

УДК 349.2

ПРАВО РАБОТНИКОВ УЧАСТВОВАТЬ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИЕЙ: ОТ ДЕКЛАРАЦИИ К ГАРАНТИИ

О. Н. Бабаева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 октября 2016 г.

Аннотация: анализируется процесс зарождения и развития института участия работников в управлении организацией. Исследуются наиболее положительно зарекомендовавшие себя на практике формы участия коллектива работников в управлении организацией.

Ключевые слова: работники, работодатель, права работников, профсоюзный комитет, формы участия работников в управлении организацией, система управления организацией, трудовой коллектив, системы производственной демократии.

Abstract: process of origin and development of institute of participation of workers in management of the organisation is analyzed. The forms which have most positively proved in practice of participation of collective of workers in management of the organisation are researched.

Key words: employees, employer, job rights, trade-union committee, forms of participation of workers in management of the organisation, control system of the organization, labour collective, systems of industrial democracy.

Важнейшей характеристикой системы управления организацией и трудовым коллективом является участие членов коллектива в управлении организацией (подразделением). Возможность участия работников в управлении организацией базируется на положениях Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

В. Люттербах, руководитель Европейского отдела Бюро активности наемных работников в Международной организации труда, выступая на научно-практической конференции «Участие работников в управлении предприятиями в России и странах ЕС», высказал мнение о том, что «Участие наемных работников» (workers participation) – довольно многогранное понятие, которое используют в самых разных смыслах, или это – незавершенный пазл и указал его элементы¹:

- участие наемных работников на уровне компании в наблюдательных советах;
- получение информации и участие в консультациях на предприятии, а также участие в принятии решений через производственные советы;

¹ См.: Люттербах В. Производственная демократия и участие работников в управлении предприятием : современные подходы // Центр социально-трудовых прав (ЦСТП) [интернет-сайт]. URL: <http://trudprava.ru/expert/article/> (дата обращения: 10.04.2016).

- социальная ответственность компаний (CSR) и формы добровольного участия, закрепленного в законах участия;
- участие наемных работников в капитале компании (общеекономические модели или финансовое участие, например через пенсионные фонды);
- некоторые эксперты считают также тарифные переговоры классической формой социального диалога и тем самым элементом участия работников в управлении;
- трехсторонние переговоры в периоды экономических или социально-политических кризисов.

Значительную роль в становлении и внедрении в национальную и международную практику систем участия работников в управлении организацией сыграли нормы и рекомендации Международной организации труда (далее – МОТ), направленные на расширение прав трудящихся. К таким документам относятся Конвенция № 154 «О содействии коллективным переговорам» (1981), Рекомендация № 94 «О консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия» (1952), Рекомендация № 129 «О связях между администрацией и трудящимися на предприятии» (1967), Конвенция № 135 и Рекомендация № 143 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» (1971).

МОТ, обобщив разнообразные международные, региональные и иные исследования, выявила различие концепций, правил, институтов и практики привлечения работников к участию в управлении в разных странах, затрудняющее принятие международного соглашения по этому вопросу. Термин «участие в управлении» используется МОТ при анализе отношений, возникающих на уровне организации. В тех случаях, когда речь идет об отношениях с ассоциациями представителей работников, создаваемых для реализации их интересов на макроэкономическом уровне, участвующих в совместных консультациях и взаимодействующих с работодателями, этот термин не употребляется².

Кроме того, с позиций формализованной терминологии, выработанной МОТ, термин «участие работников в принятии решений на уровне организации» (*workers' participation in decisions within undertakings*) предпочтительнее термина «рабочее участие» (*workers' participation*). Тем самым подчеркивается, что речь идет именно об участии в принятии решений, а не о схемах участия работников в прибыли³.

Институт участия работников в управлении организацией представляет собой совокупность правовых норм, позволяющих трудовому кол-

² См.: *Schregle Joannes*. Collective bargaining and workers' participation : the position of the ILO // *Comparative labor law journal*. Summer. 1993. P. 434–438.

³ Следует отметить, что вопросы участия работников в прибыли, строго говоря, лишь косвенно относятся к участию работников в управлении организацией. Однако введение в организации различных систем участия в прибыли является правом работодателя, которое реализуется им в различных, произвольно избранных формах и не может определяться централизованно в приказном порядке.

лективу, работнику принимать участие в деятельности организации непосредственно или через представителей и оказывать, таким образом, влияние как на обеспечение своих трудовых прав и интересов, так и на ход событий на предприятии.

