

## Непрофсоюзные представительные органы как форма участия работника в управлении организацией: историко-правовой опыт

В.П. ШИЛОВ

Рассматриваются варианты участия работников в управлении организациями через непрофсоюзные представительные органы. Анализирует исторический опыт участия работников в управлении через советы трудовых коллективов, современный опыт стран Западной Европы и Российской Федерации в реализации права работника на участие в управлении через производственные советы и комитеты.

**Ключевые слова:** Производственный совет, совет трудового коллектива, участие работников в управлении, непрофсоюзный представительный орган, производственная демократия.

The options for workers' participation in management of organizations through non trade-union representative bodies are considered. Historical practice of workers' participation in management through council of labor collective, up-to-date practice of the Western Europe countries and Russian Federation in realization of the right of the worker's participation in management through work of councils and committees are analyzed.

**Keywords:** council of labor collective; workers' participation in management; non-trade representation; industrial democracy.

**Введение.** В современных условиях развития экономики Республики Беларусь, предприятиям и организациям необходимо участие работников в управлении как один из способов улучшения экономических показателей и стабильного роста. Однако говорить о каком-либо эффективном участии работника в управлении организацией или предприятием не представляется возможным, поскольку работники сами не проявляют необходимой активности в данной сфере, даже не пытаясь реализовать имеющиеся права. Государство, со своей стороны, также не уделяет данной проблеме должного внимания, о чем говорит практически полное отсутствие правового регулирования рассматриваемых отношений между нанимателем и наемным работником. В тоже время наниматели (собственники) проявление активности работника, либо коллектива работников, обычно рассматривают как вмешательство в административно-хозяйственную деятельность организации, несоблюдение коммерческой тайны и др.

Действующее белорусское законодательство только в общей форме дает работнику возможность представлять свои интересы через профессиональные союзы или иные представительные органы (ст. 354 Трудового кодекса Республики Беларусь) [1], не регламентируя при этом процедуру создания, а также количественный и качественный состав так называемых «иных представительных органов».

Каждый работник должен иметь право вынести на рассмотрение свои предложения по улучшению работы организации, высказать свои замечания нанимателю как лично, так и через специально создаваемые представительные органы. В идеале наниматель должен в обязательном порядке рассмотреть обращение и дать ответ о результатах рассмотрения.

Исходя из рассматриваемой проблемы и исследуя историко-практический опыт, можно сделать вывод, что наиболее приемлемыми вариантами реализации в Республике Беларусь права работника на участие в управлении организацией через непрофсоюзные представительные органы являются советы трудовых коллективов и производственные советы.

**Основная часть.** С принятием 30 июня 1987 г. Закона СССР № 7284-ХI «О государственном предприятии (объединении)» (далее – Закон «О государственном предприятии») трудовой коллектив получил почти неограниченные права по управлению предприятием, вплоть до возможности выбора и назначения, а также досрочного освобождения от должности как бригадира, мастера, так и руководителя предприятия. Решения избираемого совета трудового коллектива (далее – СТК), принятые в пределах его полномочий и в соответствии с

законодательством, были обязательны для администрации и членов коллектива предприятия (ст. 7) [2]. Что впоследствии было закреплено Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 8 февраля 1988 г. № 174 «О порядке избрания советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений)» (ст. 19–21) [3]. К задачам образующих СТК можно было отнести: развитие самоуправления и творческой инициативы трудящихся, мобилизацию сил коллектива на решение научно-технических и социально-экономических задач, усиление ответственности коллектива за конечные результаты работы и др. В рамках своей деятельности СТК нередко приходилось организовывать работников на выполнение доводимых плановых заданий, искать для этих целей резервы внутри производства, в том числе развивать социалистическое трудовое соревнование. Таким образом, СТК занимались тем, чем должны были заниматься профсоюзы на предприятиях.

Можно отметить, что сразу после принятия Закона «О государственном предприятии» и начале работы советов трудовых коллективов в советской литературе много писалось об организационных проблемах. Например, «вместо решения крупных, актуальных проблем советы часто ограничиваются заслушиванием вопросов об итогах работы за истекший период, «тонут» в мелких текущих делах», «вопреки закону совет нередко рассматривается как совещательный орган, решения которого носят рекомендательный характер». [4, с. 232–233]. В связи с тем, что полномочия СТК были недостаточно четко разделены с полномочиями профсоюзного комитета и администрации, руководители предприятий и профсоюзные комитеты воспринимали СТК как конкурирующую силу. Кроме этого, как считает Н.Л. Лютов, «полномочия СТК были настолько обширны, что зачастую выходили за рамки чисто социально-трудовых отношений» [5, с. 105].

