стороной коллективного договора выступали любые представители работников, а в СССР – только профсоюзы. Условия коллективного договора по германскому праву распространялись только на лиц, участвовавших в подписании коллективного договора, у нас – на всех работающих. Принцип неотменяемости условий коллективного договора, т.е. невозможности ухудшения условий индивидуального трудового договора по сравнению с коллективным, был закреплен и в германском, и в советском праве. Но у нас такое отступление не допускалось в принципе, а в Германии было возможно в случаях, предусмотренных коллективным договором. Только в советском праве устанавливалась уголовная ответственность за нарушение условий коллективного договора, а профсоюзы освобождались от любой имущественной ответственности[339].

Советское учение о коллективном договоре первоначально формировалось в рамках западных тенденций, наибольший вклад в его теоретическую разработку внес И.С. Войтинский. Многие обоснованные или подтвержденные им положения актуальны и сегодня. Наиболее важными из них являются следующие.

1. Коллективный договор устанавливает трудовые нормы, но при этом происходит расчленение субъекта коллективного договора на коллектив (группу или профсоюз) и индивида (отдельного рабочего). Коллективный договор создает определенную форму договорных отношений, но его юридические последствия падают не на то лицо (групповое или юридическое), которое является контрагентом договора, а на отдельных лиц, круг которых не определен и которые вовсе не вступают в юридические отношения с работодателем именно по этому договору. Вслед за Л.С. Талем он выступал против приравнивания коллективного договора к особому виду рабочего договора из-за различий в субъектном составе, не считал его предварительным соглашени-

[339] См.: Рабинович-Захарин С.Л. Коллективный (тарифный) договор по германскому и советскому праву // Вопросы труда. 1924. № 9. С. 93–103; Он же Русский коллективный и германский тарифный договор (вступительная статья) // Гюк А. Коллективный договор. М., 1924. С. 3–21 и др.

ем о заключении в будущем рабочего договора, который мог быть и не заключен. Он не квалифицировал коллективный договор как мировую сделку, т.к. не создавалось новых условий, не видел здесь мандата или доверенности, т.к. профсоюз был самостоятельным субъектом, отрицал наличие договора в пользу третьих лиц, т.к. права работников вытекали именно из индивидуального, а не коллективного договора. Таким образом, И.С. Войтинский допускал в качестве субъектов коллективно-договорных отношений и союз и членов союза работников, потому что это вытекало из намерений и воли договаривающихся сторон. И.С. Войтинский развил и углубил учение Л.С. Таля о публично-правовом представительстве при заключении коллективного договора. Он отстаивал идею "делегированного нормотворчества", возникновение юридической силы названных актов связывалось с уведомительной регистрацией в органах НКТ. По мнению И.С. Войтинского, такая регистрация не только имела информационный характер, но нужна была для контроля за его содержанием и исполнением. Это положение представляется нам вполне плодотворным, применимым, соответствующим идее социального партнерства и социальной автономии в сочетании с публично-правовой природой коллективного договора. Так, И.С. Войтинский коллективные соглашения о труде относил к категории внезаконодательных норм, регулирующих труд. Но при этом правовая сила зарегистрированных в органе НКТ СССР коллективных договоров в сфере их действия, по мнению ученого, ничем не уступала по правовой силе нормам трудового законодательства. По образному выражению И.С. Войтинского, "законодательство о труде дает, в известном смысле, скелет правовой организации труда, практика же коллективных договоров облекает этот скелет плотью и кровью"[340].

2. Коллективный договор не заключает в себе определенных самостоятельных обязательств, а является лишь предварительным соглашением, определяющим содержание тех договоров, которые могут быть в будущем заключены с отдельным работником. При этом коллективный договор без последующего заклю-

[340] См.: Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 28–29.

чения индивидуального договора остается только протоколом без фактического применения. Коллективный договор устанавливает минимальные права работников, и отступление от его условий в пользу работников допускается. Ухудшение условий труда в индивидуальном трудовом договоре по сравнению с коллективным договором может быть оспорено в суде, а ухудшение условий самого коллективного договора по сравнению с действующим трудовым законодательством не допускается. Принципиальную важность имело утверждение И.С. Войтинского о том, что работодателю нецелесообразно навязывать заключение коллективного договора в его согласованной части, ибо это будет совсем другой договор. По этой проблеме он дискутировал с Е.Н. Даниловой, которая доказывала обязательность для работодателя исполнения согласованных условий коллективного договора, но в отношении преимущественно организаций частного сектора[341]. Уже здесь правовая сторона проблемы начинает подменяться политической целесообразностью.

3. Коллективный договор ставит будущие индивидуальные договоры вне воли сторон, т.е. уничтожает принцип договорной свободы. Это не согласуется с общими нормами гражданского права, где договорная свобода может быть ограничена только велением закона. При этом санкции за неисполнение условий коллективного договора не могут быть выведены из его юридической природы, основываются не на общих положениях права, а на фактическом положении вещей в виде угрозы стачек и локаутов. В СССР исполнение условий коллективного договора стало обязательно посредством веления публичной власти, а за неисполнение его условий представителем работодателя была предусмотрена ответственность вплоть до уголовной.

Забегая вперед, укажем, что И.С. Войтинский считал: условия коллективного договора, которые включались в индивидуальный договор, в случае их неисполнения работодателем порождали споры о праве и разрешались в процессе индивидуального трудового спора (спора о праве). Условия коллективного договора, касающиеся экономической и процедурной стороны, порож-

[341] См.: Вопросы труда. 1923. № 1. С. 13.

дали споры об интересе и разрешались в процессе коллективного трудового спора (спора об интересе).

И.С. Войтинский подчеркивал, что незарегистрированный коллективный договор имеет силу только одностороннего обещания, т.к. регистрация придает ему статус источника права. В этой связи его позиция выглядит более обоснованной, чем позиции А.Ф. Ляха и ряда других ученых, которые отстаивали двухсторонний характер любого коллективного договора[342].

В начале 20-х гг. устоялся и терминологический аппарат по интересующей нас проблеме. До 1917 г. ученые предпочитали употреблять термин "тарифный договор", но "коллективный договор" уже вошел в обиход русской речи[343], а затем закрепился и в законодательстве. КЗоТ 1922 г. дал такое определение: коллективный договор – это "соглашение, заключаемое профессиональным союзом… как представителем рабочих и служащих, с одной стороны, и нанимателем, с другой, которое устанавливает условия труда и найма для отдельных предприятий, учреждений и хозяйств или группы таковых…и определяет содержание будущих личных (трудовых) договоров найма…" (ст. 15). Некоторые ученые давали более широкое определение, включая в число субъектов иные группы работников, т.е. отрицая профсоюзную монополию. Так, Я.А. Канторович писал, что коллективный договор "означает соглашение между профессиональным рабочим союзом (или группой рабочих данного предприятия) и отдельным работодателем или союзом работодателей относительно содержания личных (трудовых) договоров, которые имеют быть в будущем заключены между этими работодателями и отдельными членами этого профессионального союза или иной группы рабочих"[344]. Похожее по содержанию определение коллективного договора еще ранее дал И.А. Трахтенберг: "договор, заключаемый единичным предпринимателем, или же их группой, союзом с группой рабочих или рабочей организацией и определяющий содержание

[342] См.: Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 116–187; Он же. Основные вопросы коллективного договора по Кодексу законов о труде // Вопросы труда. 1923. № 5–6. С. 30–39 и др.

[343] См.: Трахтенберг И.А. Коллективный договор. Харьков, 1918. С. 1.

[344] Канторович Я.А. Коллективный договор. С. 17.

(минимум, гарантированный рабочим) будущих индивидуальных трудовых договоров"[345].

Мировая практика знала в то время три вида коллективных договоров: фирменные, заключаемые между одним предпринимателем и его рабочими (это собственно коллективный договор в современной терминологии); местные (локальные), заключаемые рабочими организациями одной отрасли в одной местности с соответствующими объединениями предпринимателей; генеральные (национальные), заключаемые между рабочими организациями отдельной отрасли промышленности в целом по стране. Фирменные договоры являлись первой ступенью в развитии коллективно-договорной практики. Местные (локальные) коллективные договоры получили наибольшее распространение в Германии, Австрии, Франции и Бельгии. Генеральные (национальные) олицетворяли высшую ступень развития коллективно-договорной практики и получили распространение прежде всего в Англии и США. Изучение зарубежного опыта позволило И.С. Войтинскому сделать следующий вывод: "На смену либеральной доктрине свободы договора личного найма и применения к договору о труде общих начал обязательственного права приходит тенденция новейшей социальной политики, признающей необходимость сочетания в области отношений трудового договора норм публичного и частного права... В области частно-правовой нормировки коллективных и индивидуальных договоров…обнаруживаются публично-правовые элементы: неотменяемость коллективного договора последующими индивидуальными договорами, нормативные функции коллективного договора, распространяющегося на неопределенный круг лиц и другие признаки, являющиеся отступлением от общедоговорных гражданско-правовых принципов"[346]. Показателен вывод Я.А. Канторовича о том, что коллективный договор в России построен на тех же основаниях, что и в буржуазных странах[347]. Он определил три основных отличия коллективного договора в СССР и буржуазных странах. Во-первых, в СССР защита интересов тру-

[345] Трахтенберг И.А. Указ соч. С. 30.
[346] Войтинский И.С. Трудовое право СССР. С. 84–85, 187.
[347] См.: Канторович Я.А. Указ соч. С. 176.

дящихся занимает доминирующее место, а охрана труда носит публично-правовой характер. Во-вторых, наиболее крупным представителем капитала в СССР является государство, что делает формы борьбы труда и капитала иными, не конфронтационными. В-третьих, в СССР принципиально иное положение профсоюзов, которые участвуют в организации и регулировании народного хозяйства и имеют монополию на представительство в коллективно-договорных отношениях[348]. Общий вывод Я.А. Канторовича, сделанный в духе социологического учения Л. Дюги, можно признать актуальным и сегодня: "Замеченная ныне во всех странах тенденция к законодательной нормировке коллективных соглашений знаменует собой стремление – стихийную классовую борьбу между трудом и капиталом дополнить организованным действием правовых норм и превратить коллективное соглашение из чисто социального явления, направляемого случайным соотношением борющихся сил и имеющего своею санкциею стачку и локауты, – в правовой институт, санкционированный государственной властью и обеспечивающий завоевания рабочего класса"[349].

В годы НЭПа коллективные договоры выполняли двоякую роль: развивали и дополняли положения трудового законодательства, а также регламентировали общественные отношения, не урегулированные в трудовом законодательстве. К концу 20-х гг. XX в. значение коллективных договоров существенно снизилось, а исследования стали носить преимущественно агитационно-комментаторский характер[350]. Централизованные, плановые начала экономики и регулирования трудовых отношений вытеснили коллективные договоры из числа значимых правовых регуляторов. В 1934 г. они сохранились только в отдельных отраслях промышленности, а с 1935 по 1947 гг. вообще не заключались. С точки зрения руководителей политического режима, это было обоснованным решением. Декларативность коллективных договоров была очевидна, а с трудовым энтузиазмом дело и так об-

[348] Канторович Я.А. Указ соч. С. 176–178.

[349] Там же. С. 190.

[350] См.: Вейнберг Г.Д. Колдоговоры заключительного года пятилетки. М., 1932; Исаев А., Зеленская Е. Коллективный договор. М., 1930 и др.

стояло благополучно. В этой связи их разработка и принятие только отнимали рабочее время.

Восстановление коллективно-договорной практики на основании постановления Совета Министров СССР от 4 февраля 1947 г. также в основе имело не правовую, а экономико-идеологическую мотивацию: показать, что рабочие участвуют в управлении производством, и стимулировать выполнение производственных планов. Коллективные договоры не стали источниками права и представляли собой хозяйственно-политические акты. В коллективных договорах того периода абсолютно преобладали обязательства работников производственного характера, что во многом дублировало плановые показатели. Они содержали в том числе "конкретные морально-политические обязательства"[351].

С конца 40-х гг. появились новые исследования по данной проблеме, носившие не только правовой, но и хозяйственно-идеологический характер[352]. В этот период коллективный договор определялся как соглашение между администрацией предприятия (организации) и рабочими (служащими) в лице профсоюзных органов, устанавливающее обязательства предприятия, работников и профсоюзной организации по выполнению и перевыполнению производственного плана, обеспечению материальных, культурно-бытовых и других условий труда. Практическая ценность коллективного договора представлялась, прежде всего, в мобилизации трудящихся на выполнение задач, поставленных КПСС[353]. С той или иной степенью подробности такое определение сохранилось в науке советского трудового права до конца 80-х гг. XX в.[354].

---

[351] См.: Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М., 1948. С. 70.

[352] См.: Москаленко Г.К. Коллективный договор в период развернутого строительства коммунизма в нашей стране. М., 1961; Пашерстник А.Е. Коллективный договор. М., 1951; Он же. Коллективный договор в буржуазных юридических теориях и законодательстве капиталистических стран // Известия АН СССР. Отд. экономики и права.. 1948. № 1; Севостьянова А.И. Коллективный договор. М., 1951 и др.

[353] См.: Пашерстник А.Е. Коллективный договор. С. 53, 92 и др.

[354] См., например: Советское трудовое право // Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 214.

Традиционно считается, что принятие постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС "О заключении коллективных договоров на предприятиях и в организациях" от 6 марта 1966 г. ознаменовало новый этап в истории коллективно-договорной практики. Можно согласиться с тем, что права администрации и профкомов по установлению условий труда несколько расширились, а у работников появилось больше возможностей защищать свои интересы. Но этот "новый" этап слишком много унаследовал от старого. В централизованном порядке устанавливался не только порядок заключения, но и перечень разделов коллективных договоров, что делало их строго однотипными. В течение нескольких лет коллективные договоры вновь превратились в формальные акты, правильно называемые "преимущественно хозяйственно-политическими актами", направляющими и мобилизующими коллектив на выполнение поставленных задач[355].

КЗоТ РСФСР 1971 г. не дал определения коллективного договора, ограничившись указанием на его стороны – профком и администрация предприятия (ст. 7), а ст. 8 "Содержание коллективного договора" не позволяла достоверно судить о его правовой природе, кроме нормативного характера его положений.

В течение всего времени своего существования, включая и рассматриваемый период, нормативный характер коллективному договору придавало обязательное его утверждение (регистрация) Народным комиссариатом труда (НКТ) или регистрация соответствующими вышестоящими министерствами (ведомствами) и профсоюзами. Уже упомянутая ранее ст. 5 КЗоТ (в ред. до Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1988 г.) не позволяла в договоры о труде включать условия, противоречащие трудовому законодательству, т.е. не только ухудшающие, но и улучшающие положение работника по сравнению с ним. Такие условия признавались недействительными. Это привело к тому, что в нормативную часть коллективных договоров могли быть, в основном, включены только положения, дублирующие действующее законодательство. В литературе того периода они именовались "нор-

[355] См.: Алексеев Г., Иванов Е. Профсоюзы в период строительства коммунизма. М., 1986. С. 199–200.

мативными положениями информационного характера", воспроизводившими нормы действующего законодательства, относящегося к условиям данного производства. И незначительная часть нормативных положений приходилась на локальные нормы, разработанные профсоюзным комитетом и администрацией организации в пределах предоставленных им прав.

Вместе с тем, с конца 60-х гг. интерес исследователей к проблеме коллективного договора активизировался и до конца 70-х годов ей было посвящено 5 кандидатских диссертаций[356]. Была продолжена полемика по вопросу о сторонах коллективного договора. Разногласия по определению субъектов касались каждой из сторон. В отношении работодателя стороной коллективного договора некоторые называли предприятие[357], многие – администрацию предприятия[358] или руководителя предприятия[359]. В отношении работников стороной коллективного договора считали, чаще всего, либо трудовой коллектив, либо профсоюзный комитет[360], либо трудовой коллектив совместно с профкомом[361]. Суть этой дискуссии сводилась к решению проблемы, продиктованной идеологическими установками. Государственные предприятия, организации рассматривались как организованный трудовой коллектив. В государстве трудящихся, а затем и общенародном государстве иной трактовки не могло и быть. Следовательно, одной стороной коллективного договора является предприятие как ор-

[356] Их авторами являлись Б.А. Архипова (1971 г.), В.Н. Даниленко (1969 г.), В.Р. Дубуре (1977 г.), Г.И. Лях (1978 г.), С.К. Юдельсон (1969 г.).

[357] См.: Пашерстник А.Е. Коллективный договор. М., 1951. С. 56–58; Москаленко Г.К. Хозяйственная реформа и коллективный договор // Хозяйственная реформа и трудовое право. М., 1970. С. 151–152; Бару М.И. Коллективный договор. Харьков, 1973. С. 17 и др.

[358] См.: Советское трудовое право. Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 215; Архипова Б.А., Писарева Л.Н. Коллективный договор и профком М., 1988. С. 32–35 и др.

[359] См.: Догадов В.М. К вопросу о субъектах коллективного договора и его правовой силе // Известия АН СССР. Отд. экономики и права. 1950. № 3. С. 203.

[360] См.: Снигирева И.О., Явич Л.С. Государство и профсоюзы. М., 1967. С. 153 и др.

[361] См.: Шебанова А.И. Коллективный договор на современном этапе // Вопросы теории государства и права. М., 1988. С. 79–80

ганизованный трудовой коллектив, другой – профсоюзный орган, представляющий все тот же трудовой коллектив. Отсюда вытекает полное совпадение сторон коллективного договора, а так не должно быть. Для того чтобы решить эту проблему, и обосновывались названные подходы к определению сторон коллективного договора в условиях социалистического строительства.

Применительно к содержанию коллективного договора позиции советских ученых-трудовиков характеризовались практически единым подходом с теми или иными акцентами его содержания. Всеми признавалась сложная природа коллективного договора, включающего нормативную и обязательственные части. К нормативной части коллективного договора относили основные положения по вопросам труда и заработной платы, установленные для данного предприятия (организации) в соответствии с действующим законодательством, а также положения о рабочем времени, времени отдыха, заработной плате, охране труда, разработанные администрацией и профсоюзным комитетом в пределах предоставленных им прав и носящие нормативный характер. В обязательственную часть коллективного договора включали взаимные обязательства администрации и коллектива рабочих и служащих по выполнению государственных планов экономического и социального развития, встречных планов и социалистических обязательств, развитию социалистического соревнования, укреплению производственной и трудовой дисциплины. Отмечалось, что коллективный договор также содержит обязательства администрации и профсоюзного комитета по улучшению жилищных условий и культурно-бытового обслуживания трудящихся, развитию воспитательной и культурно-массовой работы. Таким образом, коллективный договор рассматривался как важный документ юридического и хозяйственно-политического характера, который выражается в двух формах: правовой и общественно-моральной.[362] Как хозяйственно-политический акт коллективный договор характеризовался в качестве действенной правовой формы участия трудящихся в управлении производством, эффективного инструмента

[362] Советское трудовое право. Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина., М., 1985. С. 166.

улучшения хозяйственной деятельности предприятия, материального и культурно-бытового положения трудящихся.

Большинство исследователей сходились в том, что коллективные договоры могли содержать в себе три группы правил: во-первых, правила, регулирующие трудовые отношения; во-вторых – регулирующие отношения между профсоюзом и администрацией предприятия; в-третьих – общественно-моральные нормы. Этой проблеме был посвящен целый ряд исследований[363]. В учебной литературе коллективно-договорные обязательства подразделяли на юридические и морально-политические. Первые выражались в конкретных юридических обязательствах администрации предприятия, их выполнение обеспечивается мерами государственного принуждения. Морально-политические обязательства несут работники, профсоюзные органы. Выполнение этих обязательств обеспечивается высокой сознательностью трудового коллектива, силой общественного мнения, внутрипрофсоюзной дисциплиной. За неисполнение морально-политических обязательств отдельные работники отвечают морально перед общественностью; их поведение обсуждается на общих собраниях. Советское трудовое законодательство исключало имущественную ответственность профсоюзов за невыполнение коллективных договоров. Особо подчеркивалось, что профсоюзные комитеты за нарушение условий коллективного договора несут моральную ответственность перед членами профсоюза, избравшими эти комитеты, и вышестоящими профсоюзными органами[364]. Таким образом делался вывод о двусторонне-обязывающем характере коллективного договора в условиях социализма, выполнение которого обеспечивалось мерами юридической и моральной ответственности.

Определенные позитивные изменения в коллективно-договорной практике были связаны с Общим положением о порядке заключения коллективных договоров, принятым Прези-

[363] См.: Архипова Б.А., Писарева Л.Н. Коллективный договор и профкомы. М., 1988; Бару М.И. Коллективный договор. Харьков, 1973; Лях Г.И. Коллективный договор на предприятии. Минск, 1981 и др.

[364] См.: Советское трудовое право. Под ред. В.С. Андреева. М., 1971. С. 85–98; Советское трудовое право. Под ред А.Д. Зайкина. М., 1979. С. 176–177 и др.

диумом ВЦСПС и Госкомтрудом СССР 27 ноября 1987 г. Было устранено навязывание "сверху" структуры и содержания коллективных договоров, отменялась их регистрация. Но степень свободы действий сторон в условиях нарастающего кризиса была невелика, а инерция мышления не позволяла использовать даже имеющиеся возможности. Новая редакция ст. 5 КЗоТ 1971 г. (от 5 февраля 1988 г.) так и не смогла кардинально изменить ситуацию. Поэтому неслучайно ряд ученых усомнился в праве на существование такой коллективно-договорной практики, поскольку значение коллективных договоров как источника права в таких случаях невелико. Так, по мнению В.А. Вайпана, в условиях перестройки, расширения самостоятельности предприятий и усиления процессов демократизации на производстве отпадет необходимость в коллективных договорах как таковых вообще, а им на смену придут локальные нормативные акты[365]. В этот период началась подготовка закона СССР о коллективных договорах и соглашениях, но до распада СССР он так и не был принят.

Возрождение роли коллективных договоров связано с принятием Закона РФ "О коллективных договорах и соглашениях" (11 марта 1992 г.)[366], однако уже в 1995 г. он претерпел существенные изменения и дополнения[367]. Применение названного закона на практике вызывало немало вопросов, а ныне он отменен.

Выводы

ТК РФ 2001 г. содержит специальные главы, посвященные коллективным переговорам и коллективным договорам и соглашениям. Таким образом, коллективно-договорная практика является основной составляющей правового механизма социального партнерства. Коллективные договоры и соглашения имеют сложную публично-частноправовую природу. В законодательстве большинства стран Запада и научных доктринах они относятся к источникам права. В России первые случаи заключения коллек-

[365] См.: Вайпан В.А. Функции коллективного договора сквозь призму перестройки // Советское государство и право. 1988. № 5. С. 68.

[366] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ 1992. № 17. Ст. 890.

[367] Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4558.

тивных соглашений отмечались с 1904 г., но нормативная база данного процесса в досоветский период так и не была создана. Советская модель коллективно-договорных отношений отличалась самобытностью. За исключением короткого периода в 20-х гг. XX в., коллективные договоры не имели характера согласования воли представителей работников и работодателей. В последнее десятилетие XX в. произошли принципиальные изменения в отечественной коллективно-договорной практике и законодательстве. В настоящее время мы можем говорить о возвращении к изначальной сути анализируемого института: консенсусному согласованию, компромиссу интересов работников и работодателей.

4.3. Коллективные договоры и соглашения: правовая природа

Согласно действующему законодательству под коллективным договором понимается правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей (ст. 40 ТК РФ). Что следует понимать под неоднозначным термином "правовой акт", определяющим природу коллективного договора? Может, это акт, содержащий нормы права, в том числе локальные? А может, это акт реализации прав и обязанностей сторон в форме договора? Ведь и в том и в другом случае речь идет о правовом акте.

В зависимости от характера ответов на поставленные вопросы в теории трудового права обоснованы две концепции, определяющие юридическую природу коллективного договора. В первом случае имеется в виду концепция публично-правовой природы коллективного договора, имеющего силу закона. Страны, взявшие за основу указанную концепцию, на уровне законодательства придают коллективным договорам принудительную силу. Коллективные договоры могут быть исполнены через судебные, административные органы и обеспечены различными формами ответственности за их невыполнение (США, Канада, Франция, Греция, Швеция, Испания, Бельгия, Нидерланды, Пор-

тугалия). Например, в ТК Республики Беларусь (1999 г.) правовая природа коллективных соглашений и договоров квалифицируется как нормативный акт. При этом коллективные соглашения признаются нормативными актами, содержащими обязательства сторон по регулированию отношений в социально-трудовой сфере на уровне определенной профессии, отрасли, территории (ст. 358). В свою очередь, коллективный договор – это локальный нормативный акт, регулирующий трудовые отношения между нанимателем и работающими у него работниками (ст. 361).

Во втором случае речь идет о договорной концепции, в соответствии с которой коллективный договор есть соглашение сторон. Поэтому в законодательстве ряда стран коллективные договоры рассматриваются как обычные цивилистические сделки, реализуемые гражданско-правовыми методами (ФРГ, Дания, Норвегия, Швейцария)[368].

Особый случай – это исторически сложившийся в Великобритании подход к определению коллективного договора как "джентльментского" соглашения. Долгое время в британском законодательстве не содержалось положений, касающихся возможности принудительного исполнения коллективных договоров посредством судебных механизмов. Лишь в 1971 г. в Законе о промышленных отношениях была закреплена презумпция того, что коллективные договоры считаются обязательными, кроме случаев, когда стороны прямо указали противоположное. Однако уже в Консолидированном законе о профессиональных союзах и трудовых отношениях 1992 г. эта презумпция была изменена на прямо противоположную: коллективные договоры не считаются обязательными, кроме случаев, когда стороны договорились об обратном. При этом коллективные договоры, в которых стороны указали бы на обязательный статус соглашений, в Великобритании почти не заключаются[369].

---

[368] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 246.

[369] См.: Лютов Н.Л. Коллективные переговоры и коллективные договоры в Великобритании // Труд за рубежом. 2008. № 1. С. 54–55.

В теории советского трудового права не прижилась ни та, ни другая концепция, а сложилось единодушное, в целом, суждение о смешанной природе коллективного договора. Согласно названной дуалистической концепции коллективный договор – это источник трудового права, акт совместного нормотворчества заключивших его лиц. При этом подчеркивается сложная природа коллективного договора, включающего нормативные условия и обязательства[370]. С учетом современного российского трудового законодательства в литературе до недавних пор отмечалось, что "коллективный договор все более явственно приобретает черты локально-правового нормативного акта... нормативные положения по сравнению с обязательственно-правовыми становятся доминирующими в его содержании"[371]. Иными словами, констатировался факт усиления публично-правовых начал в смешанной природе коллективного договора.

Полагаем, что указанный подход к юридической природе коллективного договора связан с концепцией локального нормотворчества в трудовом праве и во многом продиктован ею. Так, в советской науке трудового права ряд авторов разграничивали акты, принимаемые в локальном порядке, на два вида: собственно локальные нормативные акты, принимаемые администрацией предприятия совместно или по согласованию с профсоюзами, и нормативные соглашения (коллективные договоры), заключаемые на предприятиях трудовым коллективом и администрацией. Нормативные соглашения отличает особый порядок их принятия и значительная диспозитивность по сравнению с нормативными актами[372].

В условиях единства и господства социалистической государственной собственности можно и должно было согласиться с тем, что коллективный договор – это особый локальный нормативный акт, либо придерживаться более мягкой формулировки о том, что "коллективный договор содержит нормативные положе-

---

[370] См., например: Советское трудовое право. Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина. М., 1985. С. 81; Смолярчук В.И. Источники советского трудового права, М., 1978. С. 11–12.

[371] Трудовое право. Под ред. О.В. Смирнова. М., 1996. С. 121.

[372] См.: Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование. Л., 1985. С. 98, 105–106.

ния (локальные нормы) наряду с обязательственными"[373]. Причем последняя формулировка, учитывающая сложную природу коллективного договора, привела в дальнейшем к появлению в научном обороте некоего гибрида-договора, который называют нормативным соглашением[374] или нормативно-договорным соглашением[375]. Таким образом, "азбучной" стала трактовка коллективного договора как нормативного акта, имеющего договорную природу. При этом в настоящее время некоторые авторы особо акцентируют внимание на публично-правовой природе коллективных договоров. Так, Н.И. Дивеева пишет, что "коллективный договор, заключая в себе конститутивные признаки договора как средства согласованной организации общественных отношений, является нормативным соглашением локального характера, имеющим публично-правовую природу"[376].

Содержание коллективного договора

Как уже отмечалось, в теории трудового права общепризнанным является утверждение о том, что коллективный договор включает условия нормативные и обязательственные. Нормативные условия содержат локальные нормы права. В отличие от нормативных, обязательственные условия не носят нормативного характера, предусматривают конкретные обязательства сторон с указанием срока их исполнения и ответственного лица.

ТК РФ ранее (до изменений, внесенных ФЗ от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ)[377] содержал весьма некорректную классификацию условий коллективного договора. К нормативным положениям договора относились только те положения, которые появлялись в коллективном договоре при прямом предписании в действующем законодательстве об обязательности их закрепления в коллективном договоре. А все остальные условия договора (перечень открытый)

---

[373] Тарасова В.А. Предмет и понятие локальных нормативных актов // Правоведение. 1968. № 4. С. 94.

[374] См.: Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование. Л., 1985. С. 99.

[375] См.: Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России. М., 1995. С. 33.

[376] Дивеева Н.И. Договорные основы трудового права России. Барнаул, 1999. С. 48.

[377] См.: РГ. 2006. 7 июля.

причислялись к взаимным обязательствам сторон. Такой подход нельзя признать плодотворным, т.к. ограничивалась по сути сфера локального нормотворчества в коллективном договоре.

В новой редакции ст. 41 ТК РФ вводит однородное содержание коллективного договора, а именно: в него могут включаться обязательства работников и работодателей по определенному перечню вопросов (перечень открытый). Следует ли из этого, что коллективные договоры не могут содержать норм права? Ответ будет отрицательным. В ст. 5 ТК РФ среди актов, содержащих нормы трудового права, названы коллективные договоры, соглашения. Более того, согласно ст. 8 ТК РФ коллективные договоры и соглашения имеют большую юридическую силу по сравнению с локальными актами. Следовательно, стороны таких договоров и соглашений сами вправе определять вопросы, по которым они примут нормативные условия.

Очевидно, что к данным условиям коллективного договора предъявляется ряд требований. Локальное нормотворчество в коллективном договоре осуществляется, прежде всего, в пределах, установленных законом. Это означает, что, во-первых, локальной нормой не могут регулироваться условия, которые регламентируются императивными нормами российского законодательства. Во-вторых, стороны обязаны в коллективный договор включить нормативные положения, если в действующих законодательных актах содержится прямое предписание об обязательном закреплении этих положений в коллективном договоре. В-третьих, в коллективный договор включаются соглашением сторон любые иные локальные нормы, не противоречащие действующему законодательству и не ухудшающие положение работника по сравнению с действующим законодательством и иными вышестоящими по юридической силе актами, содержащими нормы трудового права.

Практика зарубежных стран дает нам иные примеры классификации условий коллективного договора, определяющих его содержание и структуру. В ТК Казахстана (2007 г.) коллективные соглашения и договоры, так же как и в РФ, определяются посредством многозначного понятия "правовой акт". Однако все условия коллективных договоров и соглашений подразделяются на

две группы, каждая из которых отражает публичную или договорную сторону. Одни условия, перечень которых является закрытым, в обязательном порядке должны включаться в коллективные соглашения (положения о сроке действия, порядке контроля за исполнением, порядке внесения изменений и дополнений в соглашение, об ответственности сторон в случае неисполнения взятых на себя обязательств), в коллективный договор (положения о нормировании, формах и системах оплаты труда, о продолжительности рабочего времени и времени отдыха и др.). Вторая группа условий носит обязательственный характер и включается в коллективные договоры и соглашения по усмотрению сторон. ТК содержит примерный перечень таких обязательственных условий (ст. 276 и 284 ТК Казахстана).

В структуре коллективного договора зачастую выделяется преамбула. Новой тенденцией коллективно-договорной практики на Западе в современных условиях является указание на то, что стороны берут на себя обязательства учитывать в своих действиях (в том числе в случае забастовок и локаутов) интересы не только работодателя и работников, но и потребителей, инвесторов и общества в целом. В РФ подобные заявления характерны только для коллективных соглашений, заключаемых на национальном, отраслевом, территориальном уровнях.

Юридическая сила коллективного договора. Традиционно в международной практике юридическая сила коллективного договора определяется по трем основным категориям: 1) взаимодействие коллективного договора и индивидуального трудового договора; 2) действие коллективного договора по кругу лиц; 3) возможность реализации положений коллективного договора через судебные и иные государственные органы (обязательность, принудительность коллективного договора).

Соотношение индивидуального трудового договора с коллективным договором. Международная практика почти едина по данному критерию. Согласно Рекомендации МОТ № 163 о содействии коллективным переговорам (1981 г.) названное соотношение сводится к следующим правилам:

1) Коллективный договор связывает подписавшие его стороны, а также лиц, от имени которых он заключен, и в таком случае

индивидуальные договоры не должны включать условия, противоречащие положениям коллективного договора;

2) Если условия индивидуальных договоров противоречат коллективному договору, ухудшая положение работника, они должны считаться недействительными и замещаться на соответствующие положения коллективного договора. Однако, если условия коллективного договора более благоприятны для трудящихся, чем положения коллективного договора, они сохраняют силу.

Близкая по содержанию норма закреплена в законодательстве многих стран, а также и в ТК РФ (ст. 9).

Вместе с тем, в некоторых странах с учетом социально-экономического положения законодатель допускает исключения из принципа in favorem (договоры о труде могут только улучшать, но не ухудшать положение работника по сравнению с законодательством). Так, в Польше разрешено включать в коллективные договоры нормы, ухудшающие условия труда работников по сравнению с законодательством, если это оправдано необходимостью предотвращения или ограничения безработицы. Ради названных целей и в коллективные заводские договоры разрешено включать нормы, ухудшающие положение работников по сравнению с отраслевыми и региональными соглашениями[378]. В Великобритании, в отличие от мировой практики, включение условий коллективного договора в индивидуальный трудовой договор допускается только по соглашению между работником и работодателем. Работник и работодатель вправе придти к соглашению о неприменении условий коллективного договора к индивидуальному трудовому правоотношению.

Действие коллективного договора по кругу лиц. В современной интерпретации это принцип всеобщности действия коллективного договора по кругу работников. По действующему российскому законодательству интересы работников при заключении коллективного договора могут представлять, как правило, профсоюзные органы или иные представители работников. Работники, не являющиеся членами профсоюза, вправе уполномочить орган первичного профсоюза представлять их интересы в

[378] Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. С. 399.

ходе коллективных переговоров и заключения коллективного договора (ст. 30 ТК РФ). Но если они не уполномочат профсоюзный орган на представительство своих интересов, не означает ли это, что на таких работников коллективный договор не распространяется? Из ТК РФ следует отрицательный ответ. Согласно ст. 43 ТК действие коллективного договора распространяется на всех работников данной организации, ее филиала, представительства и иного обособленного структурного подразделения, независимо от членства в профсоюзе и участия в заключении коллективного договора. Коллективный договор автоматически распространяется на всех работников, принятых на работу уже после заключения коллективного договора. По сути, речь идет о безусловной сфере действия коллективного договора по кругу лиц.

В большинстве стран коллективные договоры также распространяются на всех занятых у работодателя лиц, от имени которых он заключен, независимо от их профсоюзного членства (Венгрия, Германия, США и др.). В ряде случаев законодательством предусматривается дополнительное условие о письменном согласии работников, от имени которых не заключался коллективный договор (вновь нанятых и других), о распространении на них действия коллективного договора (ст. 365 ТК Республики Беларусь (1999 г.)) или о присоединении к коллективному договору на основании письменного заявления (ст. 285 ТК Казахстана (2007 г.)). В Великобритании вне зависимости от членства в конкретном профсоюзе, выступающем стороной коллективного договора, работник вправе воспользоваться правами, предусмотренными коллективным договором. Но при этом должно быть соблюдено условие о том, что в индивидуальном трудовом договоре работника содержится ссылка о включении в него условий данного коллективного договора.