Право работников на участие в управлении организацией можно считать своего рода отражением права, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»⁴.

Институт участия представителей работников в управлении организациями создавался и развивался в рамках становления системы производственной демократии. Впервые термин «производственная демократия» был введен в научный оборот в конце XIX в. теоретиками лейборизма Сиднеем и Б. Вэбб и с тех пор широко используется для определения степени участия наемных работников в управлении организацией⁵.

Формирование данного института в России стало осуществляться на рубеже XIX–XX вв. Одним из самых первых нормативно-правовых актов, касающихся института участия трудового коллектива в управлении на предприятии, стал Закон от 10 июня 1903 г. «Об учреждении старост в промышленных предприятиях», сущность которого сводилась к «предоставлению фабрикантам права разрешать их рабочим выбирать особых старост для сношения с властями и фабричной администрацией по делам, возникающим в сфере наемных отношений»⁶.

С помощью института фабричных старост правительство намеревалось легализовать собрания и сходки рабочих, сделать их открытыми и, исключив всякую самодеятельность, поставить их под контроль полиции. В 1905–1907 гг. рабочие коллективы, радикализуясь, стали наделять создаваемые явочным порядком заводские комитеты административными правами и стремились применять их не только в отношении рабочих, но и к представителям администрации (требования наложения штрафов, увольнения одиозных руководителей и др.). В ряде случаев коллективам удавалось добиваться введения рабочего самоуправления и контроля действий администрации⁷.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ См.: Коршунова Т. Ю. О концепции Федерального закона «Об участии работников в управлении организацией» // Трудовое право. 2004. № 12. С. 26–33.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Отд. 2. Т. 23. СПб., 1905.

⁷ См.: Ключко В. Н. Участие работников в управлении предприятиями. Российский опыт и перспективы // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 1. С. 119.

После февраля 1917 г. в России наряду с профсоюзами появились выборные органы рабочих и служащих промышленных предприятий и транспорта – фабрично-заводские комитеты (ФЗК). Они избирались на общих собраниях рабочих и служащих предприятия и выполняли следующие задачи:

– представительство рабочих в их сношениях с правительственными и общественными учреждениями;

– формулировка мнений по вопросам общественно-экономической жизни рабочих;

– разрешение вопросов, касающихся внутренних взаимоотношений между самими рабочими;

– представительство перед администрацией и владельцами предприятий по вопросам, касающимся взаимоотношений между ними и рабочими. Члены ФЗК избирались непосредственно на фабриках и заводах на основе всеобщего равного избирательного права из числа рабочих.

14 ноября 1917 г. ВЦИК принял «Положение о рабочем контроле»⁸, в основу которого лег «Проект положения о рабочем контроле», подготовленный В. И. Лениным в конце октября. Органы рабочего контроля получали право наблюдения за производством, установления норм выработки предприятия, принятия мер к выяснению себестоимости производимых продуктов и т.д. Они могли также контролировать всю деловую переписку предприятия (коммерческая тайна отменялась) и отчеты предприятия. Решения органов рабочего контроля были обязательны для владельцев предприятий. Кроме того, учреждались Всероссийский совет рабочего контроля и соответствующие районные советы (в городах, губерниях, промышленных районах), которым были подотчетны фабзавкомы.

Для развития института участия работников в управлении организацией значительным этапом был Кодекс законов о труде 1918 г.⁹ В преамбуле части V закреплялось следующее: «...в предприятиях и хозяйствах, применяющих труд в форме организованного сотрудничества, трудящимся должно быть предоставлено под руководством Центральной Советской власти самое широкое самоуправление, на котором ... может быть основано плодотворное воспитание трудящихся масс в духе социалистического и коммунистического строя». Наиболее интересными являются понятия «организованное сотрудничество» и «самое широкое самоуправление». С нашей точки зрения, данные определения можно раскрыть с помощью норм, установленных данным кодексом. Во-первых, это ст. 51, закреплявшая, что «добровольному оставлению работы в предприятии, учреждении или хозяйстве должна предшествовать проверка оснований ухода, производимая соответствующим органом рабочего самоуправления (фабрично-заводским

⁸ Положение о Рабочем контроле : принято ВЦИК 14.11.1917 // СУ РСФСР. 1917. № 3. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3945> (дата обращения: 15.03.2016).

⁹ Кодекс законов о труде РСФСР 1918 года // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901889837> (дата обращения: 20.04.2016).