По мнению Д.М. Кувалина, Закон «О государственном предприятии» «серьезно ограничивал административные возможности директората предприятий по отношению к работникам, резко усилив при этом влияние трудовых коллективов на принятие экономических решений (распределение доходов предприятия, назначение менеджеров всех уровней и т. д.)» [6, с. 91]. Можно сделать вывод, что под давлением трудовых коллективов в лице СТК многие предприятия стали тратить свою прибыль не столько на модернизацию и развитие производства, сколько на повышение заработной платы своих работников и увеличение размеров социальных выплат. Похожего мнения придерживались не только российские ученые В.М. Полтерович [7, с. 540–541], Т.М. Тимошина [8, с. 356] и др., но и государственные чиновники того времени. «Когда директор становится пленником своего совета трудового коллектива (СТК), основные интересы сосредотачиваются не на развитии производства, а только на том, как сегодня получить больше зарплаты» [9].

К 1988 г. доля прибыли предприятий, направляемой в фонды экономического стимулирования, выросла скачком с 16 % до 41 % (а к 1990 г. – до 49 %) [10]. В результате произошло экономически необоснованное увеличение темпов роста доходов населения. Если в 1987 г. доходы населения СССР выросли на 2,8 %, то в 1988 г. – на 9,1 %, в 1989 г. – на 10,9 %, в 1990 г. – на 15,8 % [11, с. 518]. Можно считать, что главным результатом такой политики стало резкое сокращение инвестиций в модернизацию и техническое перевооружение производства, что привело к падению объемов выпускаемой продукции и услуг. По мнению В.М. Полтеровича и Д.М. Кувалина, сокращение производства в некоторых отраслях промышленности носило обвальный характер и усилило кризис советской экономики в 90-х гг. XX в. [6], [7].

С целью устранения негативных последствий для экономики и, возможно, ограничения прав работников в управлении предприятиями, 4 июня 1990 г. был принят Закон СССР № 1529-1 «О предприятиях в СССР» (далее – Закон «О предприятиях в СССР»). Можно отметить, что закон вступал в действие с 1 января 1991 г., но раздел IV, регулировавший вопросы назначения и освобождения от должности руководителя предприятия, начал действовать с момента опубликования закона. По нашему мнению, основным новшеством Закона «О предприятиях в СССР» стало лишение работников предприятия, в лице СТК, возможности назначать и освобождать руководителя предприятия (ст. 14), что значительно снижало степень влияния трудового коллектива на принятие управленческих решений, и усиление

роли совета (правления) предприятия, формируемого на паритетных началах собственником предприятия и трудовым коллективом (ст. 18). Совет предприятия охватывал все виды деятельности предприятия, но вмешиваться в оперативно-распорядительную деятельность администрации не имел права (ст. 18) [12].

Таким образом, можно отметить, что, несмотря на благие намерения государства в расширении прав работников в управлении предприятиями через участие в советах трудовых коллективов, очень скоро выяснилось, что эти советы являются либо «пятым колесом в телеге», либо активно используются нанимателями (собственниками) против профсоюзных комитетов. Похожего мнения придерживаются М.В. Лушникова и А.М. Лушников. [13, с. 307]. Как считает А. Исаев, «именно с СТК пытались заключать коллективные договоры, основываясь на том, что профсоюз представляет не всех, а только большинство работников, а СТК – якобы всех» [14]. Так как СТК вмешивался в работу администрации и профсоюзного комитета предприятия, это порождало двоевластие в производственной и социальной сферах, что не могло положительно сказываться на производственно-хозяйственной деятельности предприятия. СТК просуществовали недолго (1983–1990) и выявили ряд проблем взаимоотношений руководства предприятий, профсоюзов и трудовых коллективов в сфере управления предприятием, что привело в дальнейшем к изменению законодательства в сторону уменьшения прав работников. Можно отметить, что в настоящее время в Республике Беларусь гарантированное п. 4 ст. 11 Трудового кодекса Республики Беларусь работникам их право на участие в управлении организацией остается пока декларативной нормой и все взаимодействие администрации и наемных работников осуществляется через профсоюзные комитеты в довольно ограниченных рамках.

Для изучения современного опыта взаимодействия непрофсоюзного представительного органа и администрации предприятия, необходимо рассмотреть деятельность производственных советов и комитетов в странах Западной Европы. Нельзя не отметить успешность и длительность работы данного органа во многих странах с развитой экономикой (в Германии – с 1952 г.). На этот факт в разное время обращали внимание многие российские исследователи [15], [16], [17] и др.

Исходя из назначения производственного совета (комитета), можно