Между тем в ряде стран коллективные соглашения действуют только в отношении членов профсоюза. Например, в Болгарии действие коллективных договоров распространено на рабочих и служащих, которые являются членами профсоюзной организации – стороны договора. Рабочие и служащие, не входящие в состав профсоюзной организации, заключившей договор, могут к нему присоединиться, подав письменное заявление об этом рабо-

тодателю и руководству профсоюзной организации[379]. В Новой Зеландии коллективные договоры распространяются на новых работников в течение первых 30 дней с момента заключения ими трудового договора. В течение этого времени или позднее работник вправе вступить в профсоюз, участвовавший в заключении данного соглашения, и таким образом официально стать стороной последнего. В противном случае по истечении 30 дней действие коллективного соглашения в отношении данного работника прекращается[380].

Смена работодателя в результате продажи предприятия (смены формы собственности), его реорганизации может повлиять на судьбу коллективного договора. Здесь мы встречаем два законодательных варианта решения этой проблемы. При первом варианте, например согласно ТК РФ (ст. 43), трудоправового правопреемства не возникает в случаях смены формы собственности организации, реорганизации (слияния, присоединения, разделения и выделения). Коллективный договор прекращает свое действие по истечении трех месяцев со дня перехода прав собственности или периода реорганизации. Стороны вправе заключить новый трудовой договор или пролонгировать прежний на срок до трех лет. Этот вариант, на наш взгляд, не отвечает принципу стабильности коллективного договора.

Второй вариант нам представляется наиболее адекватным правовой природе коллективного договора. Он связан с легализацией правопреемства в коллективном договоре. Так, КзоТ 1922 г. предусматривал, что в случае реорганизации предприятия или учреждения или перехода такового к новому владельцу зарегистрированный коллективный договор остается в силе в течение всего срока его действия. Стороны вправе пересмотреть этот коллективный договор, что не лишает его силы до момента нового соглашения (ст. 23). Аналогичные примеры известны и зарубежной практике. По Закону о коллективных соглашениях (1957 г.) в Из-

---

[379] См.: Трудовое и социальное право зарубежных стран / Под ред. Е.Б. Френкель. М., 2002. С. 44–50.

[380] См.: Черняева Д.В. Трудовое право Новой Зеландии // Труд за рубежом. 2007. № 2. С. 118.

раиле при смене работодателя ввиду продажи предприятия, его слияния или разделения коллективное соглашение сохраняет свое действие. Согласно ТК Республики Беларусь (ст. 367) коллективный договор сохраняет свое действие в течение срока, на который он заключен, если стороны не приняли иного решения.

Возможность реализации коллективного договора через судебные и иные государственные органы. В большинстве стран коллективные договоры являются юридически обязательными для сторон актами. Это означает, что работодатель или работники вправе обратиться в судебные органы за принудительным исполнением условий коллективного договора. В ряде стран такими полномочиями обладают специальные трудовые суды (в Германии, Дании, Франции и др.), в других странах – суды общей юрисдикции (например, в США) и только в Великобритании коллективные договоры считаются "джентльменскими соглашениями", не имеют юридической силы. Однако они остаются таковыми до тех пор, пока стороны специально не заявят о том, что они желают, чтобы соглашение было юридически обеспечено, хотя это встречается крайне редко[381]. Таким образом, в большинстве стран надлежащее исполнение коллективного трудового спора обеспечивается судебной исковой формой защиты. Так, в соответствии с Трудовым кодексом Франции (ст. 135-6) лица, связанные коллективным договором, могут предъявлять любые иски об исполнении договорных обязательств или возмещении убытков. Ряд стран предусматривает в законодательстве также и административные формы защиты. Например, в Италии трудовые инспекторы коммун вправе применять административные штрафы, размеры которых увеличиваются пропорционально сроку, в течение которого продолжалось нарушение работодателем императивных условий коллективных договоров, и количеству работников, в отношении которых имели место нарушения прав.

В соответствии с ТК РФ в содержание коллективного договора включаются взаимные обязательства сторон: работодателя и

[381] См.: Райдоут Р. Контроль прерогатив администрации // Сравнительное трудовое право: по материалам советско-британского симпозиума. М., 1987. С. 116.

работников. Между тем при внимательном прочтении закона мы обнаружим односторонний характер этих обязательств. Односторонний договор порождает у одной стороны только обязанности, у другой – права. Но при этом он остается договором, требующим соглашения сторон, юридические обязанности по коллективному договору, по сути, несет только одна сторона – работодатель. Именно обязанности работодателя обеспечиваются санкцией – административной и дисциплинарной ответственностью представителя работодателя, виновного в нарушении или невыполнении коллективного договора. Однако следует заметить, что суммы административного штрафа перечисляются в госбюджет, а не потерпевшей стороне, в данном случае коллективу работников. Более того, сам по себе административный штраф еще не гарантия обеспечения принудительного исполнения условий коллективного договора и восстановления нарушенных коллективных прав. Суд не вправе обязать работодателя осуществить те действия, которые должны быть выполнены по договору.

Не снимает проблемы и применение мер дисциплинарной ответственности к представителю работодателя. Согласно ст. 195 ТК РФ работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, руководителем структурного подразделения, их заместителями условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения. В случае, если факты нарушений подтвердились, работодатель обязан применить к руководителю дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения. Однако работодатель вправе ограничиться, например, объявлением замечания, и требования рассматриваемой статьи закона будут соблюдены.

Нам могут возразить, указав, что каждый работник индивидуально или группой вправе обратиться вначале в комиссию по трудовым спорам или в суд с иском о нарушении индивидуальных трудовых прав, предусмотренных коллективным договором. Решение суда по конкретному делу обеспечивается принудительным исполнительным производством. Очевидно, что такие индивидуальные обращения в суд не могут рассматриваться в качестве адекватного способа обеспечения исполнения договора со стороны работодателя. По коллективному договору коллективным соци-

ально-трудовым правам работников корреспондируют обязанности работодателя, следовательно, необходимы не только индивидуальные, но и коллективные средства защиты прав работников.

Из действующего трудового законодательства следует, что таким коллективным средством принудить работодателя выполнить условия коллективного договора является забастовка. Работники вправе реализовать свое право на забастовку при соблюдении установленных примирительных процедур в любое время как в период коллективных переговоров по поводу заключения коллективного договора, так и после его подписания. Сохраняется право на забастовку, даже если в коллективном договоре закреплено обязательство отказа коллектива работников от забастовок по условиям, включенным в данный коллективный договор, при своевременном и полном их выполнении работодателем. Об этом свидетельствует исчерпывающий в ст. 413 ТК РФ перечень оснований признания забастовки незаконной, где такого основания, как нарушение обязательства об отказе от забастовок, не предусматривается. Таким образом, названное обязательство носит декларативный характер и не обеспечено санкциями на случай его нарушения. Это вновь подтверждает наш тезис об одностороннем характере коллективного договора.

Следует отметить, что такие обязательства были известны российской коллективно-договорной практике 20-х гг. XX в. В.М. Догадов, анализируя практику применения КЗоТ 1922 г. в отношении коллективных договоров, писал, что у нас обязанность профсоюзов воздержаться от стачек по коллективному договору существует только в отношении частновладельческих предприятий, на государственных не практикуется [382].

Вернемся к действующему российскому законодательству. Возникает закономерный вопрос: зачем прибегать к такому конфликтному и "обоюдоострому" способу обеспечения исполнения коллективного договора, как забастовка? Если коллективный договор – это обязательство, подписанное сторонами, то и разрешить этот конфликт по существу следует в юрисдикционном ор-

[382] См.: Догадов В.М. Правовое положение профессиональных союзов в СССР. Очерки профсоюзного права. М.; Л., 1928. С. 44.

гане. Общие суды при определенной специализации могут справиться с этой задачей, поскольку разрешается трудовой спор о праве, спор по поводу применения установленных социально-трудовых прав.

Если мы рассмотрим зарубежный опыт, то найдем немало случаев подтверждения указанной позиции. Так, Закон Испании "О статусе трудящихся" (1980 г.) устанавливает, что конфликты, связанные с применением и толкованием коллективного договора, разрешаются компетентным судебным органом. В Швеции Законом "О совместных решениях и трудовых отношениях" (1976 г.) предусматривается право суда по заявлению любой из сторон не только разрешить по существу спор по поводу нарушения условий коллективного договора, но и применить коллективные санкции организационного характера, а именно объявить коллективный договор недействительным либо освободить одну из сторон от обязательств, вытекающих из договора[383]. Во многих странах в качестве добровольной альтернативы судебной процедуре признается примирение и арбитраж. Например, в США по Закону Тафта-Хартли профсоюзы и работники получили право обжаловать в суде действия другой стороны, нарушающей положения коллективного договора. Суд рассматривает иск по существу, если коллективный договор не содержит условия об арбитражном урегулировании конфликта[384].

В Канаде законодательством (федеральным, провинциальным) предусматривается принудительный арбитраж спорных вопросов, возникающих в процессе действия коллективного договора. Коллективные договоры в Канаде содержат положения о процедуре разбора жалоб и об арбитраже конфликтов, возникающих в ходе применения коллективного договора. При этом решение принудительного арбитража окончательно и обязательно для сторон. Принудительный арбитраж в трудовых отношени-

[383] См.: Швеция: Конституция и законодательные акты. М., 1983. С. 260–277.

[384] См.: Мачульская Е. Управление предприятием и трудовое право: опыт США. М., 1996. С. 38–40.

ях Канады играет роль альтернативы забастовкам и локаутам в период действия коллективного договора[385].

Паритетные способы обеспечения исполнения сторонами условий коллективного договора. Взаимность обязательств сторон коллективного договора в зарубежной практике обеспечивается не только решениями юрисдикционных органов, но и институтом паритетных способов обеспечения исполнения обязательств. Иногда этот институт называют институтом "паритетной ответственности сторон" в ключе теории позитивной ответственности. Суть этого института заключается во взаимном отказе сторон на период действия коллективного договора от забастовок и локаутов. В Федеральном законе "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" (1995 г.), ныне отмененном, и в ТК РФ рецепция названного института носит половинчатый характер. С одной стороны, в коллективный договор стороны вправе включить обязательство отказа от забастовок по условиям, включенным в данный коллективный договор, и при их выполнении (ст. 41 ТК РФ), с другой, локауты со стороны работодателя запрещены (ст. 415 ТК РФ). Как мы отмечали выше, в законе отсутствуют санкции на случай нарушения коллективом работников обязательства отказа от забастовок. Предусмотреть этот вид ответственности в самом коллективном договоре также невозможно, так как эти санкции будут ухудшать положение работника по сравнению с законом и потому будут признаны недействительными. Нам могут выдвинуть контраргумент, указав, что такие санкции существуют по закону в виде дисциплинарной ответственности, к которой привлекаются работники, продолжающие участие в забастовке, признанной незаконной (ст. 417 ТК РФ). Но это не ответственность стороны коллективного договора, а индивидуальная дисциплинарная ответственность конкретного работника по закону. Таким образом, и в этой части ныне действующий закон не содержит юридических обязанностей, а следовательно, и юридической ответственности

[385] См.: Цысина Г.А. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в Канаде // Коллективный договор в странах Запада: от подготовки до реализации. М., 1998. С. 156–157.

другой стороны коллективного договора – коллектива работников. Именно в этом смысле и верно утверждение, что сегодня по законодательству коллективный договор, с точки зрения юридической квалификации, носит односторонний характер. Эта ситуация ненормальна, взаимные обязанности и ответственность должны стать неотъемлемой частью правового механизма социального партнерства. В этой связи особый интерес представляет теория паритетной ответственности сторон, иными словами, теория "противовесов" забастовка – локаут. Ограничимся на этот счет общими замечаниями.

В советской науке названную теорию квалифицировали как буржуазную теорию "классового мира", призванную "замаскировать эксплуататорскую природу буржуазного строя, приукрасить капитализм". Вместе с тем, отечественные ученые раскрывали сущность этой теории, практику ее применения в странах развитого капитализма[386]. В буржуазной теории различают два вида "обязанности классового мира" – относительную и абсолютную. "Относительная обязанность мира" исключает забастовки, соответственно и локауты по вопросам, урегулированным коллективным договором, в течение периода его действия. Абсолютная "обязанность мира" выходит за рамки коллективного договора и распространяется на любые коллективные трудовые конфликты по вопросам, не урегулированным коллективным договором. Эта обязанность может сохраняться и после истечения срока коллективного договора[387]. Эти "мирные обязательства" также могут подразделяться на виды в зависимости от оснований их исполнения. Так, в ряде стран, где проведение забастовки запрещено в течение срока действия коллективного договора (например, в Канаде, США, ФРГ), этот отказ действует независимо от того, нарушается коллективный договор со стороны работодателя или нет. Исполнение коллективного договора в этих странах обеспечивается судебной защитой.

---

[386] См., например: Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968; Киселев И., Мошенский М. Буржуазные теории труда на службе монополий. М., 1965 и др.

[387] См.: Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе: социально-правовые аспекты. М., 1978. С. 189.

В других странах, например во Франции, под "мирным обязательством" понимается отказ от проведения забастовок в случае, если положения коллективного договора, соглашения не нарушаются. Различается и порядок правового закрепления юридической силы “мирных обязательств”. Например, в США, для того, чтобы мирное обязательство имело юридическую силу, необходимо его закрепление в коллективном договоре, а в большинстве провинций Канады, независимо от воли сторон коллективного договора, это обязательство следует из законодательства[388].

Российскому законодателю, провозгласившему социально-партнерские начала в регулировании трудовых отношений, зарубежный опыт "мирных обязательств" может сослужить добрую службу.

Коллективные соглашения. В российском трудовом законодательстве выделяются два вида актов социального партнерства в зависимости от сферы их действия: коллективные договоры и коллективные соглашения. Между тем отметим, что международные акты о труде используют для обозначения правовых актов социального партнерства единое понятие "коллективный договор". Так, в Рекомендации МОТ № 91 "О коллективных договорах" коллективный договор определяется как письменное соглашение относительно условий труда и найма, заключаемое с одной стороны между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей и с другой стороны одной или несколькими представительными организациями трудящихся или, при отсутствии таких организаций, представителями самих трудящихся, надлежащим образом избранными и уполномоченными согласно законодательству страны.

Если согласно ТК РФ коллективные договоры заключаются на низовом уровне социального партнерства, то коллективные соглашения – это правовые акты, регулирующие социально-трудовые отношения на уровне РФ, субъекта РФ, территории (муниципального образования), отрасли (отраслей). По догово-

[388] См.: Лютов Н.Л. Забастовки и другие промышленные акции работников (международный и сравнительно-правовой анализ) // Труд за рубежом. 2001. № 4. С. 106–107.

ренности сторон, участвующих в коллективных переговорах, соглашения могут быть двусторонними и трехсторонними. Более того, по ТК РФ (ст. 45) перечень видов коллективных соглашений является открытым. Стороны вправе заключать иные коллективные соглашения.

Определяя юридическую природу коллективных соглашений, О.В. Смирнов считает, что в юридической иерархии источников трудового права эти соглашения стоят между законодательными (централизованными) и локальными нормативными актами, т.е. занимают промежуточное положение[389]. Однако само по себе указание на промежуточный характер коллективных соглашений не раскрывает их юридической природы. Еще в 70-х гг. прошлого века некоторые французские юристы (Ж. Камерлинк, Ж. Лион-Кан, Ю. Саватье) затруднялись определить юридическую природу генерального соглашения. При этом высказывались сомнения в том, можно ли относить эти соглашения к категории коллективных из-за участия в них государства как третьей стороны. Отечественный ученый Б.Н. Жарков считал такие соглашения разновидностью буржуазных коллективных договоров, т.к. на стороне предпринимателей в них выступал, по существу, сдвоенный субъект права (патронат и правительство), объединенные общностью государственно-монополистических интересов[390]. Последнее утверждение более чем сомнительно, но неопределенная сложная правовая природа коллективных соглашений очевидна.

В постсоветский период А.С. Пашков предлагал усилить публичные начала коллективных соглашений, возложив на работодателя в этих соглашениях обязанность иметь коллективный договор как локальный правовой акт на основании заключенных коллективных соглашений. Поскольку сужается сфера государственно-правового регулирования, постольку в этих условиях кол-

[389] См.: Трудовое право / Под ред. О.В. Смирнова. М., 1996. С. 45.

[390] См.: Жарков Б.Н. Новые социально-правовые аспекты развития коллективных договоров при капитализме // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 247.

лективный договор становится одним из основных источников трудового права[391].

В ТК РФ коллективное соглашение определяется как правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемый между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства в пределах их компетенции (ст. 45). На наш взгляд, из систематического толкования ТК РФ и практики заключения коллективных соглашений вытекают различные подходы к определению их юридической природы в зависимости от вида названных соглашений. Генеральное, межрегиональные и региональные коллективные соглашения определяют общие принципы регулирования социально-трудовых отношений. Они носят рамочный характер. В то время как отраслевые (межотраслевые) соглашения, территориальные соглашения устанавливают общие условия оплаты труда, гарантии, компенсации и льготы работникам. Полагаем, что они по своей природе тяготеют к коллективным договорам. Поэтому юридическую силу этих коллективных соглашений мы определяем, исходя из их "смешанной природы".

Генеральное, межрегиональные, региональные коллективные соглашения имеют особую правовую природу. К ним применима юридическая конструкция рамочного (организационного) договора. Правовая природа коллективного соглашения (генерального, межрегионального, регионального) как организационного (рамочного) предопределяется его правовой целью. Так, в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2008 – 2010 гг. подчеркивается, что названное Соглашение является составной частью коллективно-договорного процесса в системе социального партнерства и слу-

[391] См.: Пашков А.С. Социальное партнерство в сфере трудовых отношений // Правоведение. № 2. 1997. С. 9.

жит основой для разработки и заключения отраслевых соглашений на федеральном уровне и региональных соглашений[392].

В отечественной литературе по гражданскому праву теория рамочного (организационного) договора разрабатывалась О.А. Красавчиковым в контексте учения о гражданско-правовых организационных правоотношениях. Гражданскими организационно-правовыми отношениями он назвал правоотношения, построенные на началах юридического равенства их участников и направленные на возникновение или упорядочение иных, как правило имущественных, отношений. К числу организационных относятся правоотношения, имеющие целью налаживание, упорядочение, нормальное функционирование тех экономических связей, в которых стороны принимают участие[393]. Автор также предложил выделять договоры, в которых на первый план выходит организационное начало. Позднее Б.И. Пугинский пишет о квалификации этих договоров в качестве самостоятельного типа договоров в гражданском праве. Он на основе теории организационных правоотношений дает определение организационного договора в гражданском праве как соглашения об упорядочении взаимосвязей двух и более лиц, определяющего процедуру возникновения и общие условия исполнения конкретных имущественных обязательств в последующем, и (или) о мерах, направленных на повышение этой деятельности[394].

Возвращаясь к рассматриваемым коллективным соглашениям, еще раз подчеркнем, что их целью и предметом как организационного договора служит определение общих начал (принципов) взаимосвязанной (социально-партнерской) деятельности в регулировании социально-трудовых отношений на предстоящий, предусмотренный договором, период. Это рамочный договор о социально-партнерском сотрудничестве сторон, который имеет одну и ту же правовую цель – организацию длительных правовых

[392] Российская газета. 2007. 28 дек.

[393] См.: Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925 – 1989. Сб. статей. М., 2001. С. 156–165.

[394] Пугинский Б.И. Коммерческое право России. М., 2005. С. 308.

связей в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений.

Из предмета и цели коллективного договора как организационного (рамочного) вытекает и ряд его отличительных особенностей. Во-первых, коллективное соглашение представляет собой рамку (схему) предполагаемых на предстоящий период отношений. В его содержание включаются, как отмечается в рассматриваемом Генеральном соглашении, обязательства сторон по проведению совместной работы по разработке и реализации комплекса мероприятий, обеспечивающих повышения уровня реальной заработной платы, участие в разработке законопроектов по социальному страхованию и т.д. Иными словами, определяются рамки определенного правового пространства, которое должно стать предметом совместного решения вопросов правового регулирования социально-трудовых отношений. Если в начале пути (Генеральные соглашения начали заключаться с 1992 г.) коллективные соглашения носили во многом характер соглашений о намерениях, общих деклараций, то в настоящее время обязательства сторон имеют конкретные ориентиры, нормативы, о которых стороны договариваются. Так, например, в Генеральном соглашении на 2005 – 2007 гг. стороны обязуются рекомендовать при заключении отраслевых и региональных соглашений устанавливать минимальные тарифные ставки (оклады) в организациях внебюджетного сектора экономики на уровне прожиточного минимума в субъекте Федерации, рассмотреть целесообразность перехода на определение минимальной заработной платы в соответствии с принципами Европейской социальной хартии и др.[395]

Другой особенностью коллективного соглашения как организационного договора является особый порядок его исполнения. Так, в рассматриваемом Генеральном соглашении стороны, исходя из необходимости более четкого разделения своей ответственности за формирование и проведение эффективной социально-экономической политики, обязуются провести консультации и в двухмесячный срок после заключения соглашения подписать в дополнение к нему протокол о сферах социальной ответственности за реа-

[395] Российская газета. 2005. 29 янв.

лизацию соглашения каждой из сторон. Кроме того, каждая из сторон в трехмесячный срок после подписания соглашения разрабатывает и представляет в Российскую трехстороннюю комиссию план мероприятий, необходимых для реализации принятых обязательств с указанием конкретных сроков и ответственных за исполнение членов Российской трехсторонней комиссии.

Региональные законодатели предпринимают шаги по конкретизации социальной ответственности социальных партнеров, переводя ее в плоскость юридической ответственности. Так, например, Закон от 11 июня 1999 г. "О социальном партнерстве" Кабардино-Балкарской республики, аналогичный Закон Республики Коми предоставляли социальным партнерам право установить в коллективном соглашении договорную ответственность за нарушения условий соглашения, если это не противоречит закону. Условия и порядок применения таких мер ответственности также должны предусматриваться коллективным соглашением. При этом подчеркивается, что в рамках договорной ответственности стороны соглашения вправе наделить орган системы социального партнерства полномочиями по применению согласованных мер ответственности (санкций), включая денежные выплаты за невыполнение или несвоевременное выполнение соглашений. Если в коллективное соглашение включены имущественные обязательства сторон, то ответственность за их неисполнение наступает в соответствии с гражданским законодательством.

Отраслевые и межотраслевые коллективные соглашения по своей правовой природе близки коллективному договору. Традиционно в таких коллективных соглашениях значительная часть отводится нормативным условиям. Именно поэтому законодатель применяет институт распространения коллективного соглашения именно к отраслевым коллективным соглашениям.

Например, Отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской федерации на 2008 – 2010 гг. (утв. Росстроем 02.07.2007, Общероссийским отраслевым объединением работодателей "Союз коммунальных предприятий", Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения 22.06.2007) устанавливает: базовую месячную тарифную ставку рабочего первого разряда, оплату в размере среднего заработка времени приостановки работы в случае задержки работодателем заработной платы свыше 15 дней; расторжение трудового договора по

инициативе администрации по ст. 81 ТК РФ по пунктам, предусмотренным коллективным договором в организации (п. 2, п. 3, п. 5, подпункты "в", "д" п. 6, п. 10, п. 13), с работником – членом профсоюза производить с предварительного согласия профсоюзного комитета (ст. 82 ТК РФ, Закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", п. 4 ст. 12); дополнительные оплачиваемые отпуска в связи с рождением ребенка, свадьбой, смертью членов семьи и др. Названные нормы повышают уровень гарантий и социально-трудовых льгот работников по сравнению с действующим законодательством. При этом отраслевое соглашение не ограничивает прав организаций в расширении социальных гарантий работникам за счет собственных средств. В случае отсутствия в организации коллективного договора настоящее Соглашение имеет прямое действие[396].

Действие коллективных соглашений. Действие коллективных соглашений по кругу лиц согласно ТК РФ определяется в первую очередь статусом работодателей как участников коллективных соглашений. При этом критериями выступает, во-первых, членство работодателей в объединении работодателей, заключивших соглашение, или, во-вторых, делегирование полномочий по представительству интересов объединению работодателей, или, в-третьих, присоединение к коллективному соглашению. В отношении работников действует вторичный, "зеркальный" критерий действия коллективного соглашения. Соглашение действует в отношении работников, состоящих в трудовых отношениях с вышеназванными работодателями (ст. 48 ТК).

Особого внимания заслуживает институт присоединения к коллективному соглашению. Этот институт был легализован в Федеральном законе о коллективных договорах (1995 г.), ныне отмененном. Он касался только одного вида коллективных соглашений – тарифных, профессиональных соглашений. Согласно названному закону Министр труда РФ имел право предложить работодателям, не участвовавшим в заключении данного соглашения, присоединиться к коллективному соглашению, в сферу действия которого включаются не менее 50% работников отрасли (профессии). Если работодатели или представители работников в течение тридцати дней не заявляли о своем несогласии присоединиться к нему, соглашение считалось распространенным на

[396] Законодательные и нормативные акты в ЖКХ. 2007. № 9.

данных работодателей. В ТК РФ эта процедура видоизменена. Предложение о присоединении к заключенному на федеральном уровне отраслевому соглашению не направляется конкретным работодателям, осуществляющим деятельность в соответствующей отрасли, а только официально публикуется. Если работодатели в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования названного предложения не представили в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, письменный мотивированный отказ, то соглашение считается распространенным на этих работодателей со дня официального опубликования этого предложения (ст. 48). Следовательно, вопрос о присоединении к коллективному соглашению решает только одна сторона – работодатель, а участие работников ограничивается участием в консультациях через выборный орган первичной профсоюзной организации.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 25.02.2003 № 56-В03пр-1 дается аутентичное разъяснение. Если работодатели в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования предложения о присоединении к отраслевому соглашению не представили в федеральный орган исполнительной власти по труду письменный мотивированный отказ присоединиться к нему, то отраслевое соглашение считается распространенным на этих работодателей со дня официального опубликования этого предложения.

В Определении Верховного Суда от 16.05.2002 № 91-Впр02-5 отмечалось, что дело по иску о взыскании суммы индексации оплаты труда за время вынужденного прогула направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, поскольку судами при рассмотрении дела не было учтено, что отраслевым тарифным соглашением по федеральному железнодорожному транспорту на 1998 – 2000 гг. предусмотрено индексировать заработную плату работников железнодорожного транспорта (кроме работников учреждений и организаций, находящихся на бюджетном финансировании) на уровне роста цен на потребительские товары и услуги.

Специальный порядок для принятия и присоединения к региональным соглашениям о минимальной заработной плате определен ст. 133.1 ТК РФ, включенной в кодекс согласно ФЗ от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" и другие законодательные ак-

ты РФ»[397]. Присоединение к региональным соглашениям о минимальной заработной плате осуществляется по инициативе руководителя уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ. Он предлагает работодателям, осуществляющим деятельность на территории этого субъекта и не участвовавшим в данном соглашении, присоединится к нему. Указанное предложение подлежит официальному опубликованию вместе с текстом данного соглашения. Если названные работодатели в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования предложения о присоединении не представили в уполномоченный орган власти субъекта федерации мотивированный письменный отказ присоединиться к нему, то указанное соглашение считается распространенным на данных работодателей со дня официального опубликования соответствующего предложения. За работниками, как и в предыдущем случае, сохранено только право участвовать в консультациях через профсоюзы.

А.С. Пашков писал, что в этих случаях, для того чтобы соглашения действовали в данной организации, достаточно одной из сторон присоединиться к нему, хотя такое решение небезупречно с точки зрения социального партнерства, но оно оправдано защитой интересов наемных работников[398]. В законодательстве некоторых стран эта проблема решена на социально-партнерских началах. Так, в соответствии с КЗоТ Венгрии коллективный договор действовал в отношении работодателя, который не подписал этот договор, но впоследствии присоединился к нему с согласия компетентного профсоюза.

К сожалению, наш законодатель вновь попытался быть "впереди планеты всей", соединив две самостоятельные процедуры присоединения и распространения коллективных соглашений. Проведенный нами анализ зарубежного законодательства позволил вычленить проявившуюся сегодня тенденцию разграничения правовых процедур присоединения и распространения коллективного соглашения. Институт присоединения к коллективному со-

[397] СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1930.

[398] См.: Пашков А.С. Социальное партнерство в сфере трудовых отношений // Правоведение. 1997. № 2. С. 10.

глашению характеризуется основным признаком – добровольным изъявлением желания работодателя или представителей работников присоединиться к этому соглашению и последующей официальной регистрацией такого присоединения. Так, по законодательству Заира к коллективному договору могут присоединяться объединения нанимателей и трудящихся, должным образом созданные и зарегистрированные, официально сообщив об этом в орган по труду. Присоединившиеся к договору имеют права и берут на себя обязательства, обусловленные договором. Расторгнуть договор они вправе не ранее, чем через 2 года[399].

Институт распространения коллективного соглашения связан с действиями государственных органов по принудительному распространению условий коллективных соглашений на то или иное предприятие, организацию по ходатайству одной из сторон или собственной инициативе государственного органа (Бельгия, Германия, Италия, Нидерланды, Швейцария и др.)[400]. При этом в законодательстве устанавливаются критерии и процедура распространения коллективных соглашений. Например, по законодательству Германии Федеральный министр труда с согласия комитета, состоящего из представителей головных организаций работодателей и работников, может по заявлению одной из сторон тарифного договора объявить договор общеобязательным, если: 1) на предприятиях, связанных тарифным договором с работодателем, занято не менее 50% работников, на которых распространяется тарифный договор; 2) объявление об обязательности тарифного договора диктуется общественными интересами. Принятию решения об общеобязательности тарифного договора предшествуют переговоры в целях выяснения позиции заинтересованных профсоюзов, объединений работодателей и высших земельных органов по труду.

В англосаксонских странах нет специального института принудительного распространения коллективного договора. Но, к

[399] См.: Муцинова Н.А. Трудовое право развивающихся стран. М., 1989. С. 24.

[400] См.: Бонвичини Р. Социальное партнерство и трудовые отношения в Европе. М., 2006. С. 51–57; Трудовое и социальное право зарубежных стран // Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 44–50.

примеру, в Великобритании имеется процедура, которая несколько напоминает этот институт. Министр труда вправе обратиться в Промышленный суд и возбудить дело в отношении конкретной фирмы, отказавшейся от коллективного договора, который распространяется на основную часть работников этой отрасли, региона.

Таким образом, принимая во внимание указанные выше рассуждения, полагаем, что в ТК РФ необходимо предусмотреть обе процедуры расширения действия федеральных отраслевых соглашений с учетом положений Рекомендации МОТ № 91 о коллективных договорах. Согласно упомянутой Рекомендации расширение действия коллективного соглашения предлагается обусловить в законодательстве следующими требованиями:

1. Коллективное соглашение должно охватывать достаточно представительное число соответствующих предпринимателей и работников.

2. Требование о распространении коллективного соглашения исходит от одной или нескольких организаций работников или предпринимателей.

3. Предприниматели и работники, на которых предстоит распространить коллективное соглашение, должны иметь возможность предварительно высказать свои замечания.

Введение в ТК РФ добровольной процедуры присоединения к коллективному соглашению и принудительного порядка распространения коллективного соглашения по решению министра здравоохранения и социального развития отвечает интересам всех социальных партнеров. В интересах государства обеспечивается стабильность социально-трудовых отношений. В интересах работников осуществляется распространение действия наиболее благоприятных для них условий соглашения. Работодатели получают преимущества по выравниванию условий труда и затрат на рабочую силу, что служит и выравниванию условий конкурентной борьбы в предпринимательской сфере.

Государственная регистрация коллективных договоров и соглашений

При характеристике юридической силы коллективных договоров и соглашений несколько особняком стоит вопрос об их государственной регистрации.

В законодательстве зарубежных стран вопрос о государственной регистрации коллективных договоров решается неоднозначно. В одних странах какой-либо регистрации вообще не предусматривается. В других – государственная регистрация либо носит уведомительный характер в целях статистической отчетности, либо служит для проверки законности включенных в них положений. В последнем случае коллективные договоры и соглашения вступают в силу, как правило, не ранее даты государственной регистрации. Например, Трудовой кодекс Польши устанавливает обязательную государственную регистрацию коллективных договоров в инспекции труда и соглашений в Министерстве труда. Если коллективный договор содержит положения, противоречащие закону, то регистрирующий орган предлагает сторонам либо исключить эти положения, либо внести соответствующие поправки в договор. В противном случае сторонам будет отказано в регистрации коллективного договора или соглашения, и они не вступят в силу[401].

Напомним, что КЗоТ 1922 г. предусматривал обязательную регистрацию коллективных договоров. При этом регистрирующему органу предоставлялось право отменять коллективный договор в части, ухудшающей положение рабочих и служащих в сравнении с действующим законодательством о труде. Отмена отдельных положений коллективного договора не приостанавливает регистрации договора в остальной части, если обе стороны изъявят на то согласие (ст. 21). Комментируя это положение кодекса, П.Д. Каминская писала, что по существу регистрирующие органы НКТ отказывают в регистрации отдельных частей договора, а не отменяют их, т.к. регистрация договора не может рассматриваться как его утверждение. Следовательно, не об отмене

[401] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 418.

пунктов договора идет речь, а о признании их недействительными[402]. Ее современник И.С. Войтинский, также опираясь на КЗоТ 1922 г., писал, что именно зарегистрированный коллективный договор обеспечивается судебной защитой, ни одна из сторон не вправе до истечения срока договора в одностороннем порядке отказаться от норм коллективного договора, а суд не вправе оценивать их законность (закономерность), если договор зарегистрирован. В свою очередь незарегистрированный коллективный договор сохраняет свою договорную силу, но суд уже вправе судить о правомерности его условий[403].

Российский законодатель выбирает "половинчатое" решение – уведомительную регистрацию коллективных договоров и соглашений. В соответствии с ТК РФ (ст. 50) они подлежат уведомительной регистрации в соответствующих органах по труду. Уведомительная регистрация не влияет на юридическую силу коллективных договоров и соглашений, которые вступают в силу с момента подписания или иной даты, указанной в коллективном договоре или соглашении. При осуществлении уведомительной регистрации соглашений орган по труду выявляет условия договора, соглашения, противоречащие законодательству о труде, и сообщает о выявленных противоречиях представителям сторон, а также в соответствующую государственную инспекцию труда. Условия коллективного договора, соглашения, ухудшающие положения работников, недействительны и не подлежат применению (ст. 50). Означает ли это, что после уведомительной регистрации коллективный договор действует лишь в части условий, за исключением условий, ухудшающих положение работника? При положительном ответе на этот вопрос изменяется характер регистрации коллективного договора. Она уже не является просто уведомительной. При отрицательном ответе на поставленный вопрос судьба условий коллективного договора остается неопределенной.

Уведомительная регистрация осуществляется не ради самого процесса регистрации, а должна преследовать конкретную цель, связанную с выявлением условий, противоречащих законода-

[402] См.: Каминская П.Д. Очерки трудового права. С. 94.
[403] См.: Войтинский И.С. Трудовое право СССР. С. 216–218.

тельству. На наш взгляд, в данной ситуации органу по труду следует предоставить право приостановить действие условий коллективного договора, соглашения, сохраняя коллективный договор, соглашение в остальной его части. Право приостановления, а не отмены таких условий соответствует уведомительной природе государственной регистрации. Окончательное решение принимают стороны коллективного договора, соглашения. Если согласованного решения в отношении договорного условия, противоречащего закону, не принимается, то любая из сторон вправе обратиться в юрисдикционные органы с заявлением о признании этого условия недействительным. Полагаем, что, с точки зрения интересов социальных партнеров, предлагаемый механизм уведомительной регистрации взамен существующего несет положительный эффект.