или тому подобным комитетом)». Во-вторых, ст. 109, устанавливавшая, что «время, порядок, очередь пользования отпусков должны быть установлены по соглашению между органами управления предприятием, учреждением или хозяйством и органами самоуправления трудящихся (фабрично-заводскими и тому подобными комитетами)». В-третьих, ст. 126, в которой говорилось, что «наблюдение за исполнением правил внутреннего распорядка в предприятиях и хозяйствах Советских, национализированных, общественных и частных возлагается на органы самоуправления трудящихся (фабрично-заводские и тому подобные комитеты)».

Всеми этими нормами определялись значительное место фабрично-заводских комитетов и их немаловажная роль.

В дальнейшем роль данных комитетов только возрастала, подтверждением тому являлось принятие Закона СССР от 17 июня 1983 г. «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹⁰. Закон ввел понятие трудового коллектива предприятия как объединения всех работников, осуществлявших совместную трудовую деятельность на данном предприятии. Полномочия трудовых коллективов осуществлялись их общими собраниями или конференциями (решения принимались открытым голосованием большинством голосов). Контроль выполнения решений собраний (конференций) осуществлялся профсоюзным комитетом. В наибольшей степени (сравнивая с правами фабзавкомов) система производственной демократии была установлена Законом СССР от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)»¹¹. Им было установлено, что деятельность предприятия осуществляется в соответствии с принципом социалистического самоуправления.

Однако уже после 1992 г. права трудовых коллективов были существенно ограничены. Своеобразная интерпретация российским законодателем рыночных отношений повлекла за собой изменение статуса трудовых коллективов, обусловила снижение уровня участия наемных работников в управлении организацией. Напротив, непосредственное участие наемных работников в управлении, в организации производства в странах с рыночной экономикой развивалось и совершенствовалось. Представляется, что работодателям данных стран было хорошо известен тот факт, что полное отчуждение работника от принятия управленческих решений приводит к снижению мотивации к производительному и качественному труду, что неизбежно скажется на экономических показателях предприятия¹².

В литературе рассматривалось участие работников в управлении организациями в «широком» и «узком» смысле.

¹⁰ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=439> (дата обращения: 10.04.2016).

¹¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=886> (дата обращения: 20.04.2016).

¹² См. об этом: *Генкин Б. М.* Экономика и социология труда : учебник. М., 2009. С. 359.

В «широком» смысле участие в управлении понималось как право граждан реализовать предоставленное Конституцией право на участие в управлении делами государства и общества через создаваемые демократическим путем органы государственной власти, общественные организации, органы народного контроля и др. В «узком» смысле это участие представлялось как право работников принимать управленческие решения на предприятии, разрабатывать планы экономического и социального развития, решать вопросы подготовки, переподготовки и расстановки кадров, улучшать условия труда и быта, а также решать иные вопросы, отнесенные законодательством или коллективным договором к их компетенции. Еще Н. Г. Александров отмечал, что, с одной стороны, управление производством в узком смысле охватывает планирование и организацию выполнения планов; материально-техническое снабжение; технологию непосредственного производства; техническую организацию труда; подбор и расстановку руководящих кадров; финансовые взаимоотношения предприятия, а с другой – вопросы общественной организации труда на предприятии, вопросы труда и заработной платы рабочих и служащих¹³.

Предоставление работникам возможности участвовать в управлении организацией оказывает немаловажное влияние как на эффективность работы организации, так и на соблюдение трудовых прав работников¹⁴. Институт участия работников в управлении организацией может включать в себя различные формы. В России этому вопросу и ранее придавалось большое значение. Кодекс законов о труде 1971 г. (ст. 227 и 228) содержал нормы о праве работников участвовать в управлении предприятиями, учреждениями, организациями и обязанностях администрации по созданию условий, обеспечивающих это участие. В Трудовом кодексе РФ (ТК РФ) этому посвящена глава 8 – ст. 52 и 53, что, несомненно, является его достоинством.

Право на участие в управлении организацией отнесено ст. 21 ТК РФ к числу основных прав работников. Это право раскрывается в ст. 52 и 53 ТК РФ. Согласно ст. 52 ТК РФ «право работников на участие в управлении организацией непосредственно или через свои представительные органы регулируется настоящим Кодексом, иными федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором»¹⁵.

¹³ См.: Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1972. С. 110.