Отметим, что некоторые субъекты Федерации предприняли попытку решить вопрос о юридических последствиях регистрации коллективных договоров и соглашений на уровне регионального законодательства. Например, в законе от 29 июня 2000 г. Республики Саха (Якутия) "О социальном партнерстве" предусматривается уведомительная регистрация, однако в случае неустранения сторонами выявленных противоречий условий коллективного договора, соглашения закону эти условия считаются недействительными.

Несколько слов следует сказать о пределах действия коллективных договоров и соглашений во времени. В законодательстве большинства зарубежных стран коллективные договоры и соглашения относятся к категории срочных договоров. Обычно устанавливается в законе максимальный срок (5 лет), реже и минимальный срок. В некоторых странах (в Бельгии, Великобритании, Франции) коллективные договоры могут заключаться на неопределенный срок и расторгаются при наличии предварительного предупреждения другой стороны[404].

Особая ситуация сложилась в нашей стране после принятия Закона РФ о коллективных договорах. С одной стороны, коллективные договоры и соглашения признавались срочными догово-

[404] Киселев И.Я. Указ. соч. С. 246.

рами и заключались на срок от 1 года до 3 лет (коллективные договоры) и до 3 лет (коллективные соглашения). С другой стороны, предусмотренное законом (ст. 14) правило о пролонгации коллективного договора превращало его на практике в договор на неопределенный срок, если того пожелает хотя бы одна из сторон. Согласно этому правилу, по истечении установленного срока коллективный договор действует до тех пор, пока стороны не заключат новый или не изменят, дополнят действующий. Кроме того, закон не предусматривал правила о прекращении коллективного договора в связи с истечением срока его действия даже по соглашению сторон. В отношении коллективных соглашений названного правила о пролонгации закон не предусматривал, следовательно, коллективные соглашения прекращают свое действие в связи с истечением срока или досрочно по обоюдному соглашению сторон. Напомним, что этот закон отменен.

В ТК РФ законодатель принимает разумное решение, восстанавливая общие правила срочности коллективного договора и коллективного соглашения. Коллективный договор, соглашение заключаются на срок до 3 лет. Стороны вправе соглашением продлить срок их действия, но не более чем на три года. Законодатель не предусматривает возможности досрочного прекращения коллективного договора, соглашения на основании договоренности сторон (ст. 43, 48).

В большинстве стран коллективные договоры и соглашения являются срочными, ограниченными временными рамками. Но имеются и иные, нетрадиционные подходы. Так, по Закону о коллективных соглашениях (1957 г.) в Израиле коллективное соглашение может быть как срочным, так и бессрочным. Коллективное соглашение с неопределенным сроком может быть прекращено по инициативе одной из сторон, при том, что к этому времени указанное соглашение действовало не менее года.

Выводы

1. В теории советского трудового права, рецептированной российской наукой и законодательством, сложилось промежуточное учение о смешанной природе коллективного договора, который содержит как локальные нормы права, так и взаимные обязательства

сторон. Вместе с тем, между общепризнанным среди отечественных ученых отнесением коллективных договоров к числу источников права и законодательной трактовкой данной проблемы существуют определенные разночтения. Фактически российское законодательство косвенно относит коллективные договоры и соглашения к числу источников права, называя их в числе иных актов, содержащих нормы трудового права (ст. 5 ТК РФ), одновременно подчеркивая их роль как основания взаимных договорных прав и обязанностей сторон (ст. 9 ТК РФ). Ранее нормативный характер они получали только в части положений, если в законах и иных нормативных правовых актах содержалось прямое предписание об обязательном закреплении этих положений в коллективном договоре (ст. 41 ТК РФ до редакции ФЗ от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ). Это очень походило на реализацию идеи "делегированного нормотворчества" через придание коллективному договору статуса нормативного договора. Убежденность отечественных ученых в необходимости нормативно-правового характера коллективного договора нами разделялась и ранее, но она не находила подтверждения в объективном праве. При этом ссылки на международный опыт, упоминание известного изречения ряда французских ученых о том, что коллективный договор имеет "тело договора, но душу закона", нами также одобрялись, но мало проясняли ситуацию. Представляется, что новая редакция ст. 5 и 41 ТК РФ на уровне федерального закона закрепила статус коллективного договора как нормативного источника права. По своей правовой природе это нормативные договоры, где стороны могут устанавливать локальные нормы права, регулирующие любые социально-трудовые отношения при соблюдении отраслевых принципов и не ухудшая положение работников. Естественно, что эти локальные нормы должны соответствовать общим требованиям к нормам права (неперсонифицированность, неказуистичность и др.). Созвучную правовую природу нормативного договора имеют также и отраслевые (межотраслевые) коллективные соглашения и региональные соглашения о минимальной заработной плате, о чем свидетельствует и легализация специальной процедуры их распространения на работодателей, не участвовавших в заключении этих соглашений. Иные коллективные соглашения (Генеральное, межрегиональные, региональные) являют-

ся по свой природе организационными (рамочными) нормативными договорами. Как юридический факт это коллективное соглашение порождает права и обязанности социальных партнеров по сотрудничеству в сфере регулирования социально-трудовых отношений, где сотрудничество облекается в конкретные целевые мероприятия по участию в разработке законопроектов и т.д.

2. Юридическая сила коллективного договора (соглашения) по российскому законодательству в основном соответствует принятой на Западе практике. Его условия имеют приоритет в части улучшения положения работников как перед трудовым законодательством, так и перед трудовым договором. Действие условий коллективного договора распространяется на всех работников организации независимо от членства в профсоюзе. Вместе с тем, по действующему законодательству коллективный договор фактически носит односторонний характер. С одной стороны, коллективные обязательства работников (например, отказ от забастовок) как стороны коллективного договора декларативны. С другой стороны, в законодательстве о коллективных договорах не предусмотрены эффективные правовые способы принудительного обеспечения исполнения работодателем условий коллективного договора. Все это, на наш взгляд, нарушает баланс интересов и принципы социального партнерства. Аналогичные пожелания имеют место и в отношении необходимости разграничения в законодательстве процедур "присоединения" к коллективному соглашению и "распространения" коллективного соглашения и их правовых последствий.

Глава 5
Право работников на участие в управлении организацией

В настоящей главе рассмотрены следующие вопросы:

- История развития законодательства и учений о "рабочем представительстве" и трудовом коллективе.
- Механизм осуществления полномочий трудового коллектива.
- Профсоюзное представительство и участие работников в управлении организацией.

Ключевые понятия и термины: трудовой коллектив, представительный орган работников, формы участия работников в управлении организацией.

5.1. Развитие законодательства и учения о трудовом коллективе, участии работников в управлении организацией

В начале XX в. в России в нормативном порядке легализуются первые формы самодеятельности рабочих и привлечения 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 обусловливаются невозможностью для рабочих выражать свои общие пожелания и требования"[405]. 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 в 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

[405] Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1904. С. 93.

предприятий"[406]. Германский закон предписывал создание на всех предприятиях, где было свыше 20 рабочих, совещательного органа с участием рабочих представителей. 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[407]. В России уже в 1918 г. рабочие комитеты были включены в систему профсоюзных органов в качестве его низшего звена[408] и фактически прекратили свое существование как органы рабочего представительства с определенной степенью самостоятельности.

КЗоТ 1918 г. декларативно провозглашал в предприятиях и 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 профессиональным союзам права вырабатывать 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".

---

[406] См.: И.В. Наш Кодекс о труде и белые юристы за рубежом // Вопросы труда. 1923. № 4. С. 35–36.

[407] См.: Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 97–99.

[408] См., например: Смолярчук В.И. Законодательство о трудовых спорах. М., 1966. С. 47.

В связи с подготовкой и проведением хозяйственной реформы во второй половине 50-х гг. 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), утвержденным 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 организовать выполнение решений производственных совещаний. По ее мнению, эти решения должны носить обязательный характер для администрации, которая не вправе отклонить законные решения ПДПС[409]. Большинство авторов считали, что решения ПДПС носят совещательный характер и не обязательны для администрации[410]. 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)[411]. 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.

---

[409] См.: Левиант Ф.М. Осуществление ленинских идей об участии профсоюзов в управлении производственными коллективами // Ленин о труде и праве. Л., 1970. С. 97–98.

[410] См.: Трудовое право и научно-технический прогресс / Под ред. С.А. Иванова. М., 1974. С. 412.

[411] См.:Участие трудовых коллективов в управлении производством / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1980. С. 49–50.

Затем Основы законодательства о труде Союза ССР и Союзных республик 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 через 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 КЗоТ XV-А "Трудовой коллектив".

В 70-80-е гг. 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 КзоТ 1971 г., в отраслевые принципы трудового права включается принцип участия коллективов трудящихся в управлении предприятиями, выделяются в качестве производных от трудовых отношений отношения по участию коллективов рабочих и служащих в управлении производством[412]. В это время родилась также и концепция коллективных трудовых правоотношений[413], получил обоснование правовой статус нового самостоятельного субъекта в трудовом праве – трудового коллектива, о чем речь пойдет ниже.

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.

---

[412] См.: Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972, С. 108–113, 174; Советское трудовое право / Под ред. В.С. Андреева. М., 1971. С. 37–38 и др.

[413] См.: Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1977; Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978; Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве. М., 1982; Цепин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. М., 1980; и др.

Но эти широкие конституционные полномочия трудового коллектива долгие годы оставались декларативными, т.к. 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"[414]. 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 носило 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.)[415] и новая глава КЗоТ РФ XV-А "Трудовой коллектив" (ред. 1988 г.). В основу этих нормативных актов была положена иная теория – теория самоуправления трудового коллектива. Согласно этой теории, трудовой коллектив являлся полно-

[414] Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 25. Ст. 382.
[415] Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

правным 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 на предприятии двоевластие 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 КЗоТ 1971, 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] КЗоТ 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-А КЗоТ 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, ограничившись лишь открытым перечнем 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 ин-

формации 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 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 гг. 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[416]. Не обойден был вниманием и зарубежный опыт участия работников в управлении предприятиями[417]. 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 неслучайно, так как в Законах "О коллективных договорах и соглашениях" (1992 г.), "О по-

[416] См., например: Трудовой коллектив как объект и субъект управления / Под ред. А.С. Пашкова. Л., 1980; Участие трудовых коллективов в управлении производством / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1980; Куренной А.М. Производственная демократия и трудовое право. М., 1989; Савич В.И. Управление трудом и трудовое право. Томск, 1986; Хохлов Е.Б. Экономические методы управления и трудовое право. Л., 1991; Цепин А.И., Пятаков А.В. Трудовое право и трудовой коллектив. М., 1986; Шахов В.Д. Механизм самоуправления трудового коллектива (организационно-правовые проблемы). Свердловск, 1990 и др.

[417] См., например: Трудовое право и научно-технический прогресс / Под ред. С.А. Иванова. М., 1974. С. 523–547; Киселев И.Я. Неоконсерваторы против рабочего класса. М., 1988.

рядке 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 вместо представительных органов трудового коллектива применяются понятия "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:

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, 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.

5.2. 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 выше – 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 ос-

новные 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 должно быть опосредовано закрепленным в общей части ТК РФ коллективным правом на проведение собраний (конференций). Однако 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 в нерабочее время, если иное не оговорено с предпринимателем[418]. 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

[418] См.: Испания: Конституция и законодательные акты. М., 1982. С. 204–278.

благоприятные условия[419]. 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 заработной платы за этот период. 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 (СТК), так и на временной, как органы общественной самодеятельности. Действующее российское трудовое законодательство не регламентирует процедуру создания, а также количественный и каче-

[419] См.: Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988. С. 357–389.

ственный 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 (гл. 8 ТК РФ) является другой крайностью.

В ТК РФ однозначно не определена и юридическая природа предоставленных представителям работников прав. Скорее всего, это права совещательного характера, о чем свидетельствуют выражения "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). Это означает, что либо необходимо 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 Трудовому кодексу 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.

Условно в международной практике сложились три модели участия работников в управлении предприятием, представительства социально-трудовых прав и интересов. Не вдаваясь в детали и национальные особенности, выявим общую направленность, общие характеристики каждой модели.

Первая модель – профсоюзное представительство. В ряде стран (в США, Канаде, Японии, Польше, Великобритании, Ирландии, Италии 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[420]. Однако современное законодательство США не исключает и формы рабочего представительства[421]. 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[422].

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, т.к. согласно ТК РФ (ст. 31) иные представители работников могут появиться в организации только при отсутствии в этой организации первичного профсоюзной организации или при наличии в организации

---

[420] См.: Андросов В.П. Профсоюзы в США в условиях государственно-монополистического капитализма. М., 1971.

[421] См. подробнее: Лютов Н.Л. Профсоюзное движение в Великобритании: основные этапы развития и современный правовой статус // Труд за рубежом. 2007. № 3. С. 149–157; Мачульская Е. Управление предприятием и трудовое право: опыт США. М., 1996.

[422] См.: Жарков Б.Н., Машезерская Л.Я., Усенин В.И. Рабочий коллектив и коллективные договоры на современном капиталистическом предприятии. М., 1972; Трудовое право и научно-технический прогресс / Под ред. С.А. Иванова. М., 1974. С. 523–547.

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. 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.)[423]. Порядок таких консультаций, степень обяза-

[423] См. подробнее: Нача Б. Проблемы становления системы социального диалога в Венгрии // Опыт и проблемы социального диалога в России и странах Европейского Союза. М., 2005. С. 89–91.

тельности учета мнения совета предприятия конкретизируются в рамках коллективных договоров или специальных внутрифирменных соглашениях[424], 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 5 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 и переобучения работников; 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.)[425]. В случае несогласия между производственным советом и работодателем их спор разрешается с участием специального арбитражного комитета. Немецкие про-

[424] См. подробнее: Труд за рубежом. М., 1991. № 3. С. 97–102; Валитов М.Г., Силин А.А. Регулирование трудовых отношений на Западе: взгляд из России. М., 2005. С. 146–167.

[425] См.: Антропов В.В. Участие работников в управлении предприятиями в ФРГ // Труд за рубежом. 2001. № 1. С. 20–39.

изводственные 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[426]. 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 Трудовым Кодексом Франции производственные комитеты должны создаваться в обязательном порядке в любых организациях с числом работников 50 человек и более, а в организациях 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

[426] См.: Лютов Н.Л. Производственные советы на предприятиях (опыт развитых стран Европы) // Труд за рубежом. 2003. № 2. С. 50.

широкому кругу вопросов: изменению 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[427]. 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 Статусу 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 предоставлять в комитет предприятия 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

[427] См.: Трудовое право Франции. Сборник нормативных актов. М., 1985; Лукьянова Г.И. Трудовые отношения в современной Франции // Труд за рубежом. 2004. № 3. С. 65–82.

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

И последнее. 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 как в рамках отрасли, так и предприятия (в Великобритании, Японии, США, Австралии).

Перечисленные 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 двух тысяч. Более того, на предприятиях с числом занятых более 100 человек законодательно предусмотрено образование так называемой экономической комиссии (комитета), состоящей из членов производ-

ственного 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 социально-экономических изменениях, но не вправе принимать решения.

Во Франции Трудовой кодекс устанавливает, что в акционерных обществах два члена комитета предприятия, делегированные комитетом и принадлежащие – один 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[428]. 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

[428] См.: Силин А.А. Участие работников в руководящих органах акционерных обществ на Западе // Труд за рубежом. 1997. № 1. С. 49–63.

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.)[429]. 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). Согласно Директиве о производственных советах (1994 г.) 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 консульта-

[429] См.: Некипелов Д.С. Производственные советы в странах Западной Европы // Труд за рубежом. 1995. № 3. С. 30–40.

ций с наемными работниками. Предприятия с численностью занятых не менее 50 человек, учреждения 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.

5.3. 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[430]. Производственные советы занимаются внутренними вопросами предприятия, их деятельность направлена на сотрудничество с работодателем[431]. 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 Трудовому кодексу Франции правом голоса в производственных советах наделены только избранные члены, делегаты профсоюзов вправе лишь 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 уча-

[430] См.: Вальтер М. Трудовое право Германии. Бонн, 1993. С. 18.

[431] См.: Хоффер Ф. Профсоюзы и советы предприятий (представительство интересов наемных работников Германии) // Политические исследования. 1993. № 1. С. 26–34.

стие профсоюзов гарантируется, обеспечивается установленной процедурой формирования представительных органов.

В связи с изложенными 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. 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. 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.

Полагаем, что с учетом традиций российского законодательства целесообразно избрать вариант детальной правовой регламентации на уровне Трудового кодекса организационно-правовых форм представительства социально-трудовых прав и интересов работников. Теоретическими предпосылками таковой могут служить следующие обоснованные выше 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 что по ранее действовавшему трудовому законодательству СССР советы трудовых коллективов (СТК) относились к органам "смешанного представительства".

Глава 6
Коллективные трудовые споры

В настоящей главе рассмотрены следующие вопросы:

- История развития законодательства о коллективных трудовых спорах.
- Коллективные и индивидуальные трудовые споры: понятие, подведомственность.
- О перспективах Трудового процессуального кодекса.
- Основные характеристики порядка разрешения коллективных трудовых споров.
- Право на забастовку как способ коллективной самозащиты трудовых прав. Законность забастовок. Гарантии и ограничения права на забастовку.
- Запреты и признание права работодателей на локаут: постановка проблемы.

Ключевые понятия и термины: коллективный трудовой спор, спор о праве и спор об интересах, трудовой процесс, примирительная комиссия, трудовой арбитраж, посредник, государственные органы по урегулированию коллективных трудовых споров, забастовки, локауты.

6.1. Развитие законодательства о трудовых спорах

Первые попытки создания специальных органов по разрешению коллективных трудовых споров были предприняты в начале XIX в. Так, во Франции первый "Совет сведущих людей", созданный на паритетных началах из представителей работников и работодателей, был образован в 1806 г. в Лионе. Но это был ско-

рее прообраз специализированных судов по трудовым делам. В этом французском городе в октябре 1830 г. представители рабочих ткацких фабрик и работодатели при посредничестве префекта смогли выработать тарифное соглашение. Впрочем, фабриканты вскоре начали его массово нарушать, на что рабочие ответили восстанием лионских ткачей. Приоритет в развитии института примирительного посредничества принадлежал Англии, где в 40-х гг. XIX в. создаются примирительные камеры, организованные практически во всех значительных промышленных центрах. Они создавались по инициативе как работников, так и работодателей[432]. Исполнение их решений базировалось на реальном соотношении сил спорящих сторон и высоком уровне их исполнительской дисциплины. Подобно самому коллективному договору, акты разрешения трудового конфликта имели силу джентльменского соглашения. Широкую известность получил случай, когда рабочие судоремонтного предприятия в Гартельпуле во время выполнения экстренного заказа потребовали повышения заработной платы сверх оговоренного союзом предпринимателей и союзом рабочих. Предприниматель обратился в Центральное бюро рабочих союзов, где ему порекомендовали увеличить заработную плату, что и было сделано. Итогом этого трудового конфликта стало то, что Центральное бюро получило от предпринимателя счета переплат и по окончании работ самим рабочим союзом эти переплаты были потребованы от рабочих и возвращены предпринимателю[433].

Россия едва не оказалась в авангарде стран, осуществивших законодательное нормирование трудовых споров. Уже в 30 – 40 гг. XIX в. частью промышленников осознавалась недостаточность только карательных мер, и среди них приобретает популярность идея примирительного разбирательства с рабочими. 1 марта 1834 г. Московское отделение мануфактурного совета рассматривало проект создания "мануфактурной расправы", т.е. своеобраз-

[432] См.: Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. С. 78; Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 291; Озеров И.Х. Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902. С. 15

[433] См.: Озеров И.Х. Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902. С. 15.

ного промышленного суда, призванного разбирать взаимные жалобы предпринимателей и рабочих, капиталистов и помещиков, а также конфликты между фабрикантами. Но проект был отклонен. В 1843 г. Отделение вновь вернулось к нему, но встретило сопротивление Департамента мануфактур и торговли и история повторилась. В 1865 г. был разработан проект Закона "О промышленных судах" по рассмотрению трудовых споров. Разбирательству промышленного суда должны были подлежать конфликты, связанные со стачками, дисциплинарными штрафами, возмещением рабочим за увечье и т.п. Предусматривались две стадии: мировое разбирательство и собственно суд. Для мирового разбирательства при промышленном суде предполагалось создать особый комитет из двух членов (по одному от рабочих и хозяев). Проект этого закона в 1866 г. поступил на заключение в Министерство внутренних дел, но был отложен. На аналогичных принципах предлагал учредить промышленные суды В.И. Ленин в 1899 г.[434]

В дальнейшем вопрос об учреждении промышленных судов поднимался неоднократно, особенно после 1905 г. Так, Министерство торговли и промышленности разработало законопроект о промышленных судах и представило его в апреле 1906 г. Особому совещанию по рабочему вопросу. Одним из его авторов был В.П. Литвинов-Фалинский. Суды должны были строиться на паритетных началах (одна половина заседателей избирается рабочими из своей среды, другая – предпринимателями) при нейтральном председателе, утвержденном Сенатом. В юрисдикцию этих судов включаются споры между рабочими и работодателями на почве договора найма труда. Предполагалось, что эти суды будут включены в общую судебную систему, а жалобы на их решения будут разбираться съездами мировых судов и судебными палатами. Но данный законопроект так и не был внесен на обсуждение в Госдуму.

Между тем правовая регламентация примирительно-третейского разбирательства на Западе получила значительное распространение. Германский закон "О порядке на производстве"

---

[434] См.: Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861 – 1917 гг.). М., 1972. С. 16–18; Ленин В.И. О промышленных судах // Полн. собр. соч. Т. 4. С. 274.

1869 г. установил: "Отношения между самостоятельными предпринимателями и наемными работниками являются, за исключением ограничений, установленных государственными законами, предметом свободной договоренности". Этот же закон обосновал право на официальное признание профсоюзов со стороны работодателя[435]. Это означало и право на участие профсоюзов в трудовых спорах. Во Франции в 1892 г. принимается закон о примирительных комитетах, согласно которому споры об интересе могли рассматриваться и в третейских судах[436]. Наконец, в Англии в 1896 г. принимается Акт о промышленных соглашениях. Примирительно-посреднические процедуры здесь по-прежнему имели добровольный характер, но отличались достаточной эффективностью. Всего к 1910 г. в Англии было 282 примирительных палаты, которые за 1901 – 1910 гг. рассмотрели 7,5 тыс. конфликтов и только в 104 случаях примирительному соглашению предшествовала стачка[437]. По закону 1919 г. в Англии создаются промышленные суды, назначаемые министром труда из представителей сторон и нейтральных членов. В 1901 г. в Германии принимается закон о промысловых судах, осуществлявших как судебные, так и примирительные функции.

В случае возникновения трудовых конфликтов государственное вмешательство в Англии чаще всего выражалось через добровольное примирение (посредничество) либо через добровольный арбитраж. Последний осуществлялся через Промышленные суды. Решение таких судов исполнялось строго добровольно. Согласно тому же закону 1919 г. могли создаваться комиссии по расследованию трудовых конфликтов, в том числе без согласия сторон. Их доклады с рекомендациями представлялись непосредственно парламенту. В США создается система добровольных примирительных органов, занимающихся улаживанием трудовых конфликтов. В других странах наряду с названными процедурами использовалось принудительное примирение и арбитраж.

---

[435] См.: Вальтер М. Трудовое право Германии. Бонн, 1993. С. 1–2.

[436] См.: Рауль Ш. Камеры соглашения во Франции. М., 1906. С. 3–15.

[437] См.: Канторович Я.А. Указ соч. С. 71; Шевелевич Н.Ю. О некоторых особенностях английского трудового права // Вопросы труда. 1925. № 5–6. С. 123–129.

По принятой тогда классификации принудительный арбитраж осуществлялся в двух формах: канадская система и принудительный арбитраж "в тесном смысле". Канадская система была связана с изданием закона 1902 г., согласно которому разбор трудовых конфликтов, возникающих на железной дороге, подлежал обязательной передаче в организации примирительно-третейского разбирательства. В 1907 г. этот порядок был распространен и на другие общественно значимые предприятия (транспорт, связь, пищевая промышленность и др.). Забастовки и локауты запрещалось проводить без предварительного рассмотрения трудовых конфликтов в названных органах[438].

Первыми государствами, которые ввели принудительный трудовой арбитраж "в тесном смысле", стали Австралия (1904 г.) и Новая Зеландия (1894 г.). Он проводился на паритетных началах и состоял из двух стадий. Сначала трудовой спор передавался в принудительном порядке в особую комиссию для примирения сторон. Если примирение достигалось, то решение комиссии приобретало обязательный характер. При недостижении соглашения спор передавался в арбитражный суд для рассмотрения по существу. Суд выносил обязательное решение, не подлежащее обжалованию. Стачки при этом полностью запрещались[439].

Наиболее прогрессивным большинством исследователей признается законодательство Веймарской Германии. Указом Совета уполномоченных от 23 декабря 1918 г. здесь учреждались примирительные камеры, рассматривавшие не только споры о праве, но и споры об интересе. В 1926 г. принимается германский

[438] См.: Войтинский И.С. Канадская система и арбитраж на железнодорожном транспорте в США // Вопросы труда. 1927. № 7. С. 96–106; Он же. Примирительный арбитраж и канадская система в Америке и на Западе. М., 1928; Он же. Проблемы примирительно-третейского разбирательства // Вопросы труда. 1926. № 1. С. 76–87; Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 107–108.

[439] См.: Войтинский И.С. Основные вопросы соглашения и арбитража. Примирительное и третейское разбирательство в капиталистических странах. М., 1926. С. 29 и далее; Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. М., 1971. С. 230–232; Озеров И.Х. Указ. соч. С. 15–19.

закон о создании отдельной системы судов для разрешения трудовых споров[440].

Таким образом, примирительные учреждения на Западе в начале XX в. делились преимущественно на два вида: 1) примирительные камеры, которые представляли собой согласительные комиссии, сформированные на паритетных началах, 2) третейские суды, состоявшие из нечетного числа судей. При этом в третейских судах председатель с решающим голосом не должен был представлять интересы ни работников, ни работодателей. Споры об интересе рассматривались главным образом в примирительных камерах, а третейские суды рассматривали преимущественно споры о применении уже установленных условий труда (споры о праве).

Выработанные российской наукой положения о примирительно-третейском разбирательстве трудовых конфликтов в России до 1917 г. оставались только в законопроектах. Так, межведомственные совещания (1905 – 1906 гг.) подготовили 10 законопроектов, в том числе и о представительстве рабочих в промышленных судах и страховых организациях; о стачках и профсоюзах; о тарифных (коллективных) соглашениях. Но ни один из них не обрел форму закона и не увидел свет[441].

Ситуация в России круто изменилась после Февральской революции 1917 г. Уже 10 марта 1917 г. состоялось соглашение между Петроградским советом рабочих и солдатских депутатов и Петроградским обществом заводчиков и фабрикантов об учреждении, с одной стороны, заводских (местных) примирительных камер, устав которых был принят 22 апреля, и, с другой стороны, одной Центральной примирительной камеры для всех профсою-

[440] См.: Войтинский И.С. Примирительное и третейское разбирательство в Германии. М., 1926; Кац Б. Новое манчестерство в Германии // Вопросы труда. 1923. № 9. С. 58–62; Хлебников Д. Трудовые споры в Германии // Вопросы труда. 1927. № 1. С. 83–95.

[441] См. подробнее: Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861 – 1917 гг.). М., 1972. С. 172–189.

зов Петрограда, устав которой принимается 31 марта 1917 г.[442] Они формировались на паритетных началах рабочими и предпринимателями. Решение заводских камер могло быть обжаловано в Центральную камеру, решение которой было обязательно для спорящих сторон. И.С. Войтинский считал это временным явлением, а в будущем предлагал создать примирительные камеры при рабочих и предпринимательских союзах определенных профессий. Решение таких камер должно было опираться на авторитет этих союзов[443]. Временное правительство подготовило законопроект о примирительных учреждениях, согласно которому примирительно-посреднические процедуры объявлялись добровольными и обращение в них осуществлялось соглашением сторон. Законопроект по своему содержанию был близок к однородным законам Германии и Франции[444]. В августе 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о примирительных камерах и третейских судах, создаваемых для разрешения трудовых споров. Примирительные камеры формировались на паритетных началах из представителей от рабочих и предпринимателей. Они учреждались по территориальному принципу или в отраслях промышленности. Если примирительная камера не могла разрешить спор, то дело передавалось в третейский суд, создаваемый также на паритетных началах.

Проект закона Временного правительства о стачках отличался большим радикализмом. Он легализовал политические стачки, исключал имущественную ответственность их организаторов и участников. Даже за сообщение данных об участии работника в забастовке другому предпринимателю предусматривалась ответственность в виде ареста до 3-х месяцев. Такая же мера ответственности была установлена за препятствование забастовкам[445]. Этот проект предоставлял российским рабочим право на забас-

---

[442] См.: Керенский А.Ф. Россия на историческом повороте. М., 1996. С. 209–210; Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. М., 1952. С. 289–291.

[443] Войтинский И.С. Примирительные камеры в России. М., 1917. С. 5–12.

[444] Там же. С. 17 и далее.

[445] Проект Временного правительства Закона о стачках рабочих // Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 208–209.

товку в большем объеме, чем это было закреплено в законодательстве других европейских стран[446].

Оценку первым актам, регулирующим разрешение трудовых споров, и подготовленного Временным правительством законопроекта о примирительных учреждениях дал И.С. Войтинский. Характеризуя проект закона, он отмечал, что последний основан на принципе добровольного арбитража. Однако в России в условиях хозяйственной разрухи, вызванной мировой войной, по его мнению, разрешение конфликтов рабочих и предпринимателей должно осуществляться посредством учреждения государством обязательных третейских судов. И вообще, в исключительных условиях мировой войны не обойтись без усиления государственного регулирования условий труда[447]. Эти выводы И.С. Войтинского о соотношении методов централизованного правового регулирования и социально-партнерского регулирования трудовых отношений в зависимости от социально-экономических условий развития страны также заслуживают внимания и в настоящее время.

Революционные события поставили на повестку дня изучение проблемы трудовых споров. Наиболее существенный вклад в исследование этой проблемы внес И.С. Войтинский, который начал свои исследования по вопросам примирительно-третейского разбирательства трудовых споров еще до 1917 г. и продолжил в советское время. Ему принадлежат первые в России сравнительно-правовые исследования по этой проблеме[448]. Уже в своих ранних работах И.С. Войтинский обосновывал обязательность для сторон порядка разрешения трудовых споров, если он установлен самими сторонами. При этом наличие третейского суда не препятствовало тому, чтобы в коллективном договоре были предусмотрены какие-либо другие учреждения для рассмотрения трудовых споров. Он предлагал признать юридическую силу за со-

---

[446] См.: Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М., 2001. С. 79.

[447] См.: Войтинский И.С. Примирительные камеры в России. М., 1917. С. 30–32.

[448] См.: Войтинский И.С. Промышленные споры и государственный третейский суд. М., 1917; Он же. Трудовые споры и регулирование труда на Западе. М., 1923.

глашением сторон о передаче третейскому суду споров, могущих возникнуть по поводу тарифного договора[449]. При добровольном арбитраже его решения должны быть обязательны для сторон только в том случае, если они это сами предусмотрели. Он писал, что "примирительное и третейское разбирательство между рабочими и предпринимателями имеет своим предметом не только конфликты, но и вообще регулирование условий труда, пример тому деятельность комиссий по заработной плате в Австрии, промысловых бюро в Англии".

В советский период первоначально трудовым спорам уделялось довольно большое внимание как со стороны законодателя и политических деятелей, так и со стороны ученых. Еще первая Программа партии, принятая II Съездом РСДРП в 1903 г., включала требования об учреждении во всех отраслях народного хозяйства промышленных судов, состоявших из равного числа представителей рабочих и предпринимателей. В середине 1918 г. была проведена коренная реорганизация конфликтных органов, созданных Министерством труда Временного правительства[450]. Эта функция почти всецело перешла к созданным в то время отделам труда, как структурным подразделениям Народного комиссариата труда (НКТ), действовавшим на основании Положения об отделах труда[451]. На последние возлагалась обязанность создавать примирительные камеры и третейские суды, которые стали возникать явочным порядком при отсутствии законодательной базы. В Постановлении СНК от 25 июля 1918 г. определялось, что в коллективных договорах должны содержаться указания о работе расценочных и технических комиссий. Таким образом, к середине 1918 г. трудовые споры разрешались, по меньшей мере, 9 органами, которые, по большей части, имели неопределенные функции и нормативную базу. Среди них были даже отделы

[449] См.: Войтинский И.С. Коллективные соглашения об условиях труда (тарифный договор). М., 1917. С. 14–16.

[450] См.: Астапович З.А. Первые мероприятия Советской власти в области труда. М., 1958. С. 40 и далее.

[451] СУ РСФСР. 1918. № 56. Ст. 619.

борьбы труда с капиталом[452]. В данной ситуации определенным было только то, что в самих коллективных договорах должны были устанавливаться органы и порядок разрешения трудовых споров. Обычно в качестве таких органов предусматривались расценочные и технические комиссии на предприятиях, а затем местные тарифно-расценочные комиссии. Последние создавались на паритетных началах администрацией и фабрично-заводскими комитетами и разрешали, в том числе, и споры о праве[453].

КЗоТ 1918 г. не содержал раздела о порядке разрешения трудовых споров. Порядок создания и деятельности расценочных комиссий, упомянутых в его статьях 61, 115, 118, законом был не определен и должен был оговариваться в коллективных договорах. По мнению Я.А. Канторовича, расценочные комиссии рассматривали не споры о праве, а споры об установлении самих условий договорных соглашений на паритетных началах[454]. В период действия КЗоТ 1918 г. профсоюзы играли значительную роль не только в деле установления условий труда, но и в разрешении споров по поводу применения законодательства о труде. Кроме того, трудовые конфликты рассматривали отделы труда (местные, областные). На решение отдела труда могла быть принесена жалоба в вышестоящие органы до Народного комиссариата труда, решения которого по жалобе признавались окончательными и не подлежали дальнейшему обжалованию.

КЗоТ 1922 г. определил структуру органов по разрешению трудовых конфликтов. К.М. Варшавский, анализируя названный кодекс, выделил две группы органов, разрешающих трудовые конфликты: 1) примирительные органы (расчетно-конфликтные комиссии (РКК), примирительные камеры и третейские суды) и 2) судебные (трудовые сессии судов)[455]. РКК являлись первой инстанцией по разрешению конфликтов, возникающих на почве при-

---

[452] См.: Смолярчук В.И. Законодательство о трудовых спорах. М., 1966. С. 44–46.

[453] См.: Сафаров А. Очерк развития методов регулирования трудовых конфликтов во время царизма и при Советской власти // Вопросы труда. 1927. № 10. С. 89–104.

[454] См.: Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. С. 86.

[455] СМ.: Варшавский К.М. Трудовое право СССР. Л., 1924. С. 159–163.

менения трудовых и коллективных договоров (споры о праве). При недостижении соглашения в этой инстанции спор передавался по соглашению сторон в органы примирительного разбирательства (примирительные камеры и третейские суды), а при отсутствии соглашения – в суд. Споры по поводу заключения и изменения коллективных договоров (споры об интересе) разрешались в примирительных камерах и третейских судах. Примирительные камеры и третейские суды формировались при участии сторон, не являлись обязательными (принудительными) формами разрешения трудовых споров. Конфликтные комиссии на предприятиях, а также разрешение трудовых споров профсоюзами и НКТ, что практиковалось ранее, кодекс не предусматривал.

Новое Положение о примирительных камерах и третейских судах было принято СНК 23 марта 1923 г.[456] Согласно ему, все споры, связанные с заключением и изменением коллективных договоров, должны были рассматриваться в этих органах, что согласовывалось с требованием ст. 171 КЗоТ. В новой редакции этой статьи от 27 сентября 1926 г. дела в примирительную камеру и третейский суд направлялись только по соглашению сторон. В примирительных камерах, созданных на паритетных началах, решение принималось по взаимному согласию. Если согласие не было достигнуто, то дело передавалось в третейский суд. Если в последнем представители сторон также не приходили к согласию, то решение принималось одним суперарбитром, который назначался по согласию сторон, а при его отсутствии – органом НКТ. Отметим, что примирительно-посреднические органы не работали на постоянной основе, а собирались периодически по мере необходимости и действовали при соответствующих органах НКТ. Всего в 1922 г. из рассмотренных примирительными камерами и третейскими судами дел 81,5% были связаны с коллективными договорами. Из них 83,5% касались заключения и изменения коллективных договоров, т.е. являлись спором об интересе, 1,8% – толкования коллективного договора, 5,5% – неисполнения или нарушения условий коллективного договора, 9,2% – другие случаи[457].

[456] СУ РСФСР. 1923. № 24. Ст. 288.

[457] См.: Канторович Я.А. Указ. соч. С. 92–93.

ЦИК и СНК СССР 29 августа 1928 г. утвердили первый общесоюзный акт, регулирующий разрешение трудовых споров – Правила о примирительно-третейском и судебном разбирательстве трудовых конфликтов[458]. В качестве примирительно-третейских органов по-прежнему выступали РКК, примирительные камеры и третейские суды, Положения о которых были приняты НКТ 12 декабря 1928 г. К конфликтным функциям РКК относилось рассмотрение споров искового характера, т.е. споров о праве. К расценочным функциям РКК относились утверждение и изменение нормы выработки и сдельных расценок, установление и изменение условий труда, утверждение порядка предоставления отпусков и др. В этой части РКК могли рассматривать и экономические споры, причем как коллективные, так и индивидуальные. Примирительные камеры и третейские суды создавались при органах НКТ и разрешали споры по вопросам заключения, изменения, дополнения и толкования коллективных договоров, а также споры, связанные с установлением или изменением условий труда, не получившие разрешение в РКК. Трудовые споры искового характера они не рассматривали. Названные Правила предусматривали деление трудовых конфликтов на исковые и неисковые. А.Е. Пашерстник, анализируя Правила 1928 г., писал: "По своему содержанию споры, рассматриваемые в РКК могут касаться или установления условий труда (эти споры называются неисковыми, или спорами неискового характера), или выполнения условий труда, уже установленных законом, правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором, ведомственными инструкциями, приказами и т.д. (эти споры именуются исковыми, или спорами искового характера)"[459]. Согласно Правилам 1928 г., решения РКК, примирительных камер и третейских судов были окончательными и не нуждались в утверждении другой инстанцией. Они могли быть отменены только органами труда в порядке надзора по основаниям, предусмотренным в законодательстве.

[458] СЗ СССР. 1928. № 56. Ст. 495.

[459] Пашерстник А.Е. Рассмотрение трудовых споров. М., 1956. С. 18.

Таким образом, в России в период НЭПа сформировалась система разбирательства как индивидуальных, так и коллективных трудовых споров. КЗоТ РСФСР (1922 г.) предусматривал два вида разбирательства: принудительное – в особых сессиях народных судов и добровольно-примирительное – в расценочно-конфликтных комиссиях, примирительных камерах и третейских судах, организуемых на началах паритетного представительства сторон. В судебном порядке разрешались трудовые споры о нарушениях узаконений о труде, а также коллективных договоров, поскольку эти нарушения преследовались в уголовном порядке[460]. Расценочно-конфликтные комиссии, примирительные камеры и третейские суды рассматривали любые индивидуальные трудовые споры, а из коллективных споров, как правило, споры по заключению, выполнению, толкованию, изменению коллективных договоров и тарифных соглашений. В примирительные камеры и третейские суды споры передавались по обоюдному согласию сторон. Таким образом, можно констатировать, что на основании КЗоТ РСФСР (1922 г.) была создана система разрешения как индивидуальных, так и коллективных трудовых споров, включающая механизмы добровольного мирного разрешения конфликта с участием спорящих сторон.

В 20-е гг. XX в. интерес к зарубежному опыту разрешения трудовых споров был очень велик, а в большинстве работ по российскому праву имелся сравнительно-правовой раздел[461]. Публиковалось и зарубежное законодательство[462]. Вполне закономерно,

---

[460] См. подробнее об уголовной и административной ответственности нанимателей за нарушения законов о труде: Фрадкин Л.Е. Ответственность нанимателя за нарушение законов о труде. М., 1925.

[461] См.: Агоштон П.Ф. Разрешение конфликтов между трудом и капиталом в различных странах. М., 1924; Войтинский И.С. Трудовые споры и регулирование труда на Западе. М., 1923; Краснопевцев П.Н., Малков Е.К., Финкельштейн А.М. Как разрешить трудовые дела. М., 1925; Лях А.Ф. Как разрешить трудовые споры в РКК и трудсессиях. М., 1929; Жемчужникова М.Н. Примирительно-третейский порядок разрешения трудовых конфликтов. М., 1926; Стопани А.М. Трудовые конфликты (наша платформа) // Вопросы труда. 1923. № 3. С. 10–15 и др.

[462] См.: Законодательство о труде в зарубежных странах. Вып.2. Инспекция труда и трудовые споры. М., 1927; Законодательство о труде за рубежом. Серия 2. Примирительное разбирательство и арбитраж. М., 1923 и др.

что наше трудовое законодательство в этой части опиралось на мировой опыт. Государственные деятели А.М. Стопани, В.В. Шмидт, лидеры ВЦСПС во главе с М.П. Томским вполне разделяли такие взгляды и активно участвовали в разработке трудового законодательства.

В конце 20-х гг. XX в. число коллективных споров резко уменьшилось. После ликвидации НКТ в 1933 г. примирительно-третейские органы остались "бесхозными", а затем были приписаны к межсоюзным советам профсоюзов. С упразднением этих советов в 1937 г. прекратили существование и названные органы. Но уже с конца 20-х гг. в связи с централизацией управления они действовали формально, а с ликвидацией коллективно-договорной практики в 1935 г. их существование утратило смысл.

В целом в 20-е гг. в СССР действовала относительно стройная и продуманная система разрешения коллективных трудовых споров, основанная на учете мирового опыта. Но она утратила свою эффективность в силу целого ряда причин, основными из которых являлись следующие:

1. Уже к середине 20-х гг. центр разрешения коллективных трудовых споров переместился в партийные комитеты. На государственных предприятиях представители администрации и лидеры профсоюзов были, как правило, членами партии, что позволяло согласовывать все проблемы в "неформальной" обстановке. Характерно, что такая практика была осуждена даже на XIV съезде ВКП(б) в 1925 г., но после этого только усилилась. Это подрывало доверие к правовому механизму разрешения трудовых споров, порождало апатию и неверие в его результативность.

2. Изначально насаждались двойные стандарты в отношении коллективных споров на государственных и частных предприятиях. В первом случае при выполнении плановых показателей администрация могла рассчитывать на поддержку партийных, советских и правоохранительных органов. Во втором случае давалась жесткая установка только на "классовую борьбу", на создание единого фронта против работодателя. Таким образом, в одном случае речь шла о невозможности борьбы за улучшение положения рабочих, т.к. это было бы борьбой пролетариата против своей собственной диктатуры. Во втором случае имел место

односторонний диктат работодателю с целью его последующего "уничтожения" как класса.

3. Резкое падение значения коллективного договора в условиях строго централизованного определения условий труда сделало споры об интересе беспредметными, т.к. не только право, но и "интерес" стали определяться в одностороннем порядке государственными органами.

Такая практика, с некоторой модификацией и смягчением государственного давления, сохранялась весь советский период.

Таким образом, со свертыванием НЭПа, построением "основ социализма" система рассмотрения коллективных трудовых споров ликвидируется, так как официально утверждается, что с уничтожением эксплуатации человека человеком в условиях социализма исчезли и объективные социально-экономические причины для возникновения коллективных конфликтов и забастовок.

До 1928 г. все трудовые споры, в том числе и споры ответственных работников, рассматривались в обычном порядке: органами примирительно-третейского и судебного разбирательства. Однако Правилами о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых споров от 29 августа 1928 г.[463] был узаконен административный порядок рассмотрения трудовых споров отдельных категорий работников. На этом основании НКТ СССР от 18 октября 1929 г. был утвержден Перечень категорий ответственных работников, дела которых об увольнении и восстановлении в должности не подлежали рассмотрению в РКК и народных судах[464]. Трудовые споры названных работников по вопросам увольнения, восстановления в должности, а также наложения дисциплинарных взысканий рассматривались вышестоящими в порядке подчиненности органами. Эти специальные перечни категорий работников оказались "долгожителями" и вплоть до конца 90-х гг. XX в. сопровождали нормативные акты о порядке рассмотрения трудовых споров.

В 1957 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР принимается Положение о порядке рассмотрения трудовых споров,

[463] СЗ СССР. 1928. № 56. Ст. 495.
[464] Известия НКТ СССР. 1930. № 1–2.

одновременно этим же Указом были признаны утратившими силу Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых споров 1928 г. Это Положение устанавливало порядок разрешения индивидуальных трудовых споров: а) комиссиями по трудовым спорам, б) фабричными, заводскими, местными комитетами профессиональных союзов, в) народными судами; г) вышестоящими в порядке подчиненности органами (должностными лицами). Новый порядок разрешения трудовых споров сразу стал объектом исследования многих советских ученых-трудовиков[465]. Отмечалось, что названным Положением устанавливался единый порядок рассмотрения трудовых споров. Так, В.И. Смолярчук, анализируя названное Положение, подчеркнул, что оно не предусматривает деления трудовых споров на исковые и неисковые, Положение исходит из того, что комиссии по трудовым спорам, фабзавместкомы и народные суды могут рассматривать трудовые споры, связанных с применением действующих норм права, т.е. исковые споры[466]. Что же касается споров, которые возникают в связи с заключением коллективных договоров, то они рассматривались вышестоящими профсоюзными и хозяйственными органами при регистрации этих договоров.

КЗоТ 1971 г. и Положение о порядке рассмотрения трудовых споров (1974 г.)[467] предусматривали, что трудовые споры разрешаются: 1) комиссиями по трудовым спорам; 2) фабричными, заводскими, местными комитетами профсоюзов; 3) районными (городскими) народными судами; 4) вышестоящими в порядке подчиненности органами в отношении отдельных категорий работников. В ином порядке рассматривались споры по вопросам установления или изменения условий труда, которые подразделялись на споры коллективного значения и индивидуальные неиско-

[465] См.: Караваев В.В., Кафтановская А.М., Лившиц Р.З. Разрешение трудовых споров. Комментарий. М., 1960; Лапай А., Клюев А. Как разрешаются трудовые споры. М., 1960; Николаева Л.А. Организация и деятельность комиссий по трудовым спорам. Алма-Ата, 1963; Пашерстник А.Е. Рассмотрение трудовых споров. М., 1958; Смолярчук В.И. Порядок рассмотрения трудовых споров в СССР. М., 1962; Ставцева А.И. Порядок рассмотрения трудовых споров. М., 1960 и др.

[466] См.: Смолярчук В.И. Указ. соч. С. 8.

[467] Ведомости ВС СССР. 1974. № 22. Ст. 325.

вые споры. Первые, возникающие между администрацией и ФЗМК, разрешались по соглашению между соответствующими вышестоящими профсоюзными и хозяйственными органами (ст. 224 КЗоТ 1971 г.). Вторые возникали между работником и администрацией предприятия, организации и разрешались администрацией по соглашению с профсоюзным комитетом предприятия, организации (ст. 223 КЗот 1971 г.). Эти споры ни в литературе, ни в законодательстве не назывались коллективными. При этом закон не регулировал процедуры рассмотрения споров по вопросам установления или изменения условий труда (споров об интересе), и в результате названная статья закона носила общий характер. С.А. Голощапов по этому поводу писал, что нормы трудового права не регламентируют процессуальных прав лиц, участвующих в разрешении указанных трудовых споров, поэтому их полномочия и обязанности регулируются нормами профсоюзов и фактически сложившимися правилами и не являются юридическими[468]. Таким образом, подведомственность трудовых споров определялась в зависимости от предмета спора и его субъектного состава. Споры по поводу применения условий труда, установленных действующим законодательством, локальными нормативными актами (споры о праве), разрешались по общему правилу последовательно: КТС – профком – суд. Из этого правила были предусмотрены два исключения. Во-первых, это трудовые споры, непосредственно подведомственные суду (иски о восстановлении на работе, о возмещении материального ущерба, причиненного работником и др.), во-вторых – споры отдельных категорий работников (Перечни № 1 и 2), которые разрешаются вышестоящими по подчиненности органами. Трудовые споры по поводу изменения действующих или установления новых условий труда (споры об интересах) разрешались в согласительном порядке (администрацией предприятия, организации совместно с профкомом или вышестоящими хозяйственными и профсоюзными органами).

В советской теории трудового права всесторонне анализировалось законодательство о трудовых спорах, исследовалась

[468] См.: Голощапов С.А. Понятие, причины и подведомственность трудовых споров. М., 1980. С. 53.

юрисдикционная деятельность органов по рассмотрению трудовых споров[469]. Отмечалась сложная правовая природа трудового спора, что предопределило широкий круг органов по рассмотрению трудовых споров. Поскольку трудовое отношение характеризовалось единством личного, имущественного и организационного элементов, постольку для имущественных и личных отношений предпочтительным признавался диспозитивный способ регулирования, основанный на равенстве сторон. Подчеркивалось, что трудовые споры разрешаются незаинтересованным органом в обстановке состязательности сторон (суд, комиссии по трудовым спорам). Для организационно-управленческих отношений в силу их административной природы считался необходимым императивный характер регулирования и разрешения споров вышестоящим по подчиненности органом[470].

В теории советского трудового права выделяли два вида трудовых споров: споры по поводу применения законодательства о труде и споры по поводу установления условий труда. В этой связи хрестоматийным по советскому трудовому праву стало определение трудового спора как неурегулированных разногласий между администрацией предприятия, учреждения, организации либо вышестоящим хозяйственным органом с одной стороны и работниками либо их профсоюзной организацией – с другой по поводу применения установленных условий труда (в нормах трудового права, в коллективном и трудовом договорах) либо установления условий труда рабочих и служащих, которые не регулируются в централизованном порядке[471]. При этом советской доктриной постулировалось, что "для советских социалистических трудовых отношений характерно отсутствие коллективных

---

[469] См., например: Голощапов С.А., Толкунова В.Н. Трудовые споры в СССР. М., 1974; Николаева Л.А. Защита трудовых прав советских граждан. Алма-Ата, 1971; Игдыров Г.А. Защита трудовых прав рабочих и служащих. Ашхабад, 1987; Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. (Нормы и правоотношения). М., 1982 и др.

[470] См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978. С. 150

[471] См.: Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 506.

трудовых споров, они могут возникать разве лишь при заключении коллективных договоров"[472]. Так, Н.Г. Александров все трудовые споры подразделял на две основные категории: споры индивидуального и коллективного значения. При этом он особо подчеркивал, что споры коллективного значения составляют у нас весьма редкие споры, возникающие на почве установления или изменения условий труда[473]. Предметом таких споров "служит установление или изменение тех или иных локальных нормативных условий труда. Эти споры по преимуществу являются спорами, которые могут возникать между администрацией и фабзавместкомом на почве установления нормативных положений, коллективных договоров или иных локальных нормативных соглашений администрации и ФЗМК"[474]. В литературе в целом отрицалась и практическая значимость классификации трудовых споров на индивидуальные и коллективные[475].

В 80-е годы XX в. в науке советского трудового права особое место занимали проблемы правового статуса личности, в том числе защиты и гарантий прав работников. В этой связи учеными обосновывалась необходимость и обсуждались реальные перспективы расширения судебной защиты прав работника по следующим направлениям. Во-первых, признавалось целесообразным установить в законодательстве альтернативную подведомственность индивидуальных трудовых споров, т.е. обращение в КТС или суд по выбору работника, в том числе и в отношении дел, которые отнесены к непосредственной компетенции судебных органов[476]. Это предложение отчасти было легализовано только в ТК РФ (ст. 382). КТС утратила характер обязательной

[472] Николаева Л.А. Защита трудовых прав советских граждан. Алма-Ата, 1971. С. 20.

[473] См.: Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1963. С. 348–349.

[474] Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 512.

[475] См., например: Голощапов С.А., Толкунова В.Н. Трудовые споры в СССР. М., 1974. С. 10.

[476] См.: Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. Нормы и правоотношения. М., 1982. С. 147.

досудебной стадии разрешения индивидуального спора, была введена альтернативная подведомственность трудовых споров КТС и суду по выбору работника. Но при этом сохранена непосредственная подведомственность определенных видов индивидуальных трудовых споров суду (ст. 391 ТК РФ). Во-вторых, в советской теории трудового права многие ученые писали о необоснованном ограничении права на судебную защиту для отдельных категорий работников и ратовали за ликвидацию этих перечней[477]. Речь шла о перечнях работников, трудовые споры которых разрешаются вышестоящими в порядке подчиненности органами (Перечень № 1, Перечень № 2). Эти предложения были реализованы законодателем еще до введения в действие ТК РФ. В-третьих, советские ученые считали необходимым признать принципиальную возможность проверки судом законности любых действий работодателя, том числе и по вопросам установления условий труда. Здесь отметим, что в ТК РФ такая возможность предусмотрена. К индивидуальным трудовым спорам, разрешаемым в КТС и судах, отнесены не только споры между работодателем и работником по поводу применения трудового законодательства, коллективного договора, локального акта, трудового договора, но и трудовые споры об установлении и изменении условий труда (ст. 381 ТК РФ). Следует также отметить, что еще в советский период, а затем и в постсоветский в науке трудового права высказывались мнения о целесообразности организации судов по трудовым делам, формировании трудовой юстиции[478].

Советскими учеными-трудовиками обосновывались также и конкретные предложения по совершенствованию порядка рассмотрения трудовых споров. В частности, предлагалось освободить ФЗМК (фабрично-заводские местные комитеты профсоюзов) от функций по разрешению трудовых споров. В связи с возрастанием роли трудового коллектива звучали предложения о

[477] См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. С. 193–199; Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве. М., 1982. С. 188 и др.

[478] См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве. С. 196; Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М., 1999. С. 347–348.

превращении КТС из паритетного органа в орган трудового коллектива, который избирается на общем собрании трудового коллектива. Впоследствии эти предложения нашли отражение в КЗоТ 1971 г. (в ред. Закона РФ от 25 сентября 1992 г.).

Предтечей законодательства о коллективных трудовых спорах была специальная глава XV-А Трудовой коллектив КЗоТ 1971 г. (в ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1988 г.), которой была введена самостоятельная система разбирательства "квазиколлективных" трудовых споров, возникающих между органами трудового коллектива – администрацией предприятия, организации и советом трудового коллектива. Функция юрисдикционного органа, рассматривающего этот спор, принадлежала общему собранию (конференции) трудового коллектива.

В 1989 г. принимается Закон СССР "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)"[479]. Несмотря на все его изъяны и недостатки, это был первый шаг по восстановлению систем разбирательства коллективных трудовых споров[480]. Этот закон был разработан с учетом международно-правовых норм о примирительно-посредническом разрешении трудовых споров и зарубежного опыта. Он предусматривал единую подведомственность коллективных трудовых споров независимо от предмета спора. Коллективные споры по вопросам применения действующего законодательства о труде, заключения и исполнения коллективных договоров и соглашений в части установления новых или изменения существующих условий труда рассматривались последовательно в примирительной комиссии и трудовом арбитраже. Примирительная комиссия и трудовой арбитраж являлись обязательными стадиями разрешения коллективного трудового спора. Право на забастовку возникало только после прохождения сторонами названных стадий разрешения коллективного спора.

---

[479] Ведомости ВС СССР. 1989. № 18. Ст. 342.

[480] См. анализ закона СССР о коллективных трудовых спорах: Никитинский В.И., Хохрякова О.С. Порядок разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов): комментарии, размышления // Социалистический труд. 1989. № 11. С. 76–82.

В 1995 г. принимается уже Закон РФ "О порядке разрешения коллективных трудовых споров"[481] (ныне утратил силу). Названные законы ввели понятие "коллективного трудового спора", возродили примирительно-посреднические процедуры их разрешения, официально легализовали право на забастовку. Российский закон о коллективных трудовых спорах во многом воспроизвел положения союзного закона. Однако он характеризовался рядом новелл. Двухстадийный порядок разрешения коллективного трудового спора (примирительные комиссии и трудовой арбитраж), предусмотренный в союзном законе, был дополнен еще одной стадией – рассмотрением спора с участием посредника. Российским законом устанавливалось создание государственной Службы по урегулированию коллективных трудовых споров. Этот закон расширил содержание права на забастовку и запретил локауты. Правом на забастовку наделялись как работники организации, филиала, представительства, так и профсоюзные организации.

ТК РФ (2001 г.) включает специальные главы, посвященные рассмотрению индивидуальных и коллективных трудовых споров. Основу порядка разрешения трудовых споров составляют международно-правовые принципы, о которых речь пойдет ниже.

6.2. Коллективные и индивидуальные трудовые споры: понятие и подведомственность

В правовой механизм разрешения трудовых споров включаются две группы способов (форм) защиты: материально-охранительные способы защиты заинтересованными лицами своих прав и охраняемых законом интересов; процессуальные способы защиты, применяемые специально уполномоченными органами (примирительно-посредническими, юрисдикционными). Первые реализуются в рамках доюрисдикционного урегулирования трудовых споров без обращения сторон правоотношения за защитой к компетентному юрисдикционному или при-

[481] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4557.

мирительно-посредническому органу. По своей юридической природе доюрисдикционное урегулирование представляет собой согласительный порядок разрешения трудового спора. Он предполагает достижение сторонами взаимоприемлемого соглашения и исполнения обязанным лицом своих обязанностей, т.е. реализует взаимное правопритязание сторон трудового договора. Процессуальные способы защиты связаны с деятельностью специально уполномоченных органов по рассмотрению трудовых споров и должны применяться тогда, когда уже материально-правовые способы себя исчерпали. Таким образом, правовой механизм разрешения трудовых споров мы рассматриваем как единство материально-правовых и процессуальных способов защиты как индивидуальных, так и коллективных трудовых прав. Критерием справедливости той или иной теоретической конструкции является ее практическая ценность. Соответственно мы попытаемся применить изложенный подход к исследованию правового механизма разрешения трудовых конфликтов, обратившись к анализу действующего российского законодательства и зарубежному опыту.

Эффективность существующих процедур разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров во многом зависит от того, как законодатель определяет момент возникновения трудового спора, тот момент, когда необходимо прибегнуть к помощи специальных органов, управомоченных рассмотреть трудовой конфликт. В действующем российском законодательстве нашла закрепление теоретическая конструкция, обоснованная В.И. Смолярчуком[482]. В соответствии с этой концепцией выделяются два понятия: неурегулированные разногласия и трудовые споры. Это деление олицетворяет разные по своей природе явления, поскольку до обращения за разрешением разногласия в компетентные органы спора еще нет, он возникает лишь тогда, когда неурегулированное разногласие разрешается специальным

[482] См.: Смолярчук В.И. Законодательство о трудовых спорах. М., 1966. С. 11–12.

юрисдикционным органом[483]. Попытка провести линию разграничения между разногласиями, разрешаемыми путем непосредственных переговоров сторон, и трудовыми спорами, разрешаемыми специальными органами, неизбежно приводит к выводу, что вне специального юрисдикционного (или согласительно-примирительного) органа спора не существует. А коль скоро это так, то и законодатель не определяет в нормативном порядке процедуру разрешения конфликта усилиями самих спорящих сторон без создания или обращения в специальные органы. Эта позиция законодателя проявилась и в КЗоТ 1971 г. (ст. 204), и в ТК РФ (ст. 381). Названное разграничение трудового спора и неурегулированных разногласий встречается и в ТК Республики Беларусь 1999 г. (ст. 377), и ТК Казахстана 2007 г. (ст. 173). Отметим, что в теории гражданского процесса сложились две основные концепции определения споров о праве. Согласно процессуально-правовой концепции спор о праве рассматривается как разногласие сторон, приобретающее юридическое значение в момент обращения в орган по разрешению спора[484]. В современной теории трудового права такой подход находит своих сторонников[485].

Материально-правовая концепция спора о праве разногласия сторон рассматривает в рамках материального охранительного правоотношения[486]. Нам эта концепция представляется наиболее приемлемой применительно к трудовым спорам. В науке советского трудового права Л.А. Николаева предприняла попытку совместить эти две концепции. Она предлагала рассматривать трудовой спор в двух аспектах: материально-правовом и процессуально-правовом. Причем оба эти аспекта, как она полагала,

---

[483] См.: Смолярчук В.И. Права профсоюзов в регулировании трудовых отношений рабочих и служащих. М., 1973. С. 147.

[484] См.: Гурвич М.А. Судебное решение. Теоретические проблемы. М., 1976; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968 и др.

[485] См.: Александрова З.О. и др. Комментарий к трудовому кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 985; Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. Сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 37.

[486] См.: Елисейкин П.Ф. Гражданское процессуальное правоотношение. Ярославль, 1973 и др.

применимы к одному и тому же спорному отношению. При этом понятие трудового спора в материально-правовом смысле предшествует процессуальному понятию трудового спора. С таким механическим соединением материальной и процессуальной сторон трудового спора трудно согласиться. Трудовой спор всегда возникает как явление материального характера, существует между субъектами материального охранительного правоотношения и остается таковым независимо от того, разрешается он самими сторонами или передается на рассмотрение уполномоченному органу. С передачей трудового спора в уполномоченный орган (примирительно-посреднический, юрисдикционный) он (спор) не превращается в процессуальное явление, а становится предметом процессуальных правоотношений.

Между тем наш законодатель придерживается процессуально-правовой концепции трудового спора. Согласно ТК РФ индивидуальный трудовой спор – неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Это означает, что трудовой спор возникает только с момента обращения в юрисдикционный орган. Согласно ст. 385 ТК РФ индивидуальный трудовой спор подлежит рассмотрению в комиссии по трудовым спорам, если работник самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с работодателем. Иными словами, работник вправе обратиться к работодателю за разрешением разногласий, но этому праву не корреспондирует обязанность работодателя вступить в переговоры. Действующее законодательство не устанавливает ни порядка, ни сроков, в течение которых работодатель обязан дать ответ работнику, ни санкций на случай невыполнения этой обязанности.

Интересно отметить, что Кодекс труда Республики Болгария (1987 г.) предусматривал предварительные переговоры работника с работодателем в качестве обязательной стадии разрешения

трудового спора. Факт достижения сторонами согласия удостоверялся протоколом, который имеет силу решения комиссии по трудовым спорам. Считалось, что требование работника отвергнуто, если администрация в 7-дневный срок с момента получения копии его заявления не приняла никакого решения[487]. В Великобритании закон "О трудовых трибуналах" (1996 г.) предусмотрел, что первым и обязательным этапом при рассмотрении жалоб работников должны быть переговоры между сторонами конфликта, направленные на достижение взаимоприемлемого соглашения по его разрешению. До обращения в трибунал работнику предлагается предпринять попытку разрешения трудового спора на досудебной стадии в течение определенного срока в рамках Консультативной, согласительной и арбитражной службы ACAS[488]. Одной из современных тенденций реформирования трудового законодательства Бразилии является ускорение процесса рассмотрения жалоб по трудовым спорам. Механизм удовлетворения жалоб может быть сформирован в компании в рамках переговоров между нанимателем и работниками на основе подписания соответствующего соглашения, которое имеет юридическую силу, равнозначную решению суда по трудовым спорам[489].

Такая позиция законодателя в ТК РФ на вычленение двух понятий: трудового спора и неурегулированных разногласий ущербна как в теоретическом, так и практическом плане. Представляется, что спорами являются не только разногласия, которые переданы на рассмотрение специального согласительного или юрисдикционного органа, "наличие разногласия между сто-

---

[487] Аналогичные предложения о внесении соответствующих процедурных правил проведения непосредственных переговоров работника с работодателем в ТК РФ (ст. 385) либо об установлении этих правил локальным нормативным актом (Положением о КТС) высказываются и современными российскими авторами. (См.: Костян И., Пискарев И., Шеломов Б. О специализированных судах по трудовым делам и Трудовом процессуальном кодексе // Хозяйство и право. 2003. № 8. С. 36.)

[488] См.: Черняева Д.В. Новейшие тенденции развития трудового права Великобритании // Труд за рубежом. 2006. № 3. С. 128–130.

[489] См.: Костюнина Г.М. Реформирование системы трудовых отношений в Бразилии // Труд за рубежом. 2006. № 4. С. 61.

ронами правоотношения означает само по себе наличие спора"[490]. В какой бы форме спор ни разрешался: путем соглашения между сторонами при непосредственных переговорах либо путем вынесения решений органом, рассматривающим этот спор, – спор имеет место в обоих случаях, и лишь разрешение его проводится в разных формах. При этом каждая из названных форм должна быть обеспечена правовым механизмом ее реализации. Иными словами, речь идет о единстве материально-охранительных и процессуальных способов защиты трудовых прав. В трудовом праве материально-охранительные способы защиты, которые реализуются в рамках доюрисдикционного разрешения конфликта, приобретают особое значение, в отличие от иных отраслей права. Это связано, прежде всего, с тем, что неотъемлемым элементом трудовых отношений является личностный, наряду с организационным и имущественным. Поэтому так важно не обострять конфликт, а попытаться его разрешить в согласительном порядке усилиями самих спорящих сторон. В этой части особый интерес представляет рецепция вышеназванных положений зарубежного законодательства о порядке, сроках проведения переговоров спорящими сторонами и юридической силе согласованного и надлежаще оформленного сторонами решения.

Однако в своей правотворческой практике наш законодатель весьма непоследователен, и в отношении коллективных трудовых споров он принимает несколько иное решение. Хотя и сохраняется определение коллективного трудового спора через дефиницию неурегулированных разногласий (ст. 398 ТК РФ), но при этом в ТК РФ определяется процедура переговоров конфликтующих сторон до создания согласительных органов через механизм взаимных прав и обязанностей спорящих сторон: порядок выдвижения требований работниками и их представителями (ст. 399), порядок и сроки рассмотрения требований работодателями (ст. 400). Обязанности представителей работодателя обеспечены санкцией на случай их невыполнения в виде дисци-

[490] Голощапов С.А., Толкунова В.Н. Трудовые споры в СССР. М., 1974. С. 7.

плинарного взыскания или административного штрафа, применяемых к представителям работодателей (ст. 416). Но при этом названная стадия разрешения конфликта усилиями спорящих сторон названа неурегулированными разногласиями, а момент возникновения коллективного трудового спора обусловлен днем сообщения решения работодателя (его представителя) об отклонении всех или части требований работников (их представителей) или несообщение работодателем (его представителем) в установленные сроки своего решения (ст. 398 ТК РФ).

Подытоживая сказанное, еще раз подчеркнем, что необходим единый подход к определению момента возникновения трудового спора, а следовательно, и законодательного оформления процедуры непосредственных переговоров сторон по разрешению не только коллективного, но и индивидуального трудового спора. Если переговорный процесс сторон не приносит результата, то трудовой конфликт переходит на следующую стадию разрешения в примирительно-посреднических или юрисдикционных органах (процессуальные способы защиты трудовых прав). Таким образом, трудовой спор как разногласие между работником (коллективом работников) и работодателем может разрешаться как в согласительном порядке путем непосредственных переговоров спорящих сторон, так и в органах по рассмотрению трудовых споров (КТС, примирительно-посреднических, судебных).

Таким образом, предмет трудового спора связан либо с применением действующего трудового законодательства, локальных нормативных актов, либо с установлением новых условий труда, не урегулированных законодательством или иным актом. Между тем в советской науке трудового права высказывались и иные определения трудового спора. Так, С.А. Голощапов считал, что трудовые споры – это не только споры, возникающие из трудовых правоотношений, но и споры, возникающие из производных от трудовых правоотношений: по трудоустройству, по возмещению материального ущерба; правоотношений между профсоюзными и хозяйственными органами по вопросам производства, труда и быта, социального страхования работников и

др.[491] Иными словами, широкая трактовка трудовых споров охватывала трудовые споры по поводу регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (производных).

В современной литературе также можно встретить довольно широкие трактовки трудового спора. Так, предлагается в понятие трудового спора включить наряду с работниками и работодателями также и государство как сторону соглашения по вопросам социально-трудовых отношений, а предмет коллективных трудовых споров расширить за счет коллективных споров по поводу соблюдения действующего законодательства[492]. Между тем, на наш взгляд, государство, как правило, не является стороной коллективного трудового спора, т.к. оно не признается и стороной социального партнерства, за исключением случаев, предусмотренных трудовым законодательством (ст. 25 ТК). Более того, правовой механизм разрешения коллективных трудовых споров (согласительный, примирительно-посреднический) не обеспечивает разрешения по существу споров о праве.

Эффективность правового механизма разрешения трудовых споров во многом зависит от определения подведомственности трудовых споров. Подведомственность трудовых споров должна быть продиктована природой, характером трудового спора.

В теории трудового права этот "водораздел" между защитой трудовых прав и охраняемых законом интересов был обоснован И.С. Войтинским в контексте классификации трудовых споров на споры, охраняемые правом, и споры, не охраняемые правом, определены критерии их подведомственности[493]. В современной терминологии речь идет о спорах по поводу применения законодательства (спор о праве) и спорах по поводу установления новых условий труда (спор об интересе). Он утверждал, что трудовые споры об интересе могут разбирать и трудовые суды, но це-

[491] См.: Голощапов С.А., Толкунова В.Н. Трудовые споры в СССР. С. 13–15.

[492] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. С. 47.

[493] См.: Войтинский И.С. Примирительные камеры в России. М., 1917; Он же. Промышленные споры и государственный третейский суд. М., 1917; Он же. Трудовые споры и регулирование труда на Западе. М., 1923 и др.

лесообразнее их рассматривать в примирительных камерах[494]. Был сделан важнейший вывод о том, что предметом примирительно-третейского разбирательства может быть всякий трудовой спор, в то время как судебному рассмотрению должны подлежать только споры, охраняемые правом.

В основе примирительно-третейского разбирательства, по теории И.С. Войтинского, лежат два основных принципа: принцип соглашения и принцип арбитража. На принципе соглашения строится примирительное разбирательство. Оно проявляется в двух организационных формах: непосредственное соглашение сторон и паритетные комиссии. Принцип арбитража лежит в основе третейского разбирательства. В отличие от принципа соглашения он не равняется на соотношение сил спорящих сторон, а полагается на ту или иную третью силу, представленную в лице третейского судьи. При этом выделялись две формы трудового арбитража: добровольный и принудительный. И.С. Войтинский разделил все виды примирительно-арбитражных процедур на три вида: 1) без участия государственной власти, 2) государственное посредничество, т.е. содействие организации примирительно-третейского разбирательства при сохранении его добровольности, 3) государственное принуждение. Последнее могло выражаться: в обязательности передачи спора на разрешение примирительно-третейских учреждений; в обязательности участвовать в нем под угрозой штрафа за уклонение; в принудительной силе примирительных постановлений и третейских решений, например через запрет локаута под угрозой уголовного преследования или гражданско-правовой ответственности, а также через признание стачки незаконной; в воздержании сторон от изменения условий труда, проведения забастовок и локаутов во время примирительно-третейского разбирательства[495]. Как видим, перед нами довольно целостная теоретическая концепция разбирательства трудовых споров, кото-

[494] Войтинский И.С. Основные вопросы соглашения и арбитража. М., 1926. С. 10–18, 24–29, 44–61 и далее.

[495] Войтинский И.С. Основные вопросы соглашения и арбитража. М., 1926. С. 10–18, 44–61 и далее.

рая во многом отражала закономерности развития социально-трудовых отношений, поэтому в существенной своей части сохранила значение по сей день и в теории, и в практике трудового права.