¹⁴ Можно согласиться с мнением, что «...привлечение работников к управлению трудом, т.е. наделение труда свойствами не только объекта, но и субъекта управления, обоснованно только тогда, когда оно позволяет более эффективно достигать целей управления трудом, объективно реализуемых работодателем, либо не противоречить им» (см. более подробно об условиях, при наличии которых обеспечивается реальное участие работников в управлении организацией: Сафонов В. А. Участие работников в управлении организацией : очерк теории // Рос. юрид. журнал. 2014. № 2. С. 138–145).

¹⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2015). URL: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/> (дата обращения: 20.04.2016).

Участие коллектива работников в управлении организацией осуществляется как путем прямого обращения к работодателю (как правило, по вопросам сугубо производственного характера – выпуска продукции, использования оборудования, исполнения производственных заданий и проч.), так и через представительные органы (по вопросам, касающимся персонала, экономической и финансовой политики организации и т.п.).

Участие работников в управлении организацией через свои профсоюзы может выражаться, в частности, в том, что профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией¹⁶. Это право реализуется обычно с учетом законодательства об организациях различных организационно-правовых форм, их учредительных документов¹⁷.

Представление интересов всех (или большинства) работников при реализации ими права на участие в управлении организацией может осуществляться представителями работников, к которым законодатель относит профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иными представителями, избираемыми работниками в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Закон предусматривает, что работники, не являющиеся членами профсоюза, имеют право уполномочить орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы во взаимоотношениях с работодателем¹⁸.

Участие работников в управлении организацией реализуется в различных формах, установленных ст. 53 ТК РФ.

Трудовой кодекс РФ предусматривает случаи, когда работодатель при принятии решения должен учесть мнение профсоюзного комитета: это введение системы оплаты и стимулирования труда, в том числе повышение оплаты за работу в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, сверхурочную работу, утверждение графика отпусков, утверждение правил внутреннего трудового распорядка организации, инструкций по охране труда для работников и др.

Во всех случаях, когда работодатель согласно ТК РФ, коллективному договору должен принимать решение с учетом мнения представителей

¹⁶ О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федер. закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 31.01.2016) // Рос. газета. 1996. 20 янв.

¹⁷ Участвуя в работе коллегиальных органов управления организацией, профсоюзы своевременно получают информацию, непосредственно затрагивающую интересы представляемых ими работников, что позволяет им высказать свое мнение по поводу принимаемых решений и тем самым предотвратить ухудшение трудовых прав работников, возникновение коллективных споров, забастовок и др. (см.: Коршунова Т. Ю. О представителях работников и работодателей в социальном партнерстве // Трудовое право. 2006. № 11).

¹⁸ См. об этом, например: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016) ; Хныкин Г. В. Конституционные основы деятельности профсоюзов по защите трудовых прав работников // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 19–21.

работников, предусмотрено принятие решений по согласованию с профсоюзным комитетом. Эта форма обеспечивает дополнительную защиту работникам.

Рассматривая предложенные работодателем решения, профсоюзный комитет должен проверять их соответствие действующему законодательству и существующему в организации порядку подготовки и принятия подобных решений. Несоблюдение работодателем процедуры согласования влечет признание его решений недействительными.

Следующей формой участия работников в управлении организацией ТК РФ называет проведение консультаций с работодателем по вопросам принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права. Вновь принимаемые локальные нормативные акты не должны ухудшать положение работников по сравнению с действующим законодательством. Если работодатель настаивает на принятии акта в данной редакции, то необходимо выяснить мотивы и экономические обоснования принимаемого решения, аргументировать точку зрения работников.

Эта форма соответствует Рекомендации МОТ № 94 «О консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия»¹⁹. МОТ рекомендует принимать соответствующие законодательные решения, стимулирующие проведение консультаций и создание на уровне организации атмосферы сотрудничества и взаимного уважения интересов социальных партнеров.

Консультации сторон при принятии локальных нормативных актов (ст. 372 ТК РФ) и при увольнении членов профсоюза (ст. 373 ТК РФ) являются одним из способов достижения согласия профкома и работодателя. В процессе консультаций вырабатываются соответствующие решения.

Считаем, что самостоятельное право работника на информацию пересекается с соответствующей формой реализации комплексного права на участие в управлении организацией. В ст. 53 ТК РФ закреплён перечень вопросов, по которым профсоюзы вправе беспрепятственно и бесплатно получать информацию от работодателя, но этот перечень не является исчерпывающим, он может быть расширен федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором.