В советском трудовом законодательстве, как отмечалось выше, далеко не во всех случаях проводилось жесткое разграничение споров о праве и споров об интересе в ключе их подведомственности. Но уже КЗоТ 1971 г. такое разграничение в отношении индивидуальных трудовых споров проводил довольно последовательно. КТС и суду были подведомственны споры по поводу применения трудового законодательства, коллективных и трудовых договоров. Трудовые споры по вопросам установления условий труда рассматривались администрацией предприятий, организаций и соответствующим профсоюзным органом.

ТК РФ (ст. 381) не разграничивает по подведомственности индивидуальные споры о праве и споры об интересе, устанавливая общую подведомственность. Индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам и (или) судами. Вряд ли это решение законодателя следует признать обоснованным, учитывая природу трудового спора. Но, скорее всего, законодатель руководствовался действующей Конституцией РФ и процессуальным законодательством. Согласно ГПК РФ заинтересованное лицо вправе обратиться в суд за защитой не только нарушенных или оспариваемых прав, свобод, но и законных интересов. Таким образом, индивидуальные споры об интересе подведомственны КТС и суду. Хотя очевидно, что в названных юрисдикционных судебных органах защите подлежат далеко не все интересы субъектов, а только те интересы, реализация которых сопряжена с установлением трудовых прав, с нарушением установленных законом пределов реализации интересов. Сравним два примера. Первый пример: у работника имеется интерес в использовании ежегодных отпусков только в удобное для него летнее время. Второй: этот работник – несовершеннолетний. Возникший трудовой спор в первом случае не может быть разрешен по существу в КТС или суде, т.к. у работодателя по закону отсутствует обязанность предоставить этому работнику отпуск в удобное для работника время. Этот

трудовой спор об интересе может разрешаться только в согласительном порядке по принципу целесообразности. Иными словами, реализация интереса и превращение его в субъективное право допускается лишь по соглашению сторон, запрещается одностороннее установление субъективных прав. В трудовом законодательстве, как правило, интересы субъектов предшествуют субъективному праву. И совсем другое дело – в отношении несовершеннолетнего, т.к. по закону его интерес опосредован правом, которому корреспондирует соответствующая обязанность работодателя (ст. 267 ТК). Это трудовой спор о праве. Именно в этом случае результатом защиты субъективного права является его восстановление, т.е. восстановление всех компонентов, составляющих трудовое правоотношение: организационный (восстановление на работе), имущественный (возмещение материального ущерба, восстановление имущественной сферы), личностный (возмещение морального вреда). В случае охраны законных интересов результатом защиты является либо установление субъективных прав, либо устранение препятствий в реализации интересов. Однако столь одномерную оценку можно подвергнуть сомнению. КТС – паритетный орган, включающий представителей работодателя и работников, т.е. по своей правовой природе этот орган предназначен для осуществления примирения сторон, поиска компромиссных решений в вопросах установления новых индивидуальных условий труда или изменения действующих (спор об интересе). Но при этом необходимо и принятие решения комиссией на паритетных началах, путем соглашения представителей работников и работодателей (как это было ранее в КЗоТ 1971 г.). По действующему законодательству КТС принимает решение тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии (ст. 388 ТК РФ). Такой порядок принятия решения не является согласительным и практически неприемлем в отношении решений по спорам об интересе.

В современных исследованиях довольно часто встречаются суждения о низкой эффективности деятельности КТС, ставится вопрос о необходимости реформирования системы досудебного разбирательства индивидуальных трудовых споров. В частности,

некоторым авторам представляется перспективным развитие трудового арбитража в качестве специализированного постоянно действующего третейского суда для разрешения не только коллективных, но и индивидуальных трудовых споров[496]. В качестве положительного примера приводится деятельность Московского трудового арбитражного суда для разрешения коллективных трудовых споров[497] и созданных в Санкт-Петербурге и Пензе Центров примирительных процедур по трудовым спорам.

Коллективные трудовые споры, как социальное явление и институт трудового права, были генетически связаны с коллективным договором. Как указывал И.С. Войтинский, коллективный договор рождается в результате соглашения (примирительное разбирательство) и проводится в жизнь методом соглашения и арбитража (примирительное и третейское разбирательство)[498].

Коллективные трудовые споры, как правило, относятся к числу экономических споров (неисковых, или споров об интересе) и имеют также единую подведомственность. Согласно ТК РФ коллективные споры возникают: а) по поводу установления и изменения условий труда, б) заключения, изменения и выполнения коллективных договоров и соглашений, в) в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии актов, содержащих нормы трудового права, в организациях (ст. 328). На наш взгляд, коллективные трудовые споры о выполнении коллективных договоров и соглашений являются спорами о праве, должны разрешаться в судебных органах. Трудно согласиться с предложенным законо-

---

[496] См.: Шмелева Н.С. Практика разрешения индивидуальных трудовых споров в Российской Федерации и перспективы ее развития. М., 2004; Она же. Модельный Регламент Трудового арбитража (ad hoc) и посреднических процедур. М., 2004.

[497] Трудовой арбитражный суд для разрешения коллективных трудовых споров зарегистрирован в качестве юридического лица в организационно-правовой форме учреждения в апреле 2002 г. во исполнение соглашения социальных партнеров: Московской федерации профсоюзов, Московской конфедерации промышленников и предпринимателей и Правительства г. Москвы.

[498] См.: Войтинский И.С. Основные вопросы соглашения и арбитража. Примирительное и третейское разбирательство в капиталистических странах. М., 1926. С. 24.

дателем средством разрешения такой категории споров, включая право на забастовку. Иными словами, коллективный трудовой спор – это разногласия сторон (представителей работников и работодателей) по поводу установления условий труда в коллективно-договорном и локальном порядке, которые разрешаются усилиями спорящих сторон и с участием примирительно-посреднических, арбитражных органов.

Таким образом, исковые трудовые споры – это споры о праве, а неисковые – об интересе. Суть спора о праве (спора по поводу применения действующего социально-трудового законодательства, коллективных и индивидуальных договоров и соглашений) заключается в том, что работники требуют либо восстановить права, принадлежащие им по закону или договору, либо устранить препятствия в реализации этих прав. Споры о праве по своей природе, как правило, требуют судебных способов разрешения или близких по функциям административно-арбитражных. Судебный орган рассматривает конфликт по существу на основании закона, и его решение обеспечивается принудительным исполнительным производством. Это могут быть специализированные трудовые суды (в Бразилии, Германии, Испании, Мексике, Финляндии, Франции, Швеции и др.) или общие суды. При этом трудовые суды обычно создаются на паритетных началах из представителей работодателей, работников и государства, что служит проявлением принципов социального партнерства. Между тем во многих странах в качестве добровольной альтернативы допускаются и примирительно-посреднические и арбитражные процедуры разрешения спора о праве. Споры об интересе рассматриваются, как правило, в примирительно-посредническом порядке.

Суть спора об интересе (спора по поводу установления новых условий труда, заключения, изменения коллективного договора) состоит в том, что участники спора, чаще работники, обращаются с заявлением (просьбой) к работодателю установить новые условия труда, а работодатель вправе, но не обязан по закону эту просьбу удовлетворить. Трудовой спор об интересе по своей природе предполагает примирительно-посреднические процедуры. Примирительно-посреднические органы рассматри-

вают трудовой спор в согласительном порядке по принципу целесообразности, поэтому здесь важно найти общее компромиссное решение, которое устраивает конфликтующие стороны.

Таким образом, положение о том, что субъективные права защищаются законом, а законные интересы охраняются им, означает дифференциацию форм защиты трудовых прав и интересов. Субъективные трудовые права обеспечиваются, по общему правилу, юрисдикционной судебной защитой. Охраняемый законом интерес реализуется соглашением субъектов трудового права, а в случае возникновения конфликта интересов он разрешается обычно также в согласительном (примирительно-посредническом) порядке усилиями самих конфликтующих сторон или примирительно-посреднических органов. Исключение составляют трудовые интересы, реализация которых связана с нарушением пределов (порядка) их реализации. В этом случае трудовые интересы выступают самостоятельным объектом судебной защиты.

О трудовом процессе и трудовой юстиции. В 70-е гг. XX в. в теории советского трудового права появились работы, в которых рассматривались проблемы трудового процесса и высказывалась идея самостоятельности трудового процессуального права в структуре трудового права[499]. В тот период в общей теории права была обоснована концепция широкого понимания "юридического процесса"[500]. Она разделила ученых на два лагеря: сторонников "узкого" и "широкого" определения юридического процесса. Соответственно, и в теории трудового права ученые-трудовики не сошлись во мнениях по указанному поводу. Сторонники широкого понимания трудового процесса отождествляли его с правоприменительной деятельностью, т.е. с деятельностью органа управления, наделенного государственно-властными полномочиями. Так, Е.М. Акопова определяла трудовой процесс "как совокупность связанных внутренним един-

[499] См.: Николаева Л.А. Защита трудовых прав советских граждан. Алма-Ата, 1971.

[500] См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.

ством процедурных, процессуальных, организационных норм, объективно сложившихся в нескольких отраслях права (трудового, административного, гражданско-процессуального), и норм общественных организаций, обеспечивающих процесс индивидуального регулирования общественно-трудовых отношений"[501]. Исходя из этого определения к процессу относилась не только деятельность по рассмотрению трудового спора, но и любая совокупность различного рода правоприменительных действий, исходящих от субъектов правоприменения. Имеется в виду любая регламентированная деятельность работодателя по изданию приказов, порядок наложения работодателем дисциплинарных взысканий, возмещение материального ущерба и т.д.

Сторонники узкого, или традиционного, определения трудового процесса связывали его с деятельностью юрисдикционных органов по рассмотрению трудовых споров (КТС, суд, вышестоящие органы и др.). Предмет трудового процесса, по их мнению, составляли отношения, складывающиеся между юрисдикционным органом по рассмотрению трудовых споров и лицами, заинтересованными в получении защиты[502]. При этом большинство авторов предлагали считать трудовой процесс институтом трудового права – трудовые споры[503], некоторые – подотраслью трудового права[504], а ряд ученых ратовали за самостоятельную отрасль права. По советскому трудовому законодательству, как уже отмечалось, трудовые споры рассматривали различные органы: КТС, профсоюзные органы, вышестоящие в порядке подчиненности органы, суды. Однако все ли названные способы разрешения трудовых споров охватывались понятием "трудовой процесс"? В советской теории трудового права содержались порой противоположные ответы на поставленный вопрос. Так, од-

---

[501] Акопова Е.М. О понятии трудового процесса // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 163.

[502] См. подробнее: Лушникова М.В. Трудовые споры в СССР. Ярославль, 1991. С. 23 и др.

[503] См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978. С. 151, 152.

[504] См.: Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. Нормы и правоотношения. М., 1982. С. 31, 32.

ни авторы отрицали самостоятельность трудового процесса, утверждая, что порядок разрешения трудовых споров в суде, КТС и профсоюзном органе по своей сущности примыкает к исковому производству и обслуживается гражданским процессом. Разрешение трудовых споров в вышестоящих органах в порядке подчиненности, а также споров по соглашению администрации и профсоюзного комитета, вышестоящих хозяйственных и профсоюзных органов охватывается административным процессом[505].

Другие авторы признавали самостоятельность трудового процесса, но трудовые процессуальные отношения определяли по-разному. В теории трудового права получили распространение две концепции трудового процессуального правоотношения. Одни ученые обосновывали идею о едином трудовом процессуальном правоотношении, выделяя стадии его движения (развития). Так, В.И. Смолярчук утверждал, что отношения, связанные с возбуждением и рассмотрением трудового спора, можно рассматривать как единые процессуальные отношения по рассмотрению трудовых споров. Их единство проявляется при инстанционном порядке их разрешения: КТС – профком – суд[506]. В свою очередь А.И. Процевский охарактеризовал механизм движения единого трудового процессуального правоотношения, назвав две его стадии: 1 стадия – трудовое процессуальное отношение, возникающее между КТС, профкомом с одной стороны и работником, администрацией предприятия, организации – с другой; 2 стадия – это гражданско-трудовое процессуальное правоотношение, возникающее между судом с одной стороны и истцом либо ответчиком – с другой[507]. При этом единство трудового процессуального правоотношения обусловливалось двумя факторами. Во-первых, советское трудовое законодательство предусматривало обязательное рассмотрение спора в начале в КТС, затем в профкоме, которое должно предшествовать, по общему правилу, обращению в суд, если иное не установлено

[505] См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. С. 151, 152.

[506] См.: Смолярчук В.И. Законодательство о трудовых спорах. С. 30–38.

[507] См.: Процевский А.И. Предмет советского трудового права. М., 1979. С. 185–186.

законом. КТС являлась обязательным первичным органом по рассмотрению трудовых споров. Профсоюзный комитет рассматривал трудовые споры в качестве следующей инстанции, если в КТС не было достигнуто соглашение сторон и по жалобам рабочих и служащих на решение этой комиссии. Во-вторых, по мнению сторонников единого трудового процессуального правоотношения, объединяющим началом в стадийности развития трудового процессуального правоотношения служит трудовой спор. Трудовая природа процессуального правоотношения будет оставаться таковой независимо от того, рассматривается ли трудовой спор согласительным органом, профкомом, судом. Эта теория единого трудового процессуального правоотношения в значительной части заложила фундамент для разработки современной концепции трудовой юстиции и Трудового процессуального кодекса, о которой речь пойдет ниже.

Вторая концепция трудового процессуального правоотношения строилась на отрицании "единого" трудового процессуального отношения и универсальности гражданского и административного процессов, которые обслуживают не только одноименные материальные отрасли права, но и другие смежные отрасли. Так, С.А. Голощапов полагал, что рассмотрение трудовых споров в суде – типичный гражданский процесс, в вышестоящем по подчиненности органе – административный процесс, а трудовой процесс включает юрисдикционную деятельность профсоюзных органов по рассмотрению трудовых споров или деятельность других органов с участием представителей профсоюзов[508]. Таким образом к трудовым процессуальным отношениям причислялись только процессуальные отношения, где органом по разрешению трудовых споров выступали КТС, профком, вышестоящий профсоюзный орган, рассматривающий спор совместно с вышестоящим хозяйственным органом. Отметим, что именно эта концепция трудового процессуального правоотношения стала основой дальнейшего развития российского трудового законодательства. Действующий ТК РФ включает соот-

[508] См.: Голощапов С.А. Понятие, виды, причины и подведомственность трудовых споров. М., 1980. С. 41

ветственно две главы, специально посвященные порядку рассмотрения индивидуальных и коллективных трудовых споров. Порядок рассмотрения трудовых споров в судах регулируется ГПК РФ. Однако ТК РФ определяет некоторые особенности рассмотрения индивидуальных трудовых споров в суде:

1. По выбору работника рассмотрению трудового спора в суде может предшествовать обращение в КТС, за исключением индивидуальных трудовых споров, которые рассматриваются непосредственно в судах (ст. 391 ТК РФ).

2. ТК РФ устанавливает сокращенные сроки обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора по сравнению со сроками исковой давности, предусмотренными ГК РФ.

3. ТК РФ устанавливает особенности вынесения решений и исполнения решений по трудовым спорам об увольнении и переводах на другую работу (ст. 394, 396 ТК РФ), удовлетворении денежных требования (ст. 395, 397 ТК РФ).

Перечисленные особенности в целом учитывают природу трудового правоотношения и трудового спора, предоставляя работнику, как менее социально защищенной стороне, преференции в защите трудовых прав: наделение правом обращения в КТС только работника; освобождение от судебных расходов, выплата среднего заработка за все время вынужденного прогула; удовлетворение денежных требований работника в полном размере; немедленное исполнение решений о восстановлении на работе; ограничение обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры. Отметим, что КЗоТ 1971 г. ранее содержал ограничение по суммам оплаты вынужденного прогула (не более чем за три месяца) и удовлетворения денежных требований работника (не более чем за один год). Эти особенности удовлетворения денежных требований работника ограничивали его трудовые права, в связи с чем впоследствии они были отменены. Ряд особенностей рассмотрения трудовых споров был сформулирован судебной практикой. Так, руководящая практика Верховного Суда СССР признавала истцом работника независимо от того, кто подал заявление о разрешении трудового спора в суд: работник

или предприятие[509]. Эта позиция Верховного Суда "работник всегда истец" была подвергнута обоснованной критике в науке советского трудового права как порождающая неразрешимые ситуации при неявке работника в судебное заседание, изменении работником предмета иска и др.[510]

Между тем, на наш взгляд, в действующем ТК РФ сохранились некоторые особенности рассмотрения трудовых споров, которые представляются нам необоснованными и снижающими уровень гарантий трудовых прав работника. Речь идет о сокращенных сроках обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора (ст. 392 ТК РФ).

В теории трудового права юридическая природа рассматриваемых сроков определяется неоднозначно. Следует ли эти сроки считать сроками исковой давности или процессуальными? Мнения ученых по вопросу о правовой природе этих сроков разделились. Одни авторы относят эти сроки к категории процессуальных (процедурных), устанавливающих срок для совершения конкретного процессуального действия – подачи иска в суд[511]. В качестве доводов приводятся следующие аргументы. Во-первых, ст. 392 ТК РФ не предусматривает заявления другой стороны о пропуске срока как условия отказа в иске. Значит, суд независимо от заявления стороны проверяет соблюдение срока обращения во всех случаях и при уважительности причины пропуска может его восстановить. Во-вторых, пропуск истцом без уважительных причин сроков обращения в суд лишает его права на судебную защиту. Право на совершение процессуальных действий погашается с истечением установленного федеральным за-

---

[509] Постановление Пленума Верховного Суда СССР № 3 от 26 апреля 1984 г. "О применении судами законодательства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора" // Бюллетень Верховного Суда СССР, 1984. № 3.

[510] См.: Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. Нормы и правоотношения. С. 131–134.

[511] См.: Комков С.А. Сроки в трудовом праве Российской Федерации. Иркутск, 2006. С. 26; Скобелкин В.Н., Передерин С.В., Чуча С.Ю., Семенюта Н.Н. Трудовое процедурно-процессуальное право. Воронеж, 2002. С. 340–341; Трудовое право России: проблемы теории. Коллективная монография. Екатеринбург, 2006. С. 243–250.

коном или назначенного судом срока (ч. 1 ст. 109 ГПК РФ). Между тем сложившаяся судебная практика трактует рассматриваемые сроки в качестве материально-правовых, т.е. сроков исковой давности по аналогии с ГК РФ (ст. 199). Такой подход нам представляется вполне обоснованным. Так, в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 г., утвержденном постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3 и 24 декабря 2003 г., указано, что поскольку в законодательстве не урегулирован порядок применения судом сроков обращения в суд, установленных ст. 392 ТК РФ, то следует на основании ч. 3 ст. 11 ГПК РФ применять норму, регулирующую сходные отношения (аналогию закона). Такой нормой может считаться ст. 199 ГК РФ. В этой связи применение последствий пропуска сроков на обращение с заявлением в суд за разрешением индивидуального трудового спора, установленного в ст. 392 ТК РФ, возможно только по заявлению стороны, участвующей в деле (ответчика), сделанному до вынесения решения судом первой инстанции. В последующем названная правовая позиция получила отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации". Полагаем, что необходима легализация в ТК РФ юридической конструкции сроков исковой давности с учетом требования "асимметричной" (повышенной) защиты трудовых прав работника. В этой части столь краткие сроки исковой давности по индивидуальным трудовым спорам (3 месяца и 1 месяц) вызывают у нас сомнения.

Однако следует отметить, что Конституционный Суд РФ считает сроки исковой давности по трудовым делам соразмерными, сбалансированными, т.е. обеспечивающими защиту интересов не только работника, но и работодателя, а также "нового" работника, занявшего рабочее место уволенного.

В определении Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 482-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Деминой Г.С. на нарушение ее конституционных прав положениями части первой статьи 392 Трудового Кодекса Российской Федерации и подпункта 1 пункта 2 статьи 25 Федерального Закона "Об основах государственной службы

Российской Федерации"» отмечается, что часть первая статьи 392 Трудового кодекса Российской Федерации согласуется с положением статьи 37 (часть 4) Конституции Российской Федерации о признании права на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения. Предусмотренный ею для обращения в суд по делам об увольнении месячный срок направлен на быстрое и эффективное восстановление нарушенных прав работника, включая право на труд и право на защиту от безработицы, в случаях незаконного расторжения работодателем трудового договора. Своевременность обращения в суд зависит от волеизъявления работника, а срок, пропущенный по уважительным причинам, может быть восстановлен судом. При этом отказ в восстановлении пропущенного срока может быть обжалован в кассационном или надзорном порядке. Установив именно такой, а не более продолжительный срок для обращения в суд в подобных случаях, законодатель учитывал как интерес работодателя, связанный с необходимостью укомплектовать штат работников, так и интересы нового работника, занявшего спорную должность и подлежащего увольнению в случае удовлетворения иска прежнего работника о восстановлении на работе.

В настоящее время концепция широкого трудового процесса была возрождена В.Н. Скобелкиным и его учениками. Они считают, что наступило время заняться формированием новой отрасли, выделяющейся из системы трудового права, – трудового процедурно-процессуального права. При этом под трудовым процедурно-процессуальным правом понимается "объединение юридических норм, регулирующих на всех признаваемых государством уровнях процедурные и процессуальные отношения в сфере несамостоятельного труда"[512]. Предпринимается попытка обосновать в новой отрасли ее предмет, метод, принципы, источники, процедурные и процессуальные правоотношения и т.д. В структуре отрасли выделяются процедурные формы социального партнерства, процедуры локального нормотворчества, процедуры, связанные с реализацией права на труд, трудовым договором, с оплатой труда, использованием рабочего времени и времени отдыха, привлечением работников к дисциплинарной и материальной ответственности, рассмотрением индивидуальных

[512] Скобелкин В.Н., Передерин С.В., Чуча С.Ю., Семенюта Н.Н. Трудовое процедурно-процессуальное право. Воронеж, 2002. С. 16.

и коллективных трудовых споров. По сути, воспроизводится содержательная часть традиционной структуры отрасли трудового права, но с акцентами на процедурные нормы реализации субъектами своих трудовых прав и обязанностей. Другого и не могло быть, т.к. форму жизни закона нельзя оторвать от его содержания. Авторами этой концепции сформулирована идея, что все нормы как процедурного, так и процессуального характера должны быть перенесены в Трудовой процессуальный кодекс.

Если следовать логике авторов этой концепции и изъять из ТК РФ процедурные нормы и перенести их вместе с процессуальными нормами в будущий Трудовой процессуальный кодекс, то ТК превратиться в декларацию. Материальные нормы отрасли, регулирующие права и обязанности субъектов трудового права, будут лишены процедуры их реализации. Между тем ни одна материальная отрасль права не обходится без процедурных норм[513].

Не вдаваясь в давнюю дискуссию о юридическом процессе, отметим, что по своей юридической природе правоприменительная деятельность весьма неоднородна. Она включает в себя как положительную позитивную деятельность, направленную на установление и бесконфликтную реализацию субъективных прав и обязанностей, так и правоохранительную, связанную с разрешением трудовых споров. В первом случае порядок реализации трудовых прав регулируется нормами материального права, во втором – процессуального. Трудовой процесс связан с деятельностью по защите нарушенных или оспариваемых трудовых прав. На наш взгляд, трудовой процесс объединяет как особый порядок юрисдикционной (в том числе примирительно-посреднической) деятельности по рассмотрению индивидуальных и коллективных трудовых споров, так и доюрисдикционное урегулирование конфликта усилиями спорящих сторон. В этом ключе трудовое процессуальное право может рассматриваться как процессуальная подотрасль трудового права.

[513] См.: Молодцов М.В. Материальные и процессуальные нормы в трудовом праве // Проблемы защиты трудовых прав граждан. М., 2004. С. 106–107.

В соответствии с рекомендациями парламентских слушаний "Проблемы совершенствования трудового законодательства и практики его применения" (12 ноября 2002 г.) Комитетом по труду и социальной политике Государственной Думы РФ велась работа по подготовке законопроекта Трудового процессуального кодекса РФ (ТПК РФ)[514]. Принятию ТПК РФ должно предшествовать создание системы специализированных судов по трудовым делам, которым должны быть подведомственны индивидуальные и коллективные трудовые споры, а также споры, вытекающие из отношений по социальному обеспечению, занятости населения, дела об оспаривании нормативно-правовых актов, ущемляющих права сторон трудовых отношений. Состав специализированных трудовых судов предполагается формировать на основе принципов социального партнерства[515].

Судьба ТПК РФ и его концептуальные положения стали предметом научных дискуссий[516]. В ходе обсуждения сформировалось два основных подхода к решению поставленной проблемы, соответственно прозвучали "за и против" принятия названного кодекса. Эти подходы основаны на принципиальных теоретических разногласиях приверженцев той или иной позиции. При этом сторонники каждого подхода имеют довольно обоснованные и взвешенные аргументы, как с точки зрения теории, так и с позиций практики. Едины они только в одном – в желании обеспечить защиту трудовых прав сторон эффективными и адекватными современным условиям процессуальными средствами. Сравним позиции сторон заявленной дискуссии по основным вопросам концепции создания трудовой юстиции.

1. ***О природе трудовых споров и процессуальных особенностях их разрешения.*** Сторонники принятия ТПК РФ считают,

[514] Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007 – 2011 годы» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 4 августа 2006 г. № 1082-р) не предусматривает введения специализированной трудовой юстиции (СЗ РФ. 2006. № 33. Ст. 3652.)

[515] Костян И., Пискарев И., Шеломов Б. Защита трудовых прав работника // Человек и труд. 2003. № 8. С. 43–52.

[516] См.: Проблемы защиты трудовых прав граждан. Материалы научно-практической конференции / Под ред. А.С. Леонова. М., 2004.

что особая природа социально-трудовых споров требует и учреждения специальных трудовых судов на социально-партнерских началах. Ныне действующая система разрешения трудовых споров разобщена, предполагает наличие значительного числа специальных органов, наделенных полномочиями разрешать трудовые споры (КТС, судебные органы, примирительная комиссия, посредник и др.). Кроме того, порядок разрешения трудовых споров регламентируется нормативными актами различной отраслевой принадлежности. По мнению ряда ученых, мировые судьи не обеспечивают эффективного рассмотрения трудовых споров. Действующий ГПК РФ не учитывает особенностей трудового процесса. Гражданский процесс, основанный на принципах диспозитивности и состязательности сторон, оказывается малопригодным для реализации норм трудового права[517]. К таким особенностям приверженцы принятия ТПК РФ относят необходимость:

а) обязательной доюрисдикционной, досудебной процедуры примирения сторон трудового спора. В настоящее время, по их мнению, отсутствует механизм правового регулирования отношений, возникающих на стадии доюрисдикционного разрешения трудовых споров;

б) в особом институте процессуального представительства работников в лице профсоюзов. В нормах ГПК РФ не содержится право представителей работников, в том числе профсоюзов, обратиться в суд в защиту прав и законных интересов отдельно взятого работника, если он возражает против исковых требований, не поддерживает их. Тем более не может ГПК РФ содержать правила защиты трудовых прав так называемых "безымянных" работников. Профсоюзы в силу членства должны иметь право защищать индивидуальные права работников, а также неопределенного круга лиц, в том числе и при осуществлении нормоконтроля, в частности при обжаловании нормативных правовых актов в сфере труда, заявлении требований о необхо-

[517] См.: Костян И.А. О концепции Трудового процессуального кодекса // Проблемы защиты трудовых прав граждан. С. 31–39; Миронов В.И. Некоторые проблемы реализации норм трудового права // Там же. С. 180–182.

димости заключать коллективные договоры на предлагаемых условиях[518];

в) в активной позиции суда по сбору доказательств, т.к. стороны трудового правоотношения фактически неравны; необходима иная оценка доказательств, представленных работодателем. Работник должен получить процессуальные преимущества при ведении споров в сфере труда. В частности, бремя доказывания законности и обоснованности изданных работодателем приказов должно быть возложено на полномочных представителей работодателя. Для работодателя они должны быть только в письменной форме, работник может использовать и письменные доказательства, и иные, в том числе свидетельские показания (так называемая асимметрия доказательств)[519].

Им возражают противники принятия ТПК РФ. Они не отрицают особенностей трудовых споров. Но считают, что некоторые перечисленные выше особенности можно предусмотреть в специальной главе действующего ГПК РФ[520]. Кроме того, существующие сегодня проблемы разрешения трудовых споров в судах могут быть сняты, в том числе путем перераспределения категорий трудовых дел по подсудности между мировыми судьями и первой инстанцией в федеральных районных судах общей юрисдикции. Одним из путей повышения эффективности судебной защиты станет и специализация судей по трудовым делам. Тем более, что на практике в многосоставных федеральных судах вопрос о специализации судей по трудовым делам уже давно решен.

2. ***О единстве и дифференциации гражданского процесса и единстве трудового права.*** Ученые, поддерживающие концепцию создания специализированных трудовых судов, соответственно настаивают и на создании специального вида судопроизводства и принятии ТПК РФ. Эта позиция встречает принципиальные возражения другой стороны, которая остается на

[518] См.: Миронов В.И. Указ. соч. С. 183.

[519] См.: Там же. С. 185.

[520] См.: Ершов В.В. Актуальные теоретические и практические проблемы защиты трудовых прав работников // Там же. С. 68–72.

позициях единства и универсальности гражданского процесса. Отмечается, что гражданское процессуальное право исторически сложилось как единая отрасль, обслуживающая не только гражданское право, но и другие отрасли материального права. Модель "несколько материальных отраслей права – одна процессуальная отрасль" принята во многих странах мира. Одни ученые отмечают, что в настоящее время не существует массива правовых норм, достаточного для формирования полноценной отрасли. Законодатель с неизбежностью столкнется с необходимостью повторения фундаментальных основ гражданско-процессуального права[521]. Более того, трудовой процесс как самостоятельная форма судопроизводства не предусмотрен Конституцией РФ. В Конституции РФ (ст. 118) устанавливаются конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводства.

Л.Ю. Бугров отстаивает единство трудового права как отрасли. Он считает, что заслуживает поддержки предложение не о принятии Трудового процессуального кодекса, а об изменениях в Трудовом кодексе. Параллельное существование ТК РФ и ТПК РФ неминуемо приведет к тому, что мы разобьем трудовое право на две отрасли, а это вызовет развал отрасли трудового права изнутри[522]. И.О. Снигирева полагает, что рассмотрение трудовых споров в КТС и коллективных трудовых споров в согласительном порядке регламентируется не процессуальными, а процедурными нормами. Эти нормы должны оставаться частью Трудового кодекса[523].

3. ***О подведомственности дел трудовым судам***. Сторонники принятия ТПК обосновывают широкую компетенцию трудовых судов. Трудовые суды являются органами по разрешению не только индивидуальных трудовых споров, но и коллективных

[521] См.: Нуртдинова А.Ф. Концептуальные проблемы формирования специализированной трудовой юстиции // Там же. С. 124–125.

[522] См.: Бугров Л.Ю. Спорные вопросы реализации российскими судами Трудового кодекса Российской Федерации // Там же. С. 62–63.

[523] См.: Снигирева И.О. Трудовое законодательство в системе российского законодательства // Там же. С. 113–114.

трудовых споров, споров в сфере занятости, социального обеспечения и обжалования нормативных актов о труде.

Другие ученые, которые не поддерживают идеи принятия ТПК, довольно аргументированно возражают. Во-первых, оспаривание нормативных актов о труде не имеет отраслевой специфики[524]. Во-вторых, коллективные трудовые споры по своей природе требуют примирительно-посреднических процедур их разрешения. Предметная компетенция трудовых судов в отношении коллективных трудовых споров ограничивается заявлениями о признании забастовок незаконными (ст. 413 ТК), о минимуме необходимых работ и услуг в ходе забастовки (ст. 412 ТК). В-третьих, споры в сфере занятости, социального обеспечения – это обжалование действий, бездействия должностных лиц государственных органов. В связи с разработкой Административно-процессуального кодекса эта категория дел будет подведомственна административной юстиции.

Обращение к зарубежному опыту определения компетенции трудовых судов дает весьма мозаичную картину. В одних странах трудовые суды рассматривают только индивидуальные трудовые споры (в Испании), в других – индивидуальные и коллективные трудовые споры или часть коллективных споров (в Дании, Финляндии, Норвегии, ФРГ), в третьих – не только трудовые споры, но и споры о социальном страховании и социальном обеспечении (в Израиле)[525]. Таким образом, отсутствуют общепринятые критерии формирования компетенции трудовых судов. Решение многих вопросов трудовой юстиции обусловлено правовыми традициями, сложившимися в каждой стране.

4. ***О зарубежном опыте трудовой юстиции***. И та и другая сторона ссылается в своих аргументах на зарубежный опыт трудовой юстиции. Однако зарубежная практика разнообразна, и в равной степени находятся доказательства для обеих сторон дискуссии. Трудовые суды в зарубежной практике либо встроены в

[524] Нуртдинова А.Ф. Указ соч. С. 122.

[525] См.: Киселев И.Я. Организация и деятельность трудовых судов: зарубежный опыт. М., 1996; Он же Сравнительное трудовое право. М., 2005. С. 266–276.

общую судебную систему, либо, как в ФРГ, Бразилии, Израиле, имеют полностью автономную систему, наделенную широкой юрисдикцией. Так, в ЮАР трудовые суды не только разрешают индивидуальные трудовые споры, но и наделены исключительной компетенцией по спорам, связанным с нарушением права на объединение, признания забастовок и локаутов незаконными и др. При этом те ученые, которые возражают против принятия ТПК, подчеркивают, что в зарубежных странах рассмотрение трудовых споров в основном осуществляется по нормам гражданского процессуального законодательства. Даже в тех странах, где приняты специальные законы о трудовых судах, предусмотренные в них процессуальные особенности служат лишь дополнением к общим правилам гражданского судопроизводства[526]. Между тем эти процессуальные особенности широко учитываются в зарубежной практике трудовых судов. И.Я. Киселев, обобщив зарубежный опыт трудовой юстиции, отмечает, что процедура разрешения споров в трудовых судах более быстрая и менее дорогостоящая; суды проявляют большую инициативу в ведении судебного процесса, привлечении доказательств, их оценки, распределении бремени доказывания. Большое значение придается побуждению сторон к примирению на всех стадиях процесса, нередко используется специальная предсудебная стадия разбирательства[527].

5. ***Об исторических предпосылках***. Обе стороны дискуссии обращаются к истории вопроса, историческим предпосылкам российского опыта. Между тем история также не дает в этой части приоритета ни той, ни другой стороне. Выше мы писали и о нереализованных на практике законопроектах о трудовых судах, а также актах о трудовых сессиях общих судов, и о специальных примирительно-посреднических органах (расчетно-конфликтные комиссии, примирительные камеры и т.д.), и вышестоящих по подчиненности органах, регламентировавших в советское время порядок разрешения трудовых споров.

---

[526] См.: Абрамова О.В. Судебная защита трудовых прав // Трудовое право. 2005. № 1. С. 50.

[527] См.: Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. С. 274, 275.

Выводы

1. Классификация трудовых споров предопределяет порядок их разрешения. МОТ проводит эту классификацию, различая споры о праве и споры об интересах, с одной стороны, и с другой – коллективные и индивидуальные споры. Коллективные трудовые споры – это споры об интересах. Споры, связанные с выполнением условий коллективного договора (соглашения), являются спорами о праве и должны разрешаться в судебном порядке. Иное решение законодателя по данной категории споров представляется нам необоснованным. Споры о праве разрешаются по существу судебными (арбитражными) органами на основе принципа законности. Споры об интересах разрешаются в примирительно-посредническом порядке по принципу целесообразности и компромисса интересов спорящих сторон.

2. Полагаем, что в конечном итоге сама идея трудовой юстиции получила поддержку обеих сторон охарактеризованной дискуссии. Те ученые, которые сегодня не поддерживают концепции ТПК, в целом не отрицают актуальности и значимости трудовой юстиции. Однако они рассматривают эту идею как проблему "отдаленного будущего", переводят ее в плоскость исключительно теоретическую, обсуждаемую "на перспективу"[528]. В большинстве случаев отмечают, что создание "специализированной ветви" трудовой юстиции потребует финансового, материального, кадрового обеспечения судебной системы, которое в настоящее время в необходимом объеме предоставить не удастся. Теоретическая база концепции трудового процессуального права также нуждается в глубокой и всесторонней разработке.

6.3. Коллективные трудовые споры: порядок разрешения

В отличие от России, страны Запада имеют довольно продолжительную историю становления законодательства о разре-

[528] См.: Нуртдинова А.Ф. Указ. соч. С. 120; Абрамова О.В. Указ. соч. С. 45-51.

шении коллективных трудовых конфликтов. Следует отметить, что в советский период, в 60 – 80-е гг. XX в., социально-правовые аспекты коллективных трудовых конфликтов в зарубежных странах довольно полно и обстоятельно рассмотрены в монографических работах М.В. Баглая, И.Я. Киселева, В.И. Усенина и др.[529] Значение этих исследований трудно переоценить. В период развитого социализма официальной государственной идеологией отрицалась возможность существования коллективных трудовых споров в СССР. Штампом являлось утверждение о том, что на социалистических предприятиях, где трудовые отношения являются отношениями товарищеского сотрудничества свободных от эксплуатации людей, у администрации и работников в принципе не может быть антагонистических трудовых конфликтов, а отдельные споры, имевшие иногда место на предприятиях, объяснялись главным образом еще существующими в сознании людей пережитками прошлого. В этой связи советские ученые-трудовики могли исследовать теорию и практику разрешения коллективных трудовых споров только на примере зарубежного законодательства. Теоретические вопросы классификации трудовых споров, способов их разрешения, включая теорию права на забастовки и локауты, рассматривались в ключе "критики антимарксистских концепций трудовых конфликтов, государственных систем принудительного обеспечения социального мира". Но это было продиктовано официальной государственно-партийной идеологией, в противном случае названные исследования не прошли бы политической цензуры и не увидели свет. Тем не менее в названных исследованиях содержался глубокий анализ не только зарубежного законодательства, но и "буржуаз-

[529] См.: Баглай М.В. Законодательство США в борьбе с забастовочным движением. М., 1960; Он же. Капитализм и социальная демократия. М., 1970; Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе: социально-правовые аспекты. М., 1978; Он же. Трудовое право в условиях рыночной экономики: опыт стран Запада. М., 1992. С. 79–89; Он же. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999; Сивачев Н.В. Правовое регулирование трудовых отношений в США. М., 1972; Попов А.А. США: государство и профсоюзы. М., 1974; Труд, право, идеология / Под ред. С.Л. Зивс. М., 1982. С. 47–63; Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968.

ных" теоретических концепций ученых "правого и левого толка" о примирительно-третейском рассмотрении трудовых конфликтов, понятие права на забастовку. Именно эти исследования послужили основой для восстановления российской системы разрешения коллективных трудовых споров в начале 90-х гг. XX в.

В этой связи мы позволим себе остановиться лишь на основных, на наш взгляд, общих закономерностях функционирования систем разрешения коллективных трудовых споров, которые представляют интерес в плане сравнительно-правового анализа российской правовой модели социального партнерства. В зарубежном законодательстве и коллективно-договорной практике проявляются тенденции увязывания определенных типов трудовых конфликтов с процедурами их разрешения, поэтому возможна условная типологизация различных способов рассмотрения трудовых споров. Для их разрешения применяются следующие способы: 1) судебный или административный; 2) примирение; 3) посредничество; 4) трудовой арбитраж. Применение этих процедур "характеризуется большой гибкостью: в различных странах можно видеть их самые разнообразные сочетания, причем наблюдается большая специфика в каждой стране… Единственное правило, характерное для всех стран, – это то, что коллективные экономические споры повсюду обычно разрешаются в рамках примирительно-третейской процедуры"[530]. Во многих странах классификация споров на индивидуальные и коллективные связана с разделением споров на юридические (споры о праве) и экономические (споры об интересах). Специалист МБТ Дж. Казале отмечал, что юридические споры могут быть либо коллективными, либо индивидуальными, тогда как споры в связи с интересами всегда носят коллективный характер[531].

Коллективные трудовые споры характеризуются специфическим субъектным составом и особенностями спора. Иными сло-

[530] Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе. М., 1978. С. 117–118.

[531] См.: Казале Дж. Сравнительный обзор систем судов по трудовым спорам // Суды по трудовым спорам в Европе. М., 1997. С. 5.

вами, коллективный спор затрагивает общие интересы единой группы (коллектива) работников, "предмет такого спора касается не персонально конкретных лиц, а любого работника, который вообще работает на данном предприятии либо работает на нем по данной профессии"[532].

В зарубежной практике особую категорию коллективных споров составляют споры о признании профсоюзов и споры о недобросовестной трудовой практике. Последние чаще всего возникают в связи с действиями, направленными на дискриминацию профсоюзов в сфере занятости. Так, британский Консолидированный закон о профессиональных союзах и трудовых отношениях 1992 г., Национальный закон о трудовых отношениях в США в определение трудового спора включают споры, связанные с представительством работников. В этой связи профсоюз рассматривается как самостоятельная сторона коллективного трудового спора. В ранее действовавшем Законе о коллективных трудовых спорах (1995 г.) профсоюзы признавались стороной коллективного спора. В действующем ТК РФ законодатель избирает дифференцированный подход. В коллективных трудовых спорах на локальном уровне социального партнерства (на уровне организации, индивидуального предпринимателя-работодателя) профсоюзы вправе действовать только в роли представителей работников, выступать в трудовом споре от их имени и в их интересах. На иных уровнях социального партнерства (федеральном, региональном, отраслевом и др.) профессиональные союзы признаются стороной коллективного спора, действуют от своего имени, могут иметь самостоятельные интересы в трудовом споре.

Международно-правовое регулирование порядка разрешения трудовых споров носит в значительной мере установочный, "общий" характер. МОТ до сих пор не приняла конвенций, специально посвященных международным стандартам разрешения трудовых споров, хотя такие попытки предпринимались. Но слишком широкий диапазон примирительно-третейских, арбит-

[532] Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 513.

ражных и судебных процедур разрешения трудовых споров, исторически сложившийся в национальном законодательстве государств, не позволяет "остановиться на некой универсальной" модели, которую могли бы признать многие страны[533]. В этой связи МОТ до настоящего времени ограничивается более "гибкими" правовыми формами – Рекомендациями. Так, Рекомендация МОТ № 92 о добровольном примирении и арбитраже (1951 г.) посвящена отдельным вопросам, касающимся добровольных процедур разрешения трудовых споров и не охватывает всех форм примирения и арбитража. В частности, в названной рекомендации указывается, что органы по добровольному примирению создаются на смешанной основе, из равного числа представителей от предпринимателей и трудящихся. Кроме того, отмечается, что примирительная процедура должна быть бесплатной и оперативной; сроки, которые могут устанавливаться национальным законодательством, должны определяться заранее и сводиться к минимуму. Рекомендация № 130 о рассмотрении жалоб на предприятии с целью их разрешения (1967 г.) относится исключительно к спорам о праве индивидуального характера. В других актах МОТ вопросы разрешения трудовых споров рассматриваются во взаимосвязи с другими трудовыми правами (Конвенция МОТ № 84 о праве на объединение и регулирование трудовых конфликтов вне метрополии (1947 г.); Конвенция № 154 о содействии коллективным переговорам (1981 г.) и др.). Так, Конвенция МОТ № 84 предусматривает необходимость содействия со стороны государства в осуществлении деятельности органов примирения, возложения на государственных должностных лиц функции рассмотрения трудовых конфликтов, поощрения к примирению и помощи сторонам в достижении справедливого урегулирования конфликта. Таким образом, в международно-правовых актах в качестве принципов разрешения трудовых споров называются принципы: 1) "мирного" разрешения споров на основании доброй воли сторон, добровольных форм примирения; 2) паритетных начал формирования ор-

[533] См. подробнее: Доклад Административного совета МБТ на своей 262-й сессии, состоявшейся в марте – апреле 1995 г. Женева, 1995.

ганов по разрешению трудовых споров; 3) доступности и оперативного разрешения трудовых споров; 4) активной роли государства в оказании содействия сторонам в урегулировании трудового спора и др.

ТК РФ регламентирует порядок разрешения коллективных конфликтов посредством примирительно-посреднических процедур и как крайнее средство разрешения спора рассматривает забастовку. Из анализа данного закона, на базе международно-правовых принципов, а также известных нам из зарубежного опыта закономерностей построения процедур по разрешению трудовых конфликтов вытекают следующие характеристики примирительно-посреднических процедур, которые отражают их сущность, социальное назначение.

1. Примирительно-посреднические органы (примирительная комиссия, рассмотрение спора с участием посредника и (или) трудовой арбитраж) формируются с участием спорящих сторон и государственных органов по урегулированию коллективных споров. Последние осуществляют уведомительную регистрацию коллективного спора, проверяют в случае необходимости полномочность сторон трудового конфликта, ведут базу данных по учету трудовых арбитров и др. Таким образом, названные государственные органы коллективного трудового спора по существу не разрешают, а выполняют только функции содействия примирительно-посредническим процедурам. Кроме того, государственные органы по урегулированию коллективных споров выполняют также и превентивную функцию. Работники этих государственных органов наделены правом беспрепятственно посещать любых работодателей в целях урегулирования коллективных трудовых споров, выявления и устранения причин, порождающих эти споры (ст. 407 ТК РФ).

Отметим, это весьма "скромная" для государственного органа роль, тем более что закон не предусматривает существования иного независимого постоянно действующего органа по рассмотрению коллективного конфликта. Примирительная комиссия, и посредник, и трудовой арбитраж представляют собой временные органы по разрешению конкретного спора.

В ТК РФ перечисленные процедуры рассмотрения коллективного трудового спора объединены одним термином "примирительные процедуры". Между тем их следовало бы назвать примирительно-посредническими процедурами. К тому есть основания. Примирение осуществляется самими заинтересованными сторонами через согласительные процедуры, примирительные комиссии. В то время как посредничество предполагает появление третьего независимого лица (посредника), который рекомендует сторонам тот или иной вариант решения конфликта. Посредничество по закону может быть как принудительным (обязательным), так и добровольным. По ТК РФ рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией является обязательной стадией. Ни одна из сторон коллективного спора не вправе уклоняться от участия в примирительных процедурах (ст. 401). Рассмотрение коллективного спора с участием посредника определяется соглашением сторон коллективного спора (ст. 403 ТК РФ). Эта стадия является добровольной и проводится по соглашению сторон.

Посреднические методы в зарубежной практике часто увязаны с арбитражными. Арбитр обычно разрешает спор по своему усмотрению и не связан с предложениями сторон. Так же как и примирительные процедуры, арбитраж может быть принудительным и добровольным. Посредническо-арбитражные органы могут создаваться самими сторонами спора, либо они могут прибегнуть к помощи независимых посредников и арбитров, либо в роли таковых выступают специальные государственные органы (в Канаде, Норвегии, США и др.).

Возвращаясь к ТК РФ, обратим внимание еще на один момент. Перечисленные выше органы мы объединили общим термином "примирительно-посреднические", хотя среди органов имеется и трудовой арбитраж. Между тем по характеру формирования (соглашением спорящих сторон) и юридической силе принимаемых решений трудовой арбитраж представляет собой разновидность посреднического органа. Это, вероятно, понимает и наш законодатель, предусмотрев возможность выбора спорящими сторонами обращения к посреднику или трудовому арбитражу. Трудовой арбитраж создается по общему правилу в слу-

чае, если стороны спора заключили соглашение в письменной форме об обязательном выполнении его решений (ст. 404 ТК РФ).

В Определении Верховного Суда РФ от 16.12.2005 № 78-Г05-65 особо подчеркивалось, что в соответствии с ч. 1 ст. 404 ТК РФ трудовой арбитраж создается в случае, если стороны этого спора заключили соглашение в письменной форме об обязательном выполнении его решений. Таким образом, закон связывает возможность использования этой процедуры не с решением сторон о переходе к этой процедуре, а с фактом достижения согласия об обязательном выполнении его решений. Заключение соглашения – это двусторонний добровольный процесс. Норма ч. 1 ст. 404 ТК РФ не может быть истолкована иначе, как наделяющая обе стороны коллективного трудового спора свободой выбора при передаче спора на рассмотрение в трудовой арбитраж. Предоставив сторонам коллективного трудового спора право принимать добровольное решение о создании трудового арбитража и тем самым об обязательности его решения, законодатель предоставил право каждой стороне, в том числе работникам, не согласиться с обязательностью этих решений и таким образом отказаться от использования указанной процедуры разрешения коллективного трудового спора. Ни в ст. 403, ни в ст. 404 ТК РФ нет нормы об обязательном рассмотрении коллективного трудового спора с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже.

Следовательно, трудовой арбитраж является добровольным. Из этого правила предусмотрено исключение. В случаях, когда в соответствии с ТК РФ в целях разрешения коллективного трудового спора не может быть проведена забастовка, создание трудового арбитража является обязательным и его решение имеет для сторон обязательную силу. При этом если стороны не приходят к соглашению о создании трудового арбитража, то решение по этим вопросам принимает соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров. Таким образом, речь идет о принудительном трудовом арбитраже как исключении из общего правила.

2. В ходе примирительно-посреднических процедур разрешается коллективный трудовой спор об интересе и, как исключение, коллективный спор о праве – спор о выполнении коллективных договоров, соглашений (ст. 398 ТК РФ).

Такое исключение вызывает у нас сомнение по ряду причин. Итак, все иные споры о праве работников разрешаются в юрис-

дикционных органах (КТС, общих судах), т.е. в рамках процедуры, установленной для разрешения индивидуальных трудовых споров. Это важно подчеркнуть. Если работники объявляют забастовку по причине задержки выплаты заработной платы, то такая забастовка должна признаваться незаконной, так как это – спор о праве, и каждый работник в индивидуальном порядке защищает свои трудовые права, принадлежащие ему по закону. Примирительно-посреднические процедуры, которые должны предшествовать забастовке, в этой ситуации теряют смысл. Если нарушается закон, то о каком компромиссном решении спорящих сторон может идти речь? Например, широкое распространение в конце 90-х годов прошлого века получили забастовки в связи с невыплатой или задержкой работодателем заработной платы. Верховный Суд РФ, обобщая эту практику, подчеркнул, что прекращение работы, вызванное нарушением прав работников на своевременную оплату труда, является **коллективной защитой** индивидуальных (выделено мною) трудовых прав. В этой связи забастовки не могут признаваться незаконными в силу ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров"[534].

В другом определении Верховного Суда РФ от 07.07.2006 № 82-Г06-2 отказано в удовлетворении заявления о признании забастовки незаконной, так как возникший между администрацией и работниками конфликт не носил характера коллективного спора, а представлял собой неразрешенные индивидуальные трудовые споры. Работники акционерного общества М., А., Н., П., цех по ремонту электрического оборудования, а также Г., Г.В. и Т., цех по ремонту котельного оборудования, требовали в связи с реорганизацией осуществить перевод работников из ОАО "Курганэнергоремонт" в ООО "Кургантехэнерго" в соответствии с коллективным трудовым договором ОАО "Курганэнергоремонт" и ТК РФ, а также пресечь дискриминацию членов профсоюза "Защита" на Курганской ТЭЦ, в ОАО "Курганэнергоремонт" и ООО "Кургантехэнерго", организованную и исполняемую группой должностных лиц этих предприятий.

Аналогичная, на наш взгляд, ситуация складывается в отношении коллективных споров о выполнении условий коллектив-

[534] См.: Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 8–10.

ного договора. Не вызывает возражений рассмотрение в ходе примирительно-посреднических процедур коллективных споров по вопросам заключения и изменения коллективного договора, соглашения, а равно признания правомочности сторон в коллективных переговорах. Но совершенно иное дело – спор о выполнении подписанного сторонами коллективного договора. Тем более, что в ТК РФ под индивидуальным трудовым спором также понимается спор по поводу применения коллективного договора, соглашения. В этой связи на коллективные трудовые споры по поводу выполнения коллективного договора следует либо распространить общий порядок разрешения споров о праве, либо законодательно разграничить понятия индивидуального спора по поводу применения условий коллективного договора, соглашения и коллективного спора по поводу выполнения условий коллективного договора, соглашения.

Между тем отметим, что законодательство зарубежных стран дает нам немало примеров "смешанного" предмета коллективных трудовых споров. Так, в Греции для разрешения экономических и юридических коллективных споров используются исключительно примирительно-третейские процедуры, состоящие из примирения, посредничества и арбитража.

Таким образом, коллективный трудовой спор – это спор об интересе, одной из сторон которого всегда должен выступать коллектив работников. Речь идет не о некоей группе работников, а о коллективном образовании, отвечающем формализованным в законе признакам. Хотя наш законодатель и отказался от термина "трудовой коллектив", заменив его на аморфное понятие "работники предприятия, организации", тем не менее без категории коллективного образования (субъекта) не обойтись ни в теории трудового права, ни в практике применения законодательства о коллективных трудовых спорах. В этой связи считаем, что общепризнанную классификацию трудовых споров на индивидуальные и коллективные по субъектному составу необходимо дополнить характеристикой групповых трудовых споров, назовем их так.

Коллективный трудовой спор, в отличие от группового спора, должен определяться двумя основными критериями. Во-

первых, субъектом такого спора является коллектив работников организации в целом, филиала, представительства или обособленного структурного подразделения. Если требования выдвигаются представительным органом работников организации (филиала, представительства, обособленного структурного подразделения), они должны утверждаться на соответствующем собрании (конференции) работников (ст. 399 ТК РФ). Так, бригада, работники цеха, отдела или иного структурного подразделения предприятия, организации не являются субъектами коллективного трудового спора, а следовательно, и носителями права на забастовку. Во-вторых, коллективные требования выдвигаются на общем собрании (конференции) коллектива работников организации, (филиала, представительства, обособленного структурного подразделения) большинством голосов работников, если в нем участвует более половины работающих. Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей избранных делегатов (ст. 399 ТК РФ).

Отсутствие перечисленных критериев коллективного трудового спора означает наличие группового спора, который разрешается в том же порядке, что и индивидуальные трудовые споры. Субъекты названного спора не имеют права на забастовку как крайнюю меру разрешения трудового конфликта. Выделение категории групповых трудовых споров возвращает нас к предшествующим выводам о необходимости нормативного регулирования процедуры разрешения споров о праве путем переговоров сторон и споров об интересе – в рамках согласительных процедур. Последние также должны быть обеспечены правовым механизмом реализации: порядок, сроки рассмотрения и исполнения совместных решений. Такие споры по охвату числа работников могут незначительно "не дотягивать" по количественным критериям до признания их коллективными. Поэтому полагаем, что необходимо дополнить действующее трудовое законодательство указанием на существование групповых трудовых споров. Эта категория споров должна идти через запятую с индивидуальными трудовыми спорами. Отметим, что в Италии любые трудовые споры юридического характера, если стороной спора является группа работников или если затронуты группо-

вые интересы, могут рассматриваться исключительно как набор индивидуальных трудовых споров, работники выступают в качестве соистцов, и решения носят самостоятельный юридический статус в отношении каждого отдельного работника[535]. В литературе отмечается, что российская система мирного разрешения коллективных трудовых споров более всего напоминает французскую. Так же как и во Франции, только коллективные споры могут рассматриваться с помощью примирительных процедур. При этом во Франции, так же как и в России, соединение индивидуальных требований работников, связанных с коллективным соглашением, признается индивидуальными спорами и, таким образом, находится в юрисдикции трудовых судов[536].

3. Законодательство о коллективных трудовых спорах устанавливает обязательность (принудительность) примирительной процедуры и добровольность посреднически-арбитражной (за исключением принудительного трудового арбитража). Ни одна из сторон коллективного трудового спора не вправе уклониться от участия в этих процедурах.

Рассмотрение коллективного трудового спора в примирительной комиссии является обязательной для сторон стадией его разрешения. В случае уклонения одной из сторон коллективного трудового спора от участия в создании или работе примирительной комиссии коллективный трудовой спор передается на рассмотрение в трудовой арбитраж (ст. 406 ТК РФ). Эта санкция организационного характера, применяемая в случае нарушения законодательства одной из сторон, носит декларативный характер. Рассмотрение трудового спора в трудовом арбитраже предполагает наличие письменного соглашения сторон об обязательности выполнения его решений, участие представителей сторон в разрешении спора. Между тем одна из сторон и в указанной ситуации может продолжить уклонение от участия в примирительно-посреднических процедурах.

Рассмотрение коллективного спора с участием посредника и в трудовом арбитраже носит добровольный характер. Стороны

[535] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. С. 186.
[536] Там же. С. 198.

коллективного трудового спора могут пригласить посредника и определить процедуру разрешения спора с участием посредника (ст. 403 ТК). Трудовой арбитраж создается по соглашению сторон трудового спора (ст. 404 ТК РФ). Как уже отмечалось, исключение составляет принудительный арбитраж в случаях, когда закон запрещает проведение забастовок в целях разрешения коллективного спора (ст. 413 ТК РФ).

Представители работодателя, уклоняющиеся от участия в примирительных процедурах, привлекаются к дисциплинарной или административной ответственности (ст. 416 ТК РФ). Кроме того, в случае уклонения работодателя от создания трудового арбитража работники могут приступить к проведению забастовки (ст. 406 ТК РФ). В отношении работников применяется особая санкция, назовем ее санкцией организационного характера, – это признание судом забастовки незаконной как объявленной без учета сроков и примирительных процедур (ст. 413 ТК).

Следует отметить, что в Рекомендации МОТ № 92 (1951 г.) речь идет о добровольном примирении и арбитраже. В этой связи Комитет по свободе объединений МОТ подчеркнул, что во многих странах законодательство оговаривает, что до объявления забастовки следует полностью использовать возможности процедур примирения и посредничества. Такие механизмы, тем не менее, должны преследовать единственную цель – способствовать переговорному процессу и не усложнять его чрезмерно или затягивать, так что законная забастовка становится практически неосуществимой[537]. Принудительный арбитраж в целом, по мнению экспертов МОТ, противоречит принципу добровольного участия в переговорах по коллективному договору, установленному Конвенцией № 98. Однако возможны исключения. Принудительный арбитраж как средство разрешения спора может применяться как по инициативе государственных властей, так и по инициативе сторон. В отношении принудительного арбитража по инициативе государства Комитет по свободе объединения высказался довольно однозначно: такой арбитраж при-

[537] См.: Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Принципы МОТ в отношении права на забастовку. Женева, МБТ, 2001. С. 26.

емлем только в случае забастовок в жизненно важных службах в строгом смысле этого термина, в случае острого национального кризиса или на государственной службе. Принудительный арбитраж по соглашению сторон не исключается из практики, если только он оговорен в коллективном договоре в качестве средства разрешения конфликтов или если его одобрили стороны в процессе переговоров по проблемам, породившим этот спор[538].

4. Решение примирительно-посреднических органов обязательно для сторон. В соответствии с ТК РФ соглашение, достигнутое сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора, оформляется в письменной форме и имеет для сторон коллективного спора обязательную силу (ст. 408). Решение примирительной комиссии оформляется протоколом, который имеет для сторон обязательную силу и исполняется в порядке и в сроки, которые установлены решением примирительной комиссии (ст. 402). Рассмотрение коллективного спора с участием посредника завершается принятием согласованного решения в письменной форме или протоколом разногласий (ст. 403), а решение трудового арбитража приобретают для сторон обязательную силу, если стороны заключили письменное соглашение об их выполнении (ст. 404). Согласно ТК РФ представители работодателя и работников, виновные в невыполнении обязательств по соглашению, достигнутому в результате примирительной процедуры, привлекаются к административной ответственности (ст. 416). Между тем согласно КоАП РФ 2001 г. юридическая ответственность за невыполнение обязательств по соглашению, достигнутому сторонами в результате названных примирительных процедур, возложена только на представителей работодателя. Но в состоянии ли указанные меры обеспечить исполнение этих органов? Не исключено, что представителю работодателя обойдется дешевле оплачивать административные штрафы, чем выполнять достигнутое соглашение. И здесь наш законодатель нашел весьма сомнительное разрешение вопроса. Так, согласно ст. 406 ТК РФ

[538] Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Принципы МОТ в отношении права на забастовку. С. 26–27.

работники имеют право на забастовку, если работодатель не выполняет решения трудового арбитража. Встает вопрос: а как же быть с указанным в законе условием об обязательности для сторон решений примирительных органов и с юридической ответственностью представителей работодателя? Ответ один – они остаются декларативными условиями, а законодатель стоит на позиции добровольного исполнения решений примирительных органов, и принудить работодателя к их исполнению можно через механизм забастовки. В таком случае эффективность и значимость обязательных примирительно-посреднических процедур сводится к нулю. Становятся понятными игнорирование со стороны работников указанных процедур и столь распространенная практика объявления забастовки без их соблюдения.

В обзорах судебной практики Верховного Суда РФ отмечалось, что при разрешении споров, связанных с признанием забастовок незаконными, судам следует тщательно проверять доводы участников спора об уклонении от проведения примирительных процедур разрешения коллективных трудовых споров. В зависимости от того, какая из сторон в споре уклонилась от соблюдения примирительной процедуры, суду следует принимать решение по заявлению о признании забастовки незаконной. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 28.05.1999 № 56-Г99-8 подчеркивалось, что в удовлетворении заявления о признании незаконной забастовки отказано правомерно, поскольку со стороны администрации предприятия были допущены нарушения порядка и сроков разрешения коллективного трудового спора. Из материалов дела усматривалось, что администрация ОАО «Холдинговая компания "Дальзавод"» уклонилась от проведения примирительных процедур. В связи с тем что именно со стороны администрации были допущены нарушения порядка и сроков разрешения коллективного трудового спора, суд обоснованно отказал в удовлетворении требований администрации ОАО «Холдинговая компания "Дальзавод"» о признании забастовки работников незаконной.

На наш взгляд, в ТК РФ имеет место неудачная рецепция законодателем зарубежного опыта рассмотрения коллективных трудовых споров, выразившаяся в половинчатом решении. Попытка нашего законодателя "усидеть на двух стульях" не увенчалась успехом, поскольку вопрос должен решаться последовательно в одном из двух направлений. Во-первых, если мы признаем принудительность (обязательность) примирительно-посреднических процедур, то и принятые в ходе этих процедур

согласованные сторонами решения должны быть обязательны к исполнению независимо от желания сторон и их предварительной договоренности об этом. Таким решением вопроса мы не перечеркиваем права на забастовку. Это не является антизабастовочной мерой, так как по закону отсутствие согласованного в примирительно-посреднических органах решения (например, составлен протокол разногласий) открывает дорогу к реализации права на забастовку в установленном законом порядке. Во-вторых, если мы признаем добровольность исполнения решений примирительно-посреднических органов, то этому должна соответствовать и добровольность примирительно-посреднических процедур. Именно о такой форме добровольного трудового посредничества и арбитража идет речь в названной ранее Рекомендации МОТ № 92 (1951 г.).

Таким образом, решение поставленной проблемы нам видится в следующем ключе. Сохранение в законе принудительных примирительно-посреднических процедур отвечает современному состоянию правового регулирования социально-трудовых отношений, когда коллективно-договорное и индивидуально-договорное регулирование находится в стадии формирования. Это тем более актуально, когда становление методов регулирования социальных и трудовых отношений приходится на период переходной нестабильной экономики. Вместе с тем, под согласованные сторонами решения примирительно-посреднических органов следует подвести правовой механизм принудительного исполнения этих решений. Если в законе заявлена обязательность примирительно-посреднических процедур, то им должна соответствовать обязанность сторон следовать этим решениям, которые обеспечиваются принудительным исполнением на случай уклонения одной из сторон от выполнения этой обязанности. При этом должен быть задействован не механизм юридической ответственности стороны-нарушителя, а механизм приведения в жизнь решения примирительно-посреднических органов.

В последнем случае допустим, по нашему мнению, следующий вариант решения проблемы. Он состоит в предоставлении судам права оформления исполнительного производства по та-

ким решениям. Это ассоциируется с аналогией предоставления работником в суд удостоверения на принудительное исполнение решения КТС (ст. 389 ТК). В нашем случае суд не будет рассматривать трудовой конфликт по существу. Это коллективный спор об интересе, и он явно не в компетенции суда. Суд проверит соблюдение процедуры и оформит исполнительный лист на принудительное исполнение. Это вполне реально, т.к. примирительно-посреднические процедуры должны сопровождаться письменными протоколами и письменными решениями.

Выводы

1. Примирительно-посреднические органы (примирительная комиссия, рассмотрение спора с участием посредника и (или) трудовой арбитраж) формируются с участием спорящих сторон и государственных органов по урегулированию коллективных споров.

2. В ходе примирительно-посреднических процедур разрешается коллективный трудовой спор об интересе и, как исключение, коллективный спор о праве – спор о выполнении коллективных договоров, соглашений.

3. Законодательство о коллективных трудовых спорах устанавливает обязательность (принудительность) примирительной процедуры и добровольность посредническо-арбитражной (за исключением принудительного трудового арбитража). Ни одна из сторон коллективного трудового спора не вправе уклониться от участия в этих процедурах.

4. Решение примирительно-посреднических органов обязательно для сторон. В соответствии с ТК РФ соглашение, достигнутое сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора, оформляется в письменной форме и имеет для сторон коллективного спора обязательную силу.

6.4. Право на коллективные способы самозащиты (забастовки и локауты)

Законодательство о забастовках формировалось от категорического их запрета и квалификации как преступлений (фран-

цузский закон Ле-Шапелье (1791 г.), английские антикоалиционные законы (1799 – 1800 гг.)) до их легализации, вначале через признание свободы работников на объединение, а затем и через провозглашение этого права на уровне Конституций. Впервые в мире это было сделано в Конституции Мексики в 1917 г., и это неслучайно. Первая исторически зафиксированная забастовка состоялась в Мексике еще в 1582 г., когда церковные певчие отказались выполнять свои обязанности в знак протеста против уменьшения их жалованья. Позднее право на забастовку возведено в ранг конституционных прав в Конституциях Франции в 1946 г. и Италии в 1947 г.

В России, как и в большинстве стран Запада, первоначально был установлен запрет забастовок под угрозой уголовного наказания согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.)[539]. Под напором революции уголовная ответственность за экономические стачки была отменена Временными правилами "О наказуемости наиболее опасных проявлений в забастовках" от 2 декабря 1905 г. В Уложении о наказаниях сохранили силу только статьи, предусматривающие ответственность не за стачки как таковые, а сопровождающие их насильственные действия забастовщиков, повреждение имущества предприятий и покушение на свободу труда. Вместе с тем, названные Временные правила признавали незаконными и устанавливали уголовную ответственность за забастовки в сфере существенных услуг и на предприятиях, прекращение деятельности которых угрожало безопасности государства или создавало угрозу общественного бездействия. Государственным служащим запрещалось принимать участие в забастовках под угрозой лишения права занимать должности по государственной службе.

Крайним средством разрешения коллективных трудовых споров были стачки, а также бойкот и лабель (лебель). Отметим, что экономические стачки в России были фактически легализованы только в 1905 г., хотя они имели место уже в 70 – 80-х гг. XIX в. Определенный интерес представляют требования стачечников, которые зачастую добивались не односторонних уступок,

[539] См.: Полянский Н.Н. Стачка рабочих и уголовный закон. СПб., 1907.

а компромисса, как бы мы сказали, в духе социального партнерства. Так, знаменитая Морозовская стачка, состоявшаяся на ткацкой фабрике г. Владимира в январе 1885 г. одним из главных требований, наравне с повышением заработной платы, имела изменение системы взимания штрафов. Стачечники требовали не их отмены, а только назначения арбитражной комиссии, состоявшей наполовину из рабочих и наполовину из мастеров. Такой комиссии должны были передаваться полномочия выносить постановления о штрафах[540].

После крупной стачки на Бакинских нефтяных промыслах, которая переросла во всеобщую стачку на Юге России, в декабре 1904 г. заключается первое в России регионально-отраслевое коллективное соглашение, предусматривающее сокращение рабочего дня до 9 часов в сутки, установление гарантированного минимума заработной платы, выплату рабочим квартирных денег и ряд других условий. Министерство торговли и промышленности во главе с министром Д.А. Философовым и управляющим отделом промышленности В.П. Литвиновым-Фалинским активно проводило идею о созыве в Баку совещания представителей нефтепромышленников и рабочих с целью создания постоянно действующей примирительной организации (камеры) для регулирования трудовых конфликтов. По мере спада революционного движения эта совещательная компания все более саботировалась как со стороны предпринимателей, так и центром в лице П.А.Столыпина[541]. В то же время, 2 декабря 1905 г., были утверждены Временные правила "О наказуемости наиболее опасных проявлений в забастовках", согласно которым были легализованы экономические стачки. Это было сделано под напором стачечной волны, и со стороны политического режима данная мера носила вынужденный и половинчатый характер.

---

[540] См.: Плеханов Г.В. Забастовка в России (Морозовская стачка) // Русский рабочий в революционном движении. Л., 1989. С. 149.

[541] См.: Потолов С.И. Царизм, буржуазия и рабочий вопрос в первой русской революции (Бакинская совещательная компания 1906 – 1908 гг.) // Рабочие и российское общество. Вторая половина XIX – начало XX в. СПб., 1994. С. 70–137.

Гораздо менее известны такие формы давления на предпринимателя при разрешении трудового спора, как бойкот и лебель. "Бойкот" происходит от имени англичанина Ч.К. Бойкота, управляющего имением лорда Ирна в Ирландии. В конце 70-х гг. XIX в. он потребовал от фермеров и рабочих, арендовавших земли лорда, через суд накопившиеся недоимки. В ответ арендаторы перестали иметь с ним дело и в 1880 г. вынудили к отъезду в Англию. Наибольшее распространение бойкоты получили в США, где профсоюзы призывали не покупать продукцию предприятий, на которых возникали экономические споры или иные конфликты. В России бойкоты впервые были организованы в 1905-1907 гг. Лебель являлся своеобразным дополнением к бойкоту, когда в организованном порядке рекомендовалось покупать продукцию конкурента предприятия, на котором были трудовые конфликты. Лебелем назывался небольшой ярлык, который вкладывался при упаковке в рекомендуемую для покупки продукцию[542].

В дореволюционной России отсутствовала специальная нормативная база примирительно-третейского разбирательства, в связи с чем стачки стали одной из основных форм разрешения трудовых споров. Неслучайно отечественные ученые в начале XX в. достаточно редко обращались к изучению примирительно-посреднической практики[543] в противовес большому объему как российской, так и переводной литературы, посвященной забастовкам[544]. Неоднозначно трактовались правовые последствия

[542] См.: Быков А.Н. Два могущественных средства борьбы с предпринимателями: бойкот и лебель. М., 1906. С. 3 и далее.

[543] См.: Войтинский И.С. Стачки и рабочий договор по русскому праву. СПб., 1911; Миклашевский А.Н. Арбитраж и соглашение в промышленных спорах. Юрьев, 1907; Полянский Н.Н. Право забастовок и обязательный арбитраж // Право.1906. № 5. С. 404–412 и др.

[544] См.: Адлер В. Массовая стачка. СПб., 1906; Громан В.В. Материалы к вопросу о мерах по борьбе с забастовками. М., 1914; Кулишер И.М. Рабочие союзы, стачки и германский проект наказуемости стачек // Вестник права. 1899. № 10; Миклашевский А.Н. Стачки и социальный вопрос. СПб., 1905; Скаржинский Л.Б. Забастовки и рабочие сотоварищества. СПб., 1905; Янжул И.И. Забастовки или стачки рабочих и чиновников, их значение, критика и возможность их замены. СПб., 1906 и др.