Своевременное получение информации по социально-трудовым вопросам влияет на стратегию профсоюзов, избрание ими приоритетов в своей деятельности, включение наиболее актуальных положений в коллективные договоры, соглашения и др.

Согласно ст. 53 ТК РФ, коллективные переговоры являются одним из наиболее значимых направлений участия работников (их представителей) в управлении организацией. При этом реализуется и право работника на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров.

Коллективный договор даёт возможность решить все основные социально-трудовые вопросы, отнесенные к компетенции организации.

¹⁹ Принята в г. Женеве 26 июня 1952 г. на 35-й сессии Генеральной конференции МОТ.

По соглашению сторон в него могут быть включены условия, выгодные для работников, закрепляющие предоставляемые им льготы и преимущества, в нем могут быть закреплены и иные, не предусмотренные законом, формы и методы реализации права на участие работников в управлении организацией.

В качестве формы участия работников в управлении организацией ТК РФ предусматривает также обсуждение с работодателем вопросов о работе организации, возможность внесения предложений по ее совершенствованию. Каждый работник может высказать работодателю или его представителям предложения по совершенствованию работы организации, оптимизации технологического процесса и организации труда. Указанное правомочие может быть реализовано и представителями работников от имени коллектива работающих. В этом случае предложения касаются мероприятий, затрагивающих интересы всех работников организации.

Трудовой кодекс РФ не устанавливает исчерпывающего перечня форм участия работников в управлении организацией. Право на участие работников в управлении может закрепляться в иных федеральных законах, в учредительных документах организации, в том числе в ее уставе и положениях.

В организации могут разрабатываться и применяться другие локальные нормативные акты (помимо коллективного договора), которые определяют дополнительные формы участия работников в управлении, взаимоотношения работодателя с представителями работников, правила и процедуры предоставления информации, порядок проведения консультаций и принятия решений.

Все формы участия работников в управлении организации тесно связаны между собой и дополняют друг друга. Но во всех случаях результатом становится принятое решение, которое будет способствовать укреплению социального партнерства и успешному развитию и стабильности организации.

Тем не менее характерной чертой современного законодательства Российской Федерации является наличие пробелов, а также непоследовательность и несогласованность нормативных предписаний в отношении участия работников в управлении организацией. С точки зрения строения российской правовой системы несогласованность вызвана межотраслевым характером регулирования участия работников в управлении.

Следует согласиться с мнением Т. Ю. Коршуновой, что представляет интерес законодательство Европейского союза, в котором немаловажное место занимают вопросы участия работников в управлении организацией, в выработке и принятии управленческих решений на уровне организации. Прежде всего, это Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)²⁰ и последовавшая затем Программа действий по ее реализа-

²⁰ Принята в г. Страсбурге 9 декабря 1989 г. главами государств и правительств стран – членов Европейского сообщества. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016).

ции (Action programme relating to the implementation of the Community Charter of the Basic Social Rights for Workers). В них предусматривается, что в национальном законодательстве должны содержаться положения, касающиеся развития национальных систем участия работников в управлении организацией, предоставления им информации и проведения с ними консультаций. Должен быть также разработан механизм, с помощью которого разнообразные системы этого участия могли бы быть унифицированы, чтобы во всех организациях европейского уровня могла достаточно эффективно применяться Директива Совета Европы от 22 сентября 1994 г. «О создании Рабочего Совета или процедур реализации права работников на информацию и проведение с ними консультаций на предприятиях на уровне Сообщества или объединениях таких предприятий»²¹.

Европейское сообщество исходит из того, что демократия как проявление определенных свобод в мире экономики и труда находит свое выражение по отношению к работникам в гарантировании права на объединение, соблюдение закрепленных в законодательстве принципов отношений с ними или же избранными ими представителями посредством реализации права быть выслушанными, права на информацию, внесение предложений, участие в управлении организацией. Представляется, что Российской Федерации необходимо совершенствовать свое законодательство в сфере участия работников в управлении организацией с учетом опыта Евросоюза.

²¹ Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of the European Workers Council or a procedure in community – scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/> (дата обращения: 20.04.2016).

Воронежский государственный университет

Бабаева О. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: oly.babaeva@yandex.ru

Tel.: 8(473) 2208-314, 8-915-541-00-70

Voronezh State University

Babaeva O. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: oly.babaeva@yandex.ru

Tel.: 8(473) 2208-314, 8-915-541-00-70