стачки. Французская "теория расторжения", принятая практикой французского кассационного суда и обоснованная ученым-трудовиком М. Капитаном, основывалась на том, что сам факт участия в стачке служит основанием расторжения договора найма на неопределенный срок, причем по инициативе работника. Первые российские ученые-трудовики, в том числе Л.С. Таль и И.С. Войтинский, были сторонниками "теории приостановления", воспринятой и дореволюционной судебной практикой. И.С. Войтинский сформулировал два вывода. Во-первых, стачечник может быть уволен работодателем только по истечении двух недель неявки на работу, т.к. прекращение трудового договора по инициативе работника возможно не ранее двух недель после предупреждения об этом другой стороны. К тому же целью стачки является не расторжение договора, а достижение лучших условий труда. Во-вторых, рабочий, не участвующий в стачке, вообще не может быть уволен по причине стачки. Более того, за это время ему должна быть выплачена заработная плата, исходя из общих положений о праве рабочего на заработную плату при случайной невозможности производства работ[545].

Известный российский экономист А.А. Исаев признавал законным неограниченное право рабочих на участие в забастовке. Последнюю он считал крайностью, но необходимым инструментом для разрешения кризисных ситуаций. При этом А.А. Исаев отмечал важность третейских судов и палат посредников и делил все трудовые споры на две группы: 1) споры о праве и 2) споры о внесении во взаимные отношения чего-либо нового (т.е. об интересе). Он констатировал, что необходимость стачек проистекает в том числе из-за невозможности примирения сторон. В этой связи особую важность приобретало недопущение стачек посредством разрешения конфликтов на предварительных этапах. Но в случае начала стачки она должна быть обдуманной, с реальными требованиями. Участие в ее организации профсоюзов было желательно, т.к. они придавали ей осмысленность и могли создать забастовочный фонд. А.А. Исаев не удер-

[545] См.: Войтинский И.С. Стачка и рабочий договор по русскому праву. СПб., 1911. С. 7–8, 37, 65.

жался от смешения экономических споров с политическими проблемами, признав право на политическую забастовку[546].

Организация незаконной стачки в России дореволюционного периода оставалась уголовно наказуемым деянием. Наиболее ярким исследователем этой проблемы был отечественный специалист по уголовному праву Н.Н. Полянский. Он был хорошо знаком с работами ведущих специалистов по правовому регулированию труда от Ф. Лотмара и П. Пика до Л.С. Таля. Его разбор таких понятий, как коалиция и стачка, анализ их истории, законодательного регулирования на Западе и современного состояния отличается подробностью и компетентностью[547]. При этом он рассматривал деятельность примирительных камер и третейских судов, анализировал русское уголовное законодательство о стачках[548]. Н.Н. Полянский являлся решительным сторонником легализации права на забастовку и отмены уголовной ответственности за нее, но связывал этот вопрос с политикой. Он прямо говорил о том, что "промышленная демократия совместима лишь с политической демократией"[549]. Н.Н. Полянский четко показал различие борьбы за коалиционную свободу рабочих во Франции, Германии и Англии[550]. Во Франции стремление рабочих к коалиционной свободе часто сливалось с широким стремлением к свободе вообще. Следствием этого стало широкое распространение прямых столкновений с силами правительства и бои на баррикадах. В Англии борьба за коалиционную свободу велась преимущественно профессиональными организациями, замыкавшимися в узкую сферу профессиональных интересов и чуждающимися политической деятельности. В Германии борьба

---

[546] См.: Исаев А.А. Забастовка. СПб., 1906. С. 4, 14–20, 34.

[547] См.: Полянский Н.Н. Коалиция рабочих и предпринимателей с точки зрения уголовного права. М., 1909, С. 1–26 и далее.

[548] Он же. Право забастовок и обязательный арбитраж // Право. 1906. № 5. С. 404–412.

[549] См.: Полянский Н.Н. Свобода стачек. История завоевания коалиционной свободы во Франции. М., 1906. С. 5.

[550] См.: Полянский Н.Н. Проблемы свободы коалиции во Франции // Право. 1905. № 47. С. 3782–3787; Он же. Забастовки в государственных и общественных предприятиях // Право. 1905. № 42. С. 3454–3461; Он же. Ограничение свободы коалиции в Англии // Право.1906. № 24. С. 2107–2116; № 25. С. 2218–2225.

за свободу коалиции началась значительно позднее других стран и велась, главным образом, парламентским путем. Говоря об истории законодательства о коалициях в России, автор заметил, что законы против стачек появились у нас раньше, чем произошла первая стачка. Первым законом, предусматривающим наказуемость стачек, явилось Уложение о наказаниях 1845 г. (ст. 1792), тогда как первое применение его в судебном порядке имело место только в 1870 г.[551]

Ученый утверждал, забастовка без коалиции невозможна, из всех свобод одной из самых важных для рабочего класса является свобода коалиций. Эту проблему он рассматривал в трех аспектах: историческом, социологическом и догматическом. В своих работах он анализировал не только теорию коалиций, но и положительное законодательство о рабочих коалициях, преимущественно Франции, Англии, Германии и России. При этом существенное место было уделено истории вопроса. Свою точку зрения исследователь сформулировал в двух основных положениях: 1) уголовное законодательство не должно содержать в себе никаких специальных ограничений свободы коалиций; 2) уголовное законодательство должно взять свободу коалиций под свою охрану. Примечательно, что Полянский рассматривал право коалиций как "право групп". Оно представляет собой, по его мнению, не сумму прав, принадлежащих отдельным лицам, а самостоятельное право, осуществляемое группами лиц, связанных между собой общностью экономического положения. Он, по сути, обосновал выделение коллективных трудовых прав, связав их с правом на коалицию, правом на забастовку и правом на заключение коллективного договора.

Полянский указывал, что термин "коалиция" употребляется в самых разнообразных смыслах (военно-дипломатическом, парламентском, юридическом), но он остановил свое внимание исключительно на промышленных коалициях, и главным образом коалициях рабочих. Автор подчеркивал, что коалиция заключает в себе известную опасность для общественных интере-

[551] См.: Полянский Н.Н. Русское уголовное законодательство о стачках и другие статьи по уголовному праву. М., 1912. С. 1–130.

сов и стеснение индивидуальных свобод, и на этой почве может возникнуть два вида деяний, имеющих уголовно-правовой характер. С одной стороны, некоторые приемы коалиционной деятельности могут быть объявлены преступными, с другой стороны, может быть объявлено преступным принуждение к участию в коалициях. В российском праве был добавлен еще и третий коалиционный деликт – повреждение имущества участниками коалиции. Он определял коалицию как основанное на соглашении соединение лиц для достижения одной и той же цели, а промышленную коалицию – как соединение известного числа рабочих или известного числа предпринимателей для защиты их общих интересов. Субъектами коалиции выступали рабочие (служащие) и работодатели, а профсоюзы представляли собой разновидность коалиции[552]. Вместе с тем, в отличие от профсоюзов, коалиции являются в большинстве случаев кратковременным соединением, созданным с определенной целью оказать влияние на условия труда. Основное внимание было обращено на такую форму коалиционной деятельности, как забастовка. Полянский четко разграничивал понятия стачки и забастовки. По его мнению, стачка (коалиция) – это соглашение рабочих или предпринимателей, имеющее целью изменить условия труда или, наоборот, воспрепятствовать их изменению. Последствием стачки может быть забастовка, но может и не быть. Анализируя российское законодательство о стачках, Полянский отрицал наказуемость не только законных забастовок, преследующих законную цель "принудить предпринимателя к возвышению заработной платы до истечения срока найма или к изменению других условий найма до истечения срока", но и забастовок, преследующих всякую иную цель, забастовок оборонительных и др.

В КЗоТах 1918, 1922 и 1971 (до ред. 1992 г.) гг. не содержалось правовой регламентации права на забастовку. В трудовом законодательстве советского периода прямого запрета на забастовку никогда не существовало. Более того, забастовки косвенно

[552] См.: Полянский Н.Н. Коалиции рабочих и предпринимателей с точки зрения уголовного права. С. 1–17.

были легализованы постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 января 1929 г., которым запрещалось обращать взыскания на принадлежащие профсоюзным органам стачечные фонды[553]. Названное постановление официально не отменялось, так что оно сохраняло силу вплоть до принятия Закона СССР "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" (1989 г.). И.С. Войтинский, анализируя трудовое законодательство 20-х гг. прошлого века, писал, что советское законодательство не запрещает стачки на государственных предприятиях, учреждениях. Однако "в государственных предприятиях партия и профсоюзы естественно отвергают стачку как метод отстаивания интересов работников, т.к. … администрация государственного предприятия является органом пролетарского государства. Здесь необходим институт обязательного арбитража (третейского суда по требованию одной из сторон)"[554]. Ученый считал целесообразным разграничение права на стачку в зависимости от категории предприятий: частные и государственные. КЗоТ 1922 г. для частных предприятий в основу примирительно-третейского разбирательства был положен принцип добровольного арбитража. Иное решение в форме обязательного арбитража, по мнению. И.С. Войтинского, ограничивало бы свободу стачек. Для государственных предприятий и учреждений в силу указанных выше причин необходим принудительный арбитраж, право требовать который в одностороннем порядке предоставляется профсоюзам[555].

Как мы уже отмечали ранее, по причинам политического и идеологического характера исследования права на забастовку проводились советскими учеными-трудовиками на основе критического анализа зарубежного законодательства.

Названный закон о трудовых спорах 1989 г. легализовал право на забастовку и определил порядок его реализации. Затем ему на смену пришел российский Закон "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" (1995 г.).

---

[553] См.: СЗ СССР. 1929. № 7. Ст. 63.
[554] Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 115.
[555] Там же. С. 114–115.

Право на забастовку принято называть одним из основополагающих прав второго поколения, т.е. социальных прав человека. Несмотря на это, в актах МОТ до сего дня отсутствует закрепление права на забастовку, что не соответствует международным стандартам, принятым на более общем уровне – ООН. Принятый ООН в 1966 г. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержит указание на обязанность подписавших его стран обеспечить право на забастовку. Но порядок реализации этого права должен определяться национальным законодательством. Как отмечалось выше, конвенции и рекомендации МОТ прямо не провозглашают право на забастовки, но тем не менее это право упоминается в ряде конвенций. Так, например, Конвенция об упразднении принудительного труда № 105 (1957 г.) запрещает использование принудительного или обязательного труда в качестве наказания за участие в забастовке. Контрольными органами МОТ – Комитетом по свободе объединения и Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций – сформирована практика применения принципов МОТ в отношении права на забастовку[556].

Между тем не во всех странах имеет место юридическое закрепление права на забастовку. В этой связи ученые-трудовики обычно подразделяют государства на два вида: государства, где законом гарантировано право на забастовку (США, Германия и др.), и государства, которые признают свободу забастовок. В последних в законодательстве право на забастовку в позитивной форме не выражено, забастовка в принципе не запрещается, и это право выводится из права на ассоциацию (Великобритания, Бельгия, Люксембург и др.)[557]

Конституция РФ (ст. 37) признает право работников на забастовку, порядок реализации этого права предусмотрен ТК РФ. Как отмечалось выше, в советской науке трудового права вопро-

[556] См. подробнее: Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Принципы МОТ в отношении права на забастовку. Женева, МБТ, 2001.

[557] Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе. С. 168–178.

сы теории и практики правового регулирования забастовок рассматривались в ключе классовой борьбы пролетариата с буржуазией. Но при этом глубоко и всесторонне анализировались этапы развития буржуазного законодательства о забастовках, буржуазные концепции права на забастовку, ограничения этого права, правовые последствия забастовки[558]. Изложение материала строилось на обширной базе первоисточников, сопоставлялись точки зрения зарубежных ученых, принадлежащих как к реформистскому "правому" крылу, так и ученых, придерживающихся левых взглядов. Это прежде всего немцы Т. Гайгер, А. Никиш, французы Ж. Вердье, П. Дюпон, А. Рудиль, британцы О. Кан-Фройнд, Б. Хеппль и другие.

Принципы (концепция) права на забастовку включают, на наш взгляд, следующие основные положения:

1. Право на забастовку как коллективное трудовое право работников, их организаций. Право на забастовку – коллективное по своей природе право. Забастовка как "коллективное действие качественно отличается от составляющих ее индивидуальных действий работников"[559]. В этом смысле по своей сущности право на забастовку является коллективным правом и не укладывается в рамки индивидуальных трудовых отношений, "является выражением коллективной воли работников, а для регулирования действий коллектива нельзя механически применять те правила и законы, которые имеют своим назначением регулирование поведения отдельных лиц"[560]. В этой связи участие работника в забастовке не может рассматриваться в качестве нарушения трудовой дисциплины и основания для расторжения трудового договора. Если забастовка как коллективный акт законна, то участие в ней не может рассматриваться как нарушение условий индивидуального трудового договора. Это действительно

[558] Историю буржуазного законодательства о забастовках см.: Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 78–107; Баглай М.В. Законодательство США в борьбе с забастовочным движением. С. 7–60; Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе. С. 166–230.

[559] Труд, право, идеология / Под ред. Л.С. Зивс. С. 54.

[560] Баглай М.В. Законодательство США в борьбе с забастовочным движением. С. 119.

должна быть "коллективная воля", коллективное решение о проведении забастовки.

Контрольные органы МОТ рассматривают право на забастовку как неотъемлемую часть права на объединение, защищаемого Конвенцией № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию.

Обычно носителями права на забастовку являются коллективные субъекты: профсоюзы, работники организации. Во многих странах право на забастовку понимается как право, принадлежащее исключительно профсоюзам. Поэтому забастовки, объявленные не профсоюзом или не получившие поддержки, одобрения профсоюзов, называются неофициальными и запрещаются законодательством (в Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Португалии и др.). В ряде других стран право на забастовку признается по своей природе индивидуальным правом, поэтому им наделяются непосредственно работники (в Италии, Нидерландах, Франции). Иногда в национальном законодательстве ряда стран вводится количественный критерий, согласно которому право на забастовку предоставляется двум и более работникам (Намибия), трем и более работникам (Гватемала, Коста-Рика), пяти и более (Панама)[561].

Комитет по свободе объединения разъяснил, что данное право распространяется на трудящихся и их организации (профсоюзы, федерации, конфедерации). Как правило, право на забастовку признается МОТ за профсоюзными организациями. Между тем Контрольные органы МОТ признали, что в национальном законодательстве возможно закрепление данного права в качестве предмета договора, заключенного при участии определенной части трудящихся независимо от их членства в профсоюзе.

В качестве необходимого условия реализации права на забастовку указанные органы называют обязательство иметь определенный кворум и получить согласие оговоренного большинства для принятия решения о забастовке. При этом особо подчер-

[561] Лютов Н.Л. Забастовки и другие промышленные акции работников (международный и сравнительно-правовой анализ) // Труд за рубежом. 2001. № 4. С. 96.

кивается, что требование о принятии решения о забастовке более чем половиной голосов всех заинтересованных трудящихся является чрезмерным и может затруднить проведение забастовки, особенно на больших предприятиях, особенно в случаях профсоюзов с большим числом трудящихся. Иными словами, кворум и метод голосования и требуемое большинство голосов не должны быть такими, что могут повлечь за собой риск серьезного ограничения права на забастовку.

Закон РФ о коллективных трудовых спорах (1995 г.) предоставлял право на забастовку как профсоюзным организациям, так и непосредственно работникам в лице органов общественной самодеятельности. В ТК РФ позиция законодателя изменилась в сторону ограничения самостоятельного независимого права профсоюзных организаций объявлять забастовки. Как отмечалось выше, по ТК РФ этим правом наделены субъекты коллективного трудового спора: работники организации, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения. Решение об объявлении забастовки, принятое профессиональным союзом (объединением профсоюзов), должно утверждаться для каждой организации собранием (конференцией) работников данной организации (ст. 410).

Но при этом правом на забастовку наделены работники не только организации в целом, объявить забастовку вправе работники филиалов, представительств, иных обособленных структурных подразделений организации. Во всех перечисленных случаях должны соблюдаться требования к кворуму:
1) правомочный состав присутствовавших на общем собрании (не менее половины от общего числа работников) или конференции (не менее двух третей делегатов конференции);
2) принятие решения о забастовке, если за него проголосовало не менее половины работников, присутствовавших на собрании (делегатов конференции).

Понятие филиала, представительства организации содержится в ГК РФ (ст. 55). Филиалы и представительства должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица. В этой связи трудовой коллектив (коллектив работников) филиалов и представительств юридического лица как

субъект коллективного трудового спора определяется конкретными формальными критериями. Иначе складывается ситуация в отношении коллектива работников обособленного структурного подразделения юридического лица. Такие подразделения не отражаются в уставных документах юридического лица, но, как правило, должны быть поставлены на налоговый учет по месту их нахождения (ст. 11 Налогового Кодекса РФ). ТК РФ не содержит определения обособленного структурного подразделения работодателя. Определение, содержащееся в налоговом законодательстве, дано в целях налогообложения и практически непригодно для применения в сфере трудовых отношений. Судебная практика предложила в качестве ориентиров следующие критерии: 1) определенная степень самостоятельности структурного подразделения, которая обеспечивает его автономную от основной организации деятельность, в том числе территориальная обособленность; 2) особый характер деятельности, условий труда и особый коллективный интерес работников структурного подразделения.

Так, в Определении Верховного суда РФ от 01.12.2006 № 48-Г06-20 указывалось, что заявление о признании забастовки коллектива оркестра театра незаконной удовлетворено правомерно. Во-первых, обособленное структурное подразделение должно обладать такой степенью самостоятельности, которая обеспечивает его автономную от основной организации деятельность и которая, в случае забастовки работников такого подразделения, обеспечивала бы возможность продолжения деятельности всей организации. Оркестр не может быть признан обособленным структурным подразделением театра оперы и балета, поскольку он является неотъемлемой органической частью общей деятельности театра, от его работы непосредственно зависит художественная ценность исполняемого произведения, поскольку оперный либо балетный спектакль – это совокупность нескольких видов искусств (музыка, танец, пение). Забастовка артистов оркестра, как видно из материалов дела, поставила под угрозу срыва работу других подразделений Театра, работники которых участия в забастовке не принимали. Такая форма защиты интересов, отметил суд, законной быть признана не может. Во-вторых, как следует из штатного расписания и Устава Театра, оркестр не является обособленным структурным подразделением данного государственного учреждения культуры. Отдельного локального нормативного акта об оркестре не имеется.

В другом Определении Верховного Суда РФ № 93-Г05-14 от 26.08.2005 также указывалось, что при рассмотрении дела суд пришел к правильному выводу о том, что цех технологического автотранспорта не может быть признан обособленным структурным подразделением ЗАО "Серебро Магадана", поскольку от его работы непосредственно зависела работа всех основных производственных участков данной организации. Особое указание в ст. 410 ТК РФ на то, что работники не любого, а только обособленного структурного подразделения организации вправе принимать решение о проведении забастовки, необходимо для защиты прав и законных интересов работников тех подразделений организации, которые не поддерживают требования части трудового коллектива, намеренного провести забастовку, или по иным причинам не желают принять участие в забастовке. В этой связи понятие обособленности структурного подразделения не может трактоваться иначе, как такая степень самостоятельности этого подразделения, которая обеспечивает его автономную от основной организации деятельность и которая в случае забастовки работников такого подразделения обеспечивала бы возможность продолжения деятельности всей организации.

В Определении Верховного Суда РФ № 49-Г04-87 от 02.11.2004 отмечается, что ст. 410 ТК РФ предусматривает право на объявление забастовки не только работниками всей организации, ее филиала, представительства, но и обособленного структурного подразделения. Генеральный директор Федерального государственного унитарного предприятия «Авиакомпания "Башкирские авиалинии"» обратился в суд с иском о признании незаконной забастовки, проведенной коллективом летного отряда Федерального государственного унитарного предприятия «Авиакомпания "Башкирские авиалинии"». При этом следует иметь в виду, что признание обособленного структурного подразделения организации таковым может производиться независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми оно наделяется. Одним из критериев в данном случае может являться его территориальная обособленность и наличие оборудования стационарных рабочих мест по месту его нахождения. Из материалов дела усматривается, что в структуре предприятия «Авиакомпания "Башкирские авиалинии"» летный отряд выделен в отдельное подразделение, работа летного состава протекает в особых условиях с определенной правовой регламентацией вне территории авиакомпании, имеет свою специфику в оплате и пенсионном обеспечении. Поэтому при разрешении коллективного трудового спора по поводу заключения коллективного трудового договора работники летного отряда с учетом характера деятельности могут иметь свой особый интерес, отличающийся от интересов работников других подразделений авиа-

компании, в том числе в части установления условий труда и его оплаты. С учетом этих конкретных обстоятельств, установленных по делу, Судебная коллегия считает возможным согласиться с доводами, изложенными в кассационной жалобе, о том, что летный отряд авиакомпании "Башкирские авиалинии" является обособленным структурным подразделением, а поэтому вправе объявить забастовку.

Между тем профессиональные союзы и их объединения вправе выступать в качестве стороны (инициатора) коллективного трудового спора на тех уровнях социального партнерства, где они являются единственными представителями работников. На федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом и территориальных уровнях социального партнерства интересы работников при разрешении коллективных споров по поводу заключения, изменения коллективных соглашений, контроля за их исполнением представляют соответствующие профсоюзы, их объединения (ст. 29 ТК РФ).

Ограничение права на забастовку отдельных категорий трудящихся продиктованы интересами общества в целом. Забастовка не должна подрывать "общее благо". Контрольные органы МОТ признают возможным исключение в национальном законодательстве из права на забастовку для служащих армии и полиции. В отношении государственных служащих ограничение права на забастовку касается, по мнению Комитета по свободе объединений, только тех категорий государственных служащих, которые осуществляют свои полномочия от имени государства. Комитет экспертов МОТ допускает ограничение или запрещение забастовок трудящимся в "жизненно важных службах" в строгом смысле этого термина, т.е. тех службах, нарушение деятельности которых подвергло бы опасности жизнь, личную безопасность или здоровье всего или части населения. И еще один запрет на забастовки может быть оправдан, как считает Комитет по свободе объединения, – это обстановка острого национального кризиса, что влечет за собой объявление чрезвычайного положения. Но этот запрет может быть оправдан только в течение ограниченного периода и в масштабах, необходимых в данной обстановке.

При этом Контрольные органы МОТ единодушны во мнении о том, что ограничение или запрет права на забастовку должны компенсироваться адекватным правовым механизмом разрешения трудовых споров, например в виде примирительных, посреднических процедур. При этом стороны должны иметь возможность участвовать в определении и осуществлении такой процедуры; арбитражные решения должны быть обязательны для обеих сторон и после их принятия должны осуществляться быстро и в полной мере.

В рассматриваемой части принципов реализации права на забастовку действующее российское трудовое законодательство в целом соответствует рекомендациям МОТ. Согласно ТК РФ признаются незаконными и не допускаются забастовки в следующих случаях. Во-первых, всем работникам запрещены забастовки в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении. Во-вторых, забастовки запрещены в органах и организациях по перечню, установленному ТК РФ (правоохранительные органы, Вооруженные Силы РФ, станции скорой и неотложной помощи и др.). Это так называемые "безусловные" основания признания забастовок незаконными.

В-третьих, – в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, но только если создается угроза обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей (ст. 413). При отсутствии такой угрозы работники названных организаций вправе объявить забастовку.

Так, Определением Верховного Суда РФ от 29.07.2002 № 4-Г02-21 в удовлетворении жалобы о признании забастовки незаконной на основании создания действиями профсоюзной организации локомотивного депо (железнодорожный транспорт) при проведении забастовки угрозы жизни и здоровью людей отказано, поскольку, хотя забастовка и признана незаконной на основании нарушения порядка принятия решения об объявлении забастовки и срока предупреждения работодателя о забастовке, оспариваемая забастовка не представляла угрозы жизни и здоровью граждан. Из материалов дела усматривалось, что в день забастовки движение поездов было не остановлено, а ограничено. Электропоезда ходили с удлиненными интервалами, минимальное обслуживание пассажиров осуществлялось. Доказательств того, что была создана угроза здоровью и жизни

людей, ФГУП "Московская железная дорога МПС РФ" суду не представило. Судом установлено, что оспариваемая забастовка не представляла угрозы жизни и здоровью граждан.

В другом Определении Верховного Суда РФ от 17.02.2006 № 60-Г06-3 отмечалось, что заявление о признании незаконной забастовки работников, обслуживающих тепловые сети, удовлетворено правомерно, поскольку в соответствии с законодательством являются незаконными и не допускаются забастовки в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей. В решении суда правильно указано на то, что объявление и проведение забастовки работниками филиала "Усть-Большерецкие тепловые сети" ГУП "Камчатсккоммунэнерго", связанной с ограничением подачи тепловой энергии в детские сады, больницы, социальный приют, жилые дома, административные здания села Усть-Большерецк, села Кавалерское, поселка Октябрьский перед наступлением зимы в районе Крайнего Севера, создает реальную угрозу жизни и здоровью жителей района. В силу статьи 55 Конституции РФ и пункта "б" части 1 статьи 413 ТК РФ это является достаточным основанием для признания забастовки незаконной.

Названный выше перечень оснований признания забастовки незаконной является общей нормой, правилом. Федеральным законом право на забастовку может быть ограничено и в иных случаях. В случаях, когда законодательством забастовки не допускаются, решение по коллективному трудовому спору принимает обязательный трудовой арбитраж (ст. 413), но рассмотрению коллективного спора названным органом должны предшествовать, по общему правилу, примирительные процедуры. Если стороны не приходят к соглашению о создании трудового арбитража, его составе, регламенте и полномочиях, то решение по этим вопросам принимает соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров.

2. Право на забастовку существует только для законных забастовок. Иными словами, право на забастовку не только допускает, но и предполагает его регулирование и ограничение. Такой подход соответствует устоявшейся международно-

правовой практике признания забастовок[562]. Установление критериев законности забастовок – центральная часть разработанного буржуазной доктриной и судебной практикой учения о юридической природе права на забастовку. Определение законности забастовок в самом общем виде сводится к установлению законности а) целей забастовки (выдвигаемых забастовщиками требований); б) применяемых средств (форм, методов) борьбы; в) к обеспечению соотношения (сбалансированности, адекватности) целей и методов проведения забастовки.

Законность целей забастовки. По действующему российскому законодательству целью забастовки является разрешение коллективного трудового спора. Указание на цель забастовки позволяет отграничить их от иных форм самозащиты трудовых прав, с одной стороны, и нарушений трудовой дисциплины – с другой.

В ряде стран цели забастовки определяются довольно узко, ограниченно. Так, в Германии проведение забастовок регулируется в основном судебными решениями. По мнению Федерального трудового суда, проведение забастовки возможно только с целью заключения коллективного договора и достижения целей, которые могут им регулироваться. При этом отказ от права на забастовку на время действия коллективного договора является в Германии нормальной практикой[563].

Между тем контрольные органы МОТ (Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитет по свободе объединения Административного совета МОТ) придерживаются довольно широкого и емкого определения целей коллективного спора и забастовки. Специалисты МОТ полагают, что

[562] См., например: Труд, право, идеология / Под ред. С.Л. Зивс. М., 1982, С. 47–63; Френкель Э.Б. Правовые методы регулирования забастовочного движения в странах Восточной Европы // Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву. Труды 54. М., 1993. С. 106–118.

[563] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. Сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 24.

требования, выдвигаемые работниками в ходе забастовки, можно разделить на три группы[564]:

1. Профессиональные и экономические интересы (стремление гарантировать или улучшить условия труда и жизни трудящихся). По мнению Комитета по свободе объединения, право на забастовку не должно быть ограничено только трудовыми спорами по поводу подписания коллективного договора, трудящиеся и их организации должны, если это необходимо, иметь возможность более широко выражать свое недовольство экономическими и социальными проблемами, затрагивающими интересы членов организации.

2. Профсоюзные (стремление признать, гарантировать или расширить права профсоюзных организаций). По мнению контрольных органов МОТ, объявление забастовки с целью признания профсоюзов является законной акцией.

3. Политические (критика социально-экономической политики органов государственной власти, непосредственно затрагивающей интересы трудящихся). При этом Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций считает, что забастовки чисто политического характера не входят в сферу действия принципа свободы ассоциаций[565].

Однако проблема состоит в том, что на практике зачастую просто невозможно провести грань между политическими и производственными аспектами забастовки, поскольку проводимая правительством политика может непосредственно сказываться на положении трудящихся и работодателей, как, например, в случае общего замораживания зарплаты и цен. В целом подход Комитета по свободе объединений МОТ ориентирован на определение той грани, когда социально-экономическая забастовка перерастает в политическую, забастовку, преследующую чисто политические цели. Так, рассматривая конкретное дело по всеобщей забастовке, Комитет постановил, что 24-часовая забастовка с целью повышения минимальной заработ-

[564] См.: Жернигон Б., Одеро А., Гидо Г. Принципы МОТ, касающиеся права на забастовку // Международный обзор труда. Т. 137. 1998. № 3–4.

[565] МОТ. Свобода объединения. Женева, 1997. С. 102.

ной платы, соблюдения действующих коллективных договоров и изменения экономической политики (снижения цен и уровня безработицы) считается законной и относится к обычной практике деятельности профсоюзной организации.

Еще одна проблема, касающаяся целей забастовки, стала предметом рассмотрения Контрольными органами МОТ. Речь идет о забастовках солидарности. В "Общем обзоре" за 1983 год Комитет экспертов дал определение забастовкам солидарности ("когда трудящиеся выступают в поддержку другой забастовки") и выразил мнение, что общее запрещение забастовок солидарности может привести к злоупотреблениям и что трудящиеся должны иметь право на подобные действия при условии, что та забастовка, в поддержку которой они выступают, проводится на законных основаниях (МОТ, 1983b, параграф 217).

Закон РФ о коллективных трудовых спорах (1995 г.) фактически запрещал политические забастовки, установив, что признаются незаконными забастовки, создающие реальную угрозу основам конституционного строя. ТК РФ названной формулировки не содержит. Но при этом в ТК РФ четко определена целевая направленность забастовки как способа разрешения конкретного коллективного трудового спора (ст. 409). В такой интерпретации забастовки – это действия работников, направленные против их непосредственного работодателя. Между тем в российской и зарубежной практике проводятся забастовки солидарности.

В зарубежной практике правовое регулирование забастовок солидарности варьируется от их полного запрета (США), до их легального признания (Мексика). Но в большинстве стран рассматриваемые забастовки законодательством не предусматриваются, а законность их проведения оценивается судами (Канада, ФРГ и др.). Тем не менее Комитет экспертов и Комитет по свободе объединения МОТ считают, что общий законодательный запрет на осуществление забастовок солидарности может привести к злоупотреблениям, что трудящиеся должны иметь возможность прибегнуть к такого рода действиям при условии,

что поддерживаемые ими первоначальные забастовки законны[566].

Забастовки солидарности российским трудовым законодательством не предусмотрены, но и прямо не запрещены. Однако судебная практика не признает законными забастовки солидарности.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 03.02.2006 № 66-Г06-1 отмечалось, что в удовлетворении заявления о признании незаконной бессрочной забастовки отказано правомерно, поскольку суд сделал правильный вывод об отсутствии коллективного трудового спора между работниками и администрацией школы. Объявленная профсоюзной организацией забастовка была направлена на достижение целей, не подпадающих под признаки предусмотренного Федеральным законом "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" (1995 г.) определения забастовки. Как установлено судом, 5 августа 2004 г. Федеральный координационный совет объединения профсоюзов России СОЦПРОФ вынес решение об объявлении общероссийской забастовки в целях защиты интересов работников учреждений образования и установления им с 1 января 2005 г. тарифной части заработной платы. Первичной профсоюзной организацией СОЦПРОФ школы на основании подписных листов опроса работников школы было принято решение о присоединении с 28 ноября 2004 г. к данной забастовке. При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод об отсутствии коллективного трудового спора между работниками и администрацией Детской школы искусств, правомерно посчитав, что по существу в данном случае имела место забастовка солидарности, проверка законности которой по правилам главы 61 ТК РФ не подлежит.

Отметим, что в современной литературе звучат предложения, исходя из позиции МОТ, закрепить в ТК РФ определение забастовки солидарности и условия ее проведения[567].

Законность средств забастовки связана с легализацией способов (форм) ее проведения. Забастовка состоит не в прекращении трудовых отношений, а в коллективном их приостановлении. Такая конструкция юридической природы права на забастовку обосновывалась еще дореволюционными российскими учеными, о чем мы писали выше.

---

[566] См.: Свобода объединения и коллективные переговоры. Доклад экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций на Международной конференции труда. 81-я сессия, 1994. Женева, 1995.

[567] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. С. 230.

В современном законодательстве зарубежных стран признаются не только традиционные виды забастовок в форме полного или частичного приостановления работы, но и иные, так называемые нестандартные, не связанные с прекращением работы: производительные забастовки, сидячие забастовки, замедление темпов работы, "шахматные", круговые, забастовки солидарности и др.[568] В некоторых странах (в Австралии, Канаде, Южной Корее, Великобритании, Швеции) юридическое значение имеет не термин "забастовка", а более общий – "промышленная акция", когда под законодательную защиту подпадает и ряд иных действий работников, не являющихся собственно прекращением работы, а представляющих собой замедление работы либо иные действия, направленные на остановку или ограничение производительности[569]. В Японии работники используют разнообразные формы промышленных акций, таких как одновременное использование выходных и отпусков в масштабах всего предприятия, различные демонстрационные меры (вывешивание плакатов, ношение значков участников акции и др.).

Принципы Контрольных органов МОТ не содержат определения забастовки, которые позволили бы сделать выводы в отношении законности различных способов проведения забастовки. Однако некоторые типы забастовочных действий (включая захват рабочих мест, снижение темпов работы или "работу по правилам"), которые не являются типичными случаями прекращения работы, признаются Комитетом по свободе объединений при том условии, что они осуществляются мирным путем. Комитет считает, что какие-либо ограничения относительно форм забастовочных действий оправданы только в том случае, если данные действия выходят за рамки действий мирного характера.

В ТК РФ легализована одна из форм забастовок в виде временного отказа работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. Иные формы протеста работников не признаются забастовкой, в частности, судебной практикой не

[568] См. подробнее: Киселев И.Я. Указ. соч. С. 13–64.

[569] См. подробнее: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. С. 211–236.

признается в качестве забастовки объявляемая работниками голодовка.

В Определении Верховного Суда РФ от 27.12.2002 № 31-Г02-25 указывалось, что в удовлетворении иска о признании забастовки незаконной отказано правомерно, поскольку возникшие между работниками и работодателем разногласия не носят характер коллективного трудового спора и действия ответчиков не являются забастовкой. Три работника из 25 человек трудового коллектива социального приюта для детей и подростков (г. Канаш) объявили забастовку и голодовку по причине недовольства работой директора приюта. Отказывая в удовлетворении иска, суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии в рассматриваемом случае коллективного трудового спора, действия ответчиков в правовом смысле не являются забастовкой.

В другом Определении Верховного Суда РФ от 21.03.2000 № 33-Г00-4 в удовлетворении заявления о признании забастовки незаконной было отказано, поскольку объявленная решением конференции трудового коллектива акция с выполнением всем персоналом атомной станции своих обязанностей в полном объеме не является забастовкой. Забастовку предлагалось производить методом снижения мощности блоков АЭС по графику, предлагаемому забастовочным комитетом, который должен был подписать директор АЭС, а весь персонал станции должен был выполнять свои обязанности в соответствии с должностными инструкциями и правилами внутреннего трудового распорядка. Разрешая заявленные администрацией ЛАЭС требования о признании такой забастовки незаконной, суд пришел к обоснованному выводу о том, что объявленная конференцией трудового коллектива забастовка таковой по существу не является, то есть указанная акция не предполагала временного добровольного отказа работников от выполнения трудовых обязанностей в целях разрешения коллективного трудового спора, о чем и указано в решении конференции трудового коллектива, а следовательно, не подпадала под определение забастовки, данное в п. 6 ст. 2 Федерального закона "О порядке разрешения коллективных трудовых споров", согласно которому забастовка – временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора.

ТК РФ (в ред. ФЗ от 30 июня 2006 г.) предусматривает право работников в установленном законом порядке проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки (ст. 401).

Что касается пикетов, Контрольные комитеты МОТ считают, что подобные действия не должны подлежать вмешательству со стороны государственной власти и запрещение забастовочных пикетов оправдано только тогда, когда забастовка перестает носить мирный характер. В зарубежной практике в некоторых странах пикеты считаются просто средством информирования и не включают действий, препятствующих проходу небастующих на свое рабочее место, в других странах пикеты могут считаться формой права на забастовку, а захват рабочих мест – его естественным продолжением.

"Законность средств, методов" проведения забастовок связана с соблюдением порядка (процедур) их объявления, а именно:

а) порядка проведения собрания (конференции) работников или сбора подписей в поддержку забастовки (ст. 410 ТК РФ);

б) уведомления о предстоящей забастовке (о начале предстоящей забастовки работодатель должен быть письменно предупрежден не менее чем за 10 календарных дней, а в случае предупредительной забастовки – не менее чем за три дня (ст. 410 ТК РФ);

в) установления минимального объема услуг в определенных случаях (при проведении забастовки должен быть обеспечен необходимый минимум работ (услуг)) (ст. 412 ТК РФ).

При нарушении хотя бы одного из перечисленных требований забастовка признается незаконной (ст. 413 ТК РФ).

Например, в Определении Верховного Суда РФ от 31.08.2007 № 6-Г07-7 указывалось, что исковые требования о признании незаконной предупредительной забастовки удовлетворены правомерно, так как о часовой предупредительной забастовке работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за три рабочих дня.

В другом Определении Верховного Суда РФ от 17.05.2002 № 5-Г02-52 отмечалось, что забастовка работников авиационно-технического центра, назначенная на основании решения внеочередной конференции профсоюза авиационных специалистов, правомерно признана незаконной, поскольку решение о проведении забастовки принято неполномочным органом, проведение забастовки создает угрозу безопасности пассажиров и минимум необходимых работ (услуг), который должен был выполнять-

ся во время забастовки, не был определен в установленном законом порядке.

Согласно ТК РФ решение о забастовке принимается при соблюдении требований, предъявляемых к кворуму участников собрания (конференции) и работников, проголосовавших за проведение забастовки (ст. 410). Комитет по свободе объединения признает необходимым условием для осуществления права на забастовку принятие решения о забастовке именно тайным голосованием.

В отношении минимального объема услуг ("минимальная служба") Комитет экспертов МОТ считает, что "минимальная служба" может быть установлена в ситуации, когда значительное ограничение или полный запрет забастовок не представляется оправданным и в которой – не ставя под сомнение право большинства трудящихся на забастовку – может потребоваться обеспечение основных потребностей пользователей и безопасная и непрерывная работа производственных мощностей. Во избежание неоправданного ограничения права на забастовку Комитет по свободе объединений разъяснил, что минимальный набор услуг, который должен быть обеспечен при забастовке, следует устанавливать только в отношении:

1) услуг, перерыв в предоставлении которых может угрожать жизни и здоровью людей;

2) услуг, которые не являются строго необходимыми, но перерыв в их предоставлении может привести к острому кризису в стране, и в результате такие услуги могут стать необходимыми;

3) государственных услуг особой важности[570].

Конституционный Суд РФ в своих решениях отмечает, что возможность ограничения права на забастовку отдельных категорий работников с учетом характера их деятельности и последствий прекращения ими работы прямо вытекает из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и граждани-

[570] См.: Свобода объединения: Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Женева, 1997.

на не должно нарушать права и свободы других лиц, и статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства[571]. Но при этом Конституционный Суд особо подчеркивает, что запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации, железнодорожного транспорта на основании одной лишь их принадлежности к определенной отрасли признается не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 37 (часть 4) и 55 (части 2 и 3).

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, особо отмечалось, что запрет забастовок распространяется не на всех без исключения работников, занятых в организациях, относящихся к системе гражданской авиации, а лишь на определенную их категорию с учетом характера деятельности, а также значимости выполняемых ими работ[572].

Законность соотношения (адекватности) целей и методов забастовки. Российский законодатель не вводит в понятие "законности" забастовки соотношение целей и методов забастовки, т.е. соответствия требований работников и потерь работодателя, общества, вызванных забастовкой. В зарубежном законодатель-

[571] См.: Определение КС РФ от 8 февраля 2007 г. № 275-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Линева С.Ю. на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 26 Федерального закона о железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; Определение КС РФ от 16 октября 2003 г. № 318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров Российской Федерации и Тюменской территориальной федерации профсоюзов авиационных диспетчеров Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод положением п. 1 ст. 52 Воздушного кодекса Российской Федерации» и др.(Документы не опубликованы)

[572] СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1976.

стве и судебной практике этот принцип "социальной соразмерности, пропорциональности" в той или иной форме находит свое отражение (в Польше, Германии и др.). Контрольные органы МОТ предлагают рассматривать в качестве критерия соотношения целей и методов забастовки общеправовой запрет злоупотребления при осуществлении права на забастовку. По мнению названных органов, право на забастовку является основополагающим, но не признается абсолютным правом. Применение права на забастовку должно согласовываться с другими основополагающими правами граждан и работодателей. Злоупотребления при использовании права на забастовку могут принимать различные формы – от применения данного права группами трудящихся, на которых такое право не распространяется, или несоблюдения разумных требований при объявлении забастовки до нанесения ущерба помещениям, собственности компании или их разрушения и случаев насилия в отношении физических лиц[573].

Так, согласно ТК РФ орган, возглавляющий забастовку, имеет право приостановить забастовку. Для возобновления забастовки не требуется повторного рассмотрения спора примирительной комиссией или в трудовом арбитраже. Однако названный орган должен использовать свое право на приостановление забастовки добросовестно в соответствии с его целевым назначением. В случае возобновления забастовки орган, возглавивший забастовку, обязан не менее чем за три рабочих дня предупредить об этом работодателя и соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных споров. В противном случае возобновленная забастовка признается незаконной.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 31.08.1999 № 3-Г99-5 указывалось, что заявление о признании забастовки членов профсоюза незаконной удовлетворено правомерно, так как оснований для возобновления ранее приостановленной забастовки у профсоюза не было, поскольку работодатель от выполнения взятых на себя обязательств не уклонялся, не был соблюден порядок принятия решения о возобновлении забастовки.

[573] См.: Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Принципы МОТ в отношении права на забастовку. Женева, МБТ, 2001. С. 41.

В первом томе настоящего Курса мы уже касались проблемы запрета злоупотребления трудовыми правами. Здесь же еще раз подчеркнем необходимость легального закрепления этого общеправового запрета в ТК РФ на уровне принципов (основных начал) правового регулирования социально-партнерских отношений.

3. Право на забастовку предполагает использование процедур примирения, посредничества и арбитража до объявления забастовки, как правило добровольных; за исключением случаев обязательного (принудительного) арбитража. Право на забастовку предполагает предварительное обращение в добровольном или принудительном порядке к процедуре "мирного" разрешения коллективного трудового спора. Как уже отмечалось, МОТ рекомендует применять добровольные процедуры примирения и посредничества, добровольный арбитраж. Административный совет Международного Бюро Труда МОТ отмечает, что основным принципом проведения забастовок в настоящее время служит их осуществление только в качестве крайней меры. Примирение, посредничество и арбитраж рекомендованы в качестве предварительного условия проведения забастовки, причем соответствующие процедуры должны быть беспристрастными и оперативными, а заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в них на всех стадиях[574].

В большинстве стран забастовка – крайнее средство разрешения коллективного трудового спора, когда предшествующие примирительно-посреднические процедуры не привели к погашению конфликта. И в редких случаях забастовка не признается таким последним средством разрешения спора. Так, в Японии она зачастую проводится еще до начала осуществления примирительных процедур. Как уже отмечалось выше, в российском законодательстве устанавливается принудительность примирительных процедур, предшествующих забастовке. Работники вправе объявить забастовку только тогда, когда примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора, либо работодатель уклоняется от примирительных проце-

[574] МОТ. Свобода объединения. Женева, 1997. С. 105–121.

дур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного спора (ст. 409 ТК РФ). ТК РФ выделяет два вида забастовок: собственно забастовка и предупредительная забастовка. Предупредительной забастовке также должны предшествовать примирительные процедуры, но в усеченном объеме. Предупредительная забастовка может быть объявлена только однократно после пяти календарных дней работы примирительной комиссии (ст. 410). Несоблюдение примирительных процедур влечет незаконность забастовки.

В ТК РФ в обязанности сторон коллективного трудового спора вменяется не только обязательное прохождение примирительно-посреднической процедуры, но и обязанность продолжить разрешение коллективного спора и в период проведения забастовки (ст. 412). Таким образом, забастовка не является основанием прекращения примирительных процедур.

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 25 января 2008 г. № 5-Г07-113 отмечалось, что исковые требования о признании забастовки незаконной удовлетворены правомерно, так как профсоюз объявил о проведении забастовки без соблюдения процедуры разрешения коллективного трудового спора, что противоречит требованиям ТК РФ, поскольку в соответствии со статьей 409 ТК РФ право на забастовку признается как последний этап разрешения коллективного трудового спора. Открытое акционерное общество "Российские железные дороги" (далее ОАО "РЖД") обратилось в Московский городской суд с иском к Российскому профессиональному союзу локомотивных бригад железнодорожников (далее – РПЛБЖ) о признании забастовки работников ОАО "Российские железные дороги", объявленной Российским профессиональным союзом локомотивных бригад железнодорожников, незаконной. При рассмотрении дела суд пришел к выводу о том, что РПЛБЖ не обладал правом на выдвижение от имени работников ОАО "РЖД" заявленных требований. Суд также установил, что требования, выдвинутые РПЛБЖ, не были утверждены на собрании (конференции) работников ОАО "РЖД". Ни собрание, ни конференция работников ОАО "РЖД" в соответствии с требованиями ст. 399 ТК РФ не проводились. В связи с этим суд правильно указал на то, что отказ ОАО "РЖД" от удовлетворения требований, выдвинутых РПЛБЖ с нарушением требований ст. 399 ТК РФ, нельзя считать началом коллективного трудового спора по смыслу положений ст. 398 и 400 ТК РФ. Таким образом, РПЛБЖ объявил о проведении забастовки без соблюдения процедуры разрешения коллективного трудового спора, что противоречит требованиям ТК РФ, поскольку в соответствии со статьей 409 ТК право

на забастовку признается как последний этап разрешения коллективного трудового спора. С учетом вышеизложенных обстоятельств суд пришел к обоснованному выводу о том, что данная забастовка была объявлена РПЛБЖ с нарушением процедур и требований, установленных ТК РФ, что в силу ч. 3 ст. 413 ТК РФ является достаточным основанием для признания ее незаконной.

4. Гарантированность (защитные механизмы) права на забастовку. *Гарантии защиты от дискриминации и преследования за участие в забастовке.* Праву на забастовку должна корреспондировать обязанность государственных органов, а также работодателей воздержаться от каких-либо действий, направленных на подавление забастовок и наказание их организаторов и участников. Более того, право на забастовку должно обеспечиваться позитивными действиями государства по созданию гарантий осуществления этого права. Комитет по свободе объединения МОТ подчеркивает, что законное осуществление права на забастовку не должно повлечь каких-либо внесудебных мер наказания, означающих дискриминационные действия против профсоюзов и лиц, участвовавших в забастовке. Причем эти гарантии должны носить пролонгированный характер. Комитет по свободе объединения отметил, что одним из вариантов защиты профсоюзных руководителей является положение, запрещающее увольнение таких трудящихся как во время пребывания на данном посту в профсоюзе, так и в течение определенного периода после ухода с этого поста, за исключением случаев серьезных проступков. В соответствии с международно-правовыми нормами в ТК РФ в отношении членов выборных профсоюзных органов установлены специальные пролонгированные гарантии (ст. 374, 376 ТК).

Дискриминационными признаются увольнения трудящихся, членов профсоюза и профсоюзных руководителей за участие в забастовке. Применение таких мер, по мнению Контрольных органов МОТ, является нарушением принципа свободы объединения. В отношении права на забастовку подчеркивается, что сохранение трудовых отношений является нормальным правовым следствием признания права на забастовку. Таким образом, осо-

бое значение придается гарантиям сохранения трудовых отношений.

В отношении вмешательства полиции во время забастовки Комитет по свободе объединения отметил, что оно должно быть ограничено требованиями поддержания общественного порядка и только теми случаями, когда существует реальная угроза для правопорядка.

Гарантии сохранения трудовых отношений. В некоторых странах с обычной системой права считается, что забастовки могут повлечь прекращение трудового договора и позволяют работодателям заменить забастовщиков только что нанятыми работниками (штрейкбрехерами). В других странах в случае забастовки работодатели могут заменить на какое-то время бастующих. Но при этом, например, во Франции, Испании, Греции, Португалии существуют законы, ограничивающие это право работодателя. Так, трудовым законодательством Новой Зеландии привлечение штрейкбрехеров допустимо только в случае, если продолжение работы необходимо вследствие требований производственной безопасности и здоровья. Однако эти ограничения не применяются в случае незаконных забастовок[575]. Справедливости ради отметим, что в некоторых странах запрещается любая замена бастующих (в Мексике и др.).

Комитет по свободе объединения не одобряет такую практику, поскольку она препятствует законно бастующему работнику возобновить работу в силу того, что его рабочее место занято другим. Однако Комитет по свободе объединения считает, что замена бастующих может быть оправдана только в ограниченных случаях: в случае забастовки в жизненно важной службе, в которой забастовки запрещены законом, и когда создается обстановка острого национального кризиса.

В советской науке трудового права отмечалось, что использование труда штрейкбрехеров в капиталистическом обществе является эффективным оружием предпринимателей, подрывающим право на забастовку. Право на забастовку превращается в

[575] См.: Черняева Д.В. Трудовое право Новой Зеландии // Труд за рубежом. 2007. № 7. С. 123.

фикцию в той мере, в какой предприниматель может заменить бастующих рабочих и без всякого ущерба для себя продолжить обычную производственную деятельность. При этом советскими учеными-трудовиками анализировалось не только зарубежное законодательство, поощряющее штрейкбрехерство, запрещающее "обязательный" юнионизм, но и точки зрения буржуазных правоведов по теоретическому обоснованию рассматриваемого института. Так, И.Я. Киселев писал, что с позиций буржуазных правоведов, точно так же, как право на объединение предполагает наличие права не присоединяться к профсоюзу, право на забастовку не исключает особой охраны и защиты лиц, желающих работать в период забастовки вместо забастовщиков. Право на коалицию не должно нарушать индивидуальную свободу труда[576].

В соответствии с ТК РФ (ст. 414) участие работника в забастовке не может рассматриваться в качестве нарушения трудовой дисциплины и основания расторжения трудового договора. В этой части российское законодательство соответствует международно-правовым стандартам и рекомендациям МОТ. Вместе с тем, в ТК отсутствуют ограничения прав работодателей на привлечение к работе других работников взамен бастующим. Фактически на период забастовки работодатель вправе заключить срочные трудовые договоры с новыми работниками (срок договора ограничивается событием – прекращением забастовки) либо перевести на эти работы работников, не участвующих в забастовке, с их согласия. Между тем Комитет экспертов МОТ в отношении замены бастующих новыми работниками заметил, что такая практика лишает право на забастовку его содержания, национальное законодательство должно обеспечивать подлинную защиту этого права. В этой связи заслуживают поддержки предложения о легализации в ТК РФ запрета на замену бастующих иными работниками на период забастовки, за исключением

[576] См.: Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. М., 1971. С. 226–228; Он же. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе. С. 217–218.

случаев обеспечения "необходимого минимума" работ в "жизненно важных сферах".

Согласно ТК РФ на время забастовки за участвующими в ней работниками сохраняется место работы и должность. Но работодатель вправе не выплачивать названным работникам заработную плату, если коллективным договором или соглашением не предусмотрены компенсационные выплаты работникам, участвующим в забастовке. Подобное решение содержится в трудовом законодательстве большинства стран. Комитет по свободе объединения отмечает, что такая практика не порождает никаких возражений, выплата заработной платы работникам за период забастовки "не является обязательной и не запрещается".

Одним из источников компенсации бастующим работникам части заработной платы могут служить специальные забастовочные фонды. Они формируются, как правило, профсоюзами, порядок их создания и распределения регламентируется уставными документами профсоюзов (профсоюзными нормами). В некоторых странах предпринята попытка государственной правовой регламентации деятельности таких фондов. Например, ТК Азербайджана (ст. 278) предусматривает, что управление забастовочными фондами осуществляется в соответствии с уставами, утвержденными профсоюзами или иными представительными органами работников. Органам государственной власти и работодателям запрещается финансировать такого рода фонды. Денежные средства этих фондов могут использоваться не только для помощи бастующим работникам, но и для компенсации убытков работодателю в связи с проведением незаконной забастовки. Отметим лишь одно, что такая государственная регламентация забастовочных фондов не должна представлять собой вмешательство государства во внутренние дела профсоюзов, нарушать их независимость.

Гарантии добровольности участия в забастовке. Гарантии права на забастовку должны также обеспечивать добровольность участия в забастовке и не исключать возможности добровольного отказа от этого права, а также сохранение трудовых отношений. Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забас-

товке. Лица, принуждающие работников к участию в забастовке или отказу от такого участия, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность (ст. 409 ТК РФ).

Гарантии права на труд лиц, не участвующих в забастовке. Право на забастовку означает также и установление гарантий возможности работы для тех, кто не участвует в забастовке. Комитет экспертов МОТ разделяет принцип права работать для лиц, не участвующих в забастовке, и дополняет его указанием на то, что в случае организации забастовщиками пикетов данное действие должно носить мирный характер и не вести к актам насилия в отношении отдельных лиц. Кроме того, Комитет по свободе объединения решил, что положения национальных законодательств о закрытии предприятий, учреждений в случае забастовки являются нарушением права на продолжение работы лиц, не участвующих в забастовке.

Согласно ТК РФ работникам, не участвующим в забастовке, оплачивается простой не по вине работников, в размерах, предусмотренных кодексом, коллективным договором, соглашением (ст. 414).

Во многих странах лица, не участвующие в забастовке, не получают за эти дни оплаты. Например, во Франции таким работникам работодатель не обязан сохранять заработную плату, потому что забастовка признается непреодолимой силой для работодателя. Именно поэтому Контрольные органы МОТ особо подчеркивают, что работники, не принимающие участия в забастовке, должны иметь возможность выполнять свою работу.

Гарантии деятельности стачечных комитетов, профсоюзных органов. Право на забастовку обеспечивается также и установленными законом гарантиями деятельности стачечных комитетов (органов, возглавляющих забастовку). Согласно ТК РФ органу, возглавляющему забастовку, предоставляется право созывать собрания (конференции) работников, получать от работодателя необходимую информацию, приостанавливать и возобновлять забастовку (ст. 411). Поскольку представители этого органа участвуют в разрешении трудового спора, постольку им устанавливаются гарантии трудовых прав. Представители работников не могут быть в период разрешения коллективного

трудового спора подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе работодателя без предварительного согласия уполномочившего их на представительство органа (ст. 405 ТК РФ).

5. Забастовка признается незаконной только на основании решения независимого органа (суда). По сути, в трудовом праве применяется презумпция законности забастовки, но эта презумпция опровержима в судебном порядке (забастовка считается законной до тех пор, пока не принято решение о суда о признании ее незаконной).

Комитет по свободе объединения МОТ особо подчеркнул, что ответственность за объявление забастовки незаконной лежит не на правительстве, а на независимом органе, пользующемся доверием заинтересованных сторон, особенно в тех случаях, когда само правительство является стороной в споре.

Согласно ТК РФ таким органом является суд. Суд вправе не только признать забастовку незаконной, но и в случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей неначавшуюся забастовку отложить на срок до 30 дней, а начавшуюся – приостановить на тот же срок (ст. 413). ТК РФ определяет основания, порядок признания забастовки незаконной, юридические последствия такого признания в отношении работников и органа, возглавившего забастовку. До вступления этого решения в законную силу действует принцип законности проводимой забастовки. Решение о признании забастовки незаконной принимается Верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов по заявлению работодателя или прокурора.

Исходя из положений ст. 413 ТК, суды рассматривают дела о признании забастовки незаконной независимо от того, проведена такая забастовка или о ее проведении объявлено. Нормами ТК РФ предусмотрена возможность принятия судом обеспечительных мер в отношении как начавшейся, так и неначавшейся забастовки.

Решение суда о признании забастовки незаконной, вступившее в законную силу, подлежит немедленному исполнению. Ра-

ботники, приступившие к проведению забастовки или не прекратившие ее, в этом случае могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию. В этой части важно подчеркнуть единство, взаимосвязь коллективного права на забастовку и индивидуальных трудовых прав и обязанностей работника, вытекающих из трудового договора.

К ответственности за незаконные забастовки привлекаются и представительные органы работников, как правило профсоюзы. В исследованиях советского периода гражданско-правовая ответственность профсоюзов за незаконные забастовки квалифицировались как насильственно-репрессивные функции буржуазного государства, направленные на подавление забастовочного движения пролетариата. Приводилась ставшая хрестоматийной фраза В.И. Ленина о том, что "… Присуждать рабочие союзы к возмещению господам капиталистам убытков, причиненных стачкой, значит на самом деле уничтожать свободу стачек"[577]. В Законе РФ о коллективных трудовых спорах (1995 г.) предусматривалась имущественная ответственность профсоюзов за незаконные забастовки, которая носила гражданско-правовой характер, возмещению подлежали не только прямые убытки, но и неполученные доходы в размере, определяемом судом.

В ТК РФ речь уже идет об имущественной ответственности представительного органа работников, объявившего и не прекратившего забастовку после признания ее судом незаконной, по решению суда на основании заявления работодателя, прокурора. Если это профсоюзный орган зарегистрированной профсоюзной организации, то возмещение убытков за счет собственных средств профсоюза вполне реально. Но возможно, что забастовку возглавит иной представительный орган работников или профорган незарегистрированной профсоюзной организации, тогда заявленная имущественная ответственность не обеспечена наличием собственных средств у представительного органа. Отчасти эта проблема может быть разрешена за счет средств забастовочных фондов, о чем речь шла выше.

[577] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 26.

В соответствии с ТК РФ в случае непосредственной угрозы жизненно важным интересам Российской Федерации или отдельных ее территорий Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на 10 календарных дней. В этой связи отметим, что Контрольные органы МОТ признают правомочность предписаний о выходе на работу (приостановлении забастовки) в особо критической обстановке или для обеспечения работы жизненно важных служб в строгом смысле этого термина. Однако эти предписания не должны вести к злоупотреблениям таким средством возобновления работы.

6. Право на забастовку может быть уравновешено правом на локаут. Это положение концепции права на забастовку не является общепризнанным в зарубежной практике. Международная организация труда также не имеет однозначной позиции в отношении легализации права работодателей на локаут, ограничившись в рекомендательных актах лишь упоминанием о таковом. Административный совет МБТ отмечает в отношении забастовок и локаутов, что они должны использоваться в качестве крайней меры – последнего средства давления на другую сторону спора – и осуществляться мирными средствами.

Как уже отмечалось ранее, Европейская социальная хартия устанавливает в общей декларативной форме право трудящихся и работодателей на коллективные действия в случаях коллизии интересов, включая право на забастовку, при условии соблюдения обязательств, которые могут вытекать из заключенных ранее коллективных договоров (ст. 6). Таким образом, Хартия наряду с правом на забастовку работников гарантирует и право на локаут работодателей, если только это право не ограничено обязательством отказа от забастовок и локаутов, включенным в коллективный договор.

Что касается права работодателя на локаут, то в зарубежном законодательстве этот вопрос решается по-разному. Так, ряд стран так же как и российский законодатель, запрещает локауты. Например, в Португалии в Законе № 65 (1977 г.) содержатся прямой запрет локаута и довольно жесткие санкции к работодателю за нарушение этого запрета, вплоть до тюремного заклю-

чения. В других странах локаут прямо не запрещен законом, но и не регламентируется им. Это право выводится из природы коллективного договора и признается правоприменительной практикой суда по трудовым делам. Например, в Германии право на локаут обосновывается судами по трудовым делам из общих принципов договорного права, а именно заключенного в коллективном договоре обязательства сторон по поддержанию социального мира, т.е. взаимного отказа от забастовок и локаутов на период действия тарифного соглашения[578]. В США в коллективные договоры тоже нередко включаются условия о социальном мире, которые, по сути, узаконены судебной практикой.

В третьих странах право на локаут получает законодательное закрепление, при этом в законе определяются и условия реализации этого права (в Швеции, Канаде, Турции, Индии, Венесуэле, Нигерии и др.). Яркий тому пример – Закон Турции "О коллективных соглашениях, забастовке и локауте" (1983 г.), который устанавливает единый правовой режим для забастовок и локаутов. И забастовке, и локауту предшествуют одни и те же примирительные процедуры, каждая из сторон вправе обратиться с ходатайством в суд по трудовым делам с заявлением о проверке законности локаута и забастовки[579].

Комитет экспертов МОТ проанализировал законодательство многих странах по вопросам, возникающим в связи с системами коллективных переговоров, предусматривающих социальный мир (отказ от забастовок) на период действия коллективного договора с помощью либо законодательства, либо коллективного договора, либо положений, установленных решением суда или арбитражного органа. Комитет полагает, что все эти варианты, как допускающие отказ от забастовок на период действия коллективного договора, так и не устанавливающие подобных ограничений, согласуются с Конвенциями МОТ о свободе объединения и праве на коллективные переговоры. При этом выбор сле-

---

[578] См.: Шмидт Г. Партнерство в условиях рыночной экономики // Социалистический труд. 1990. № 9. С. 81–82.

[579] См.: Силин А.А. Локаут в системе трудовых отношений // Труд за рубежом. 1995. № 1. С. 22–23.

дует оставить на усмотрение каждого государства в зависимости от его законодательства и практики.

В целом в зарубежной практике все четче проявляется тенденция к признанию локаута и его правовой регламентации. При этом важно, чтобы право на локаут по юридической силе и последствиям не перечеркивало права на забастовку. Неприятие в ряде стран локаута во многом объясняется тем, что по своим юридическим последствиям локаут гораздо жестче забастовок. Так, общепризнано в зарубежной практике, что забастовка, как правило, приостанавливает, а не прекращает трудовые отношения. В то время как локаут обычно влечет прекращение трудовых отношений. Например, в США по Закону Вагнера (1935 г.) работодатель вправе уволить участвовавших в забастовке работников в случаях, если на место участника принят другой постоянный работник или имела место реорганизация производства в период забастовки. На наш взгляд, эти действия работодателя – не что иное, как локаут, повлекший прекращение трудовых отношений с работниками-забастовщиками.

В таком же ключе определяются локауты в Законе РФ о коллективных трудовых спорах (1995 г.) и ТК РФ. Локаут характеризуется как увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или забастовке. Иными словами, локаут влечет прекращение трудовых отношений. В Концепции модельного трудового кодекса СНГ в качестве довода в пользу запрета локаута отмечается, что в отличие от забастовки, которая приостанавливает трудовые отношения, локаут их обязательно прекращает[580].

Конечно, локаут в таком нормативном понимании подлежит запрету. Однако это не означает отказа от самой концепции взаимных обязательств сторон коллективного договора и паритетной ответственности. Решение проблемы мы видим в реализации принципа "противовеса" коллективных организационных санкций и их юридических последствий. Отсюда негативные по-

[580] Концепция модельного трудового кодекса. Утверждена постановлением Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств № 16-7, 9 декабря 2000.

следствия локаута и забастовки необходимо уравновесить по правовым последствиям. Например, в упомянутом Законе Турции "О коллективных соглашениях, забастовке и локауте" есть норма о том, что локаут не прекращает трудовых отношений, а приостанавливает их. В правоприменительной практике трудовых судов Германии право на локаут также рассматривается как действия работодателя по отстранению работников от работы и, соответственно, утрате заработка. Локаут приостанавливает, но не прекращает трудовых отношений с работниками. В ЮАР в Законе о трудовых отношениях (1995 г.) локаутом признается недопущение работодателем работников до их рабочих мест в целях понуждения к принятию требований работодателя по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Таким образом, под локаутом следует понимать односторонние действия работодателя по остановке части или всего предприятия, отказ в предоставлении работы, создании условий, которые могут привести к остановке работы на любом участке производства. Локаут влечет отстранение работников от работы, а не их увольнение. Только при таком подходе право на локаут по юридическим последствиям будет уравновешено правом на забастовку.

Поскольку право на локаут – это "забастовка наоборот", постольку в зарубежном законодательстве устанавливаются условия и процедура реализации этого права. В законодательстве ряда стран возникновение права на локаут связано исключительно со стадией коллективных переговоров. В ходе коллективных переговоров по заключению коллективного договора локаут является ответной мерой на забастовку (так называемый наступательный локаут). В свою очередь и право на забастовку связывается только со стадией коллективных переговоров. После подписания коллективного договора вступает в силу взаимное обязательство сторон о социальном мире при соблюдении сторонами условий коллективного договора. Такой принцип закреплен в Федеральном законодательстве о труде Канады, Законе Турции "О коллективных соглашениях...", в Законе о трудовых отношениях ЮАР, в правоприменительной практике судов Германии и др. Более того, праву на локаут должны предшество-

вать, как указано в перечисленных источниках, и обязательные примирительные процедуры и сроки предупреждения о локауте. Юридические последствия порождает только законный локаут. Важно отметить, что взаимные обязательства сторон о соблюдении мира в коллективном договоре поддерживаются паритетной ответственностью сторон. При незаконном локауте судебные органы обязывают работодателя возместить работникам ущерб, причиненный незаконным локаутом. В случае незаконной забастовки профсоюз, возглавлявший или поддержавший забастовку, обязан возместить ущерб, причиненный такой забастовкой.

В других странах локаут допускается не только на стадии ведения коллективных переговоров, но и в процессе реализации коллективного договора как "оборонительный локаут". Под последним понимается ответная реакция работодателя на незаконную забастовку или забастовку, которая угрожает безопасности персонала, наносит существенный вред сохранности собственности работодателя и др. (во Франции, Испании).

Некоторые страны Латинской Америки, признавая право на локаут, устанавливают в законодательстве довольно жесткие ограничения его проведения. Так, в Боливии на проведение локаута требуется разрешение судебного органа, в Эквадоре проведение локаута контролируется инспекцией труда, а продолжительность локаута нередко определяется органом примирения и арбитража[581]. Во многих странах законодательством устанавливаются требования о прохождении сторонами коллективного спора обязательных примирительно-посреднических процедур, которые должны предшествовать как локауту, так и забастовке, о соблюдении сроков предупреждения о грядущих коллективных мерах.

Таким образом, в практике зарубежных стран можно выделить две основные формы легализации локаута. Первая форма основана на принципе "формального" паритета, уравнивания статуса забастовок и локаутов. Она характерна для стран с развитой системой социального партнерства (Великобритании,

[581] См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. С. 349.

США, Швеции и др.). В основе этой формы лежит теория юридического и экономического равноправия сторон, "равенства оружия". Как отмечал И.Я. Киселев, "в буржуазной литературе имеется немало высказываний, обосновывающих эквивалентность и даже тождественность забастовок и локаутов как по форме, так и по существу"[582]. Вторая форма признания локаута основана на принципе "материального паритета", где не отрицается необходимость защиты более слабой стороны в коллективных переговорах – работников. В ключе теоретического обоснования такой формы В.И. Усенин приводит утверждение профессора Лондонского университета О. Кан-Фройнда о недопустимости одинакового подхода к забастовкам и локаутам, "право на забастовку должно пониматься как привилегия, специально предоставленная экономически более слабой стороне"[583]. В этой связи в законодательстве и судебной практике зарубежных стран, придерживающихся рассматриваемой формы признания локаута, разрешаются только защитные (оборонительные) локауты в ответ на забастовку (чаще всего незаконную) работников, в ряде случаев проведение локаутов ограничено дополнительными условиями. Так, в Японии оборонительный локаут можно осуществить на законных основаниях только в том случае, если работодатель подвергается непропорциональному, наносящему существенный ущерб давлению со стороны работников.

По-разному решается в разных правовых системах и вопрос о юридических последствиях локаута в отношении работников, не принимающих участие в забастовке. В одних государствах локауты могут применяться и к таким работникам, в других – наоборот – только к бастующим[584].

---

[582] Киселев И.Я. Трудовые конфликты в капиталистическом обществе. С. 199.

[583] См.: Усенин В.И. Социальное партнерство или классовая борьба? М., 1968. С. 182.

[584] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. М., 2007. С. 237–252; Он же Промышленные акции работодателей (международный и сравнительно-правовой анализ) // Труд за рубежом. 2002. № 1. С. 118, 124.

Полагаем, что коль скоро наш законодатель подспудно все же склоняется к конструкции взаимных обязательств и паритетной ответственности сторон, то решение поставленных проблем возможно по двум направлениям. Первый вариант предполагает сохранение запрета локаута, но внесение дополнений в ТК РФ в качестве основания признания забастовки незаконной нарушение работниками обязательства в коллективном договоре об отказе от забастовок при условии выполнения работодателем положений коллективного договора. Второй вариант решения связан с нормативным признанием локаута в "мягкой форме", учитывающей фактическое неравенство сторон трудовых отношений. При этом локаут допускается только в двух случаях:

– в ходе коллективных переговоров как ответная реакция на объявленную забастовку;

– при нарушении коллективом работников обязательства отказа от забастовок по условиям, включенным в данный коллективный договор*, при своевременном и полном их выполнении работодателем*.

Во всех иных случаях локауты запрещаются.

Локаут объявляется с соблюдением установленных законом примирительных процедур и сроков предупреждения. Локаут признается незаконным по решению судебных органов.

Отметим, что возможность легализации локаута в российском трудовом законодательстве вызывает возражения со стороны целого ряда специалистов. При этом основным аргументом является утверждение о том, что в России в настоящее время еще не сложилась развитая система социального партнерства и сильных, обеспеченных денежными средствами профсоюзов. В этих условиях неизбежно ущемление прав работников в случае объявления локаута работодателем, что может привести к дальнейшей эскалации конфликта труда и капитала[585]. Иными словами, такая легализация преждевременна. Видимо, такой же позиции придерживается и наш законодатель. Между тем гряду-

[585] См.: Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры. С. 248; Соловьев А.В. Последствия наделения работодателей правом на локаут // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. № 8 (СПС Консультант Плюс.)

щая ратификация Европейской социальной хартии поставит на повестку дня рассматриваемую проблему.

Выводы

Право на забастовку означает:

1. Признание права на забастовку основополагающим коллективным правом, предоставленным трудящимся и их организациям, за исключением определенного круга работников на государственной службе, жизненно важных службах в строгом смысле этого термина и в случае острого национального кризиса лишенных этого права.

2. Право на забастовку существует только в отношении законных забастовок, т.е.

а) забастовок, преследующих законные цели,

б) забастовок, в которых применяются законные средства борьбы,

в) соблюдаются процедуры проведения забастовок.

3. Право на забастовку предполагает использование процедур примирения, посредничества и арбитража до объявления забастовки, как правило добровольных; за исключением случаев принудительного арбитража.

4. Гарантированность права на забастовку.

5. Забастовка признается незаконной только по решению независимого органа (суда).

6. Право на забастовку может быть уравновешено правом на локаут. Между тем ТК РФ содержит запрет локаутов.

Учебное издание

Лушникова Марина Владимировна
Лушников Андрей Михайлович

Социальное партнерство в сфере труда

Учебное пособие

Редактор, корректор М.В. Никулина, М.Э. Левакова
Компьютерная верстка И.Н. Ивановой

Подписано в печать 20.11.2008. Формат 60x84/16. Бумага тип.
Усл. печ. л. 24,87. Уч.-изд. л. 21,58. Тираж 300 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет
150000 Ярославль, ул. Советская, 14.

Отпечатано
ООО "Ремдер" ЛР ИД № 06151 от 26.10.2001.
г. Ярославль, пр. Октября, 94, оф. 37
тел. (4852) 73-35-03, 58-03-48, факс 58-03-49.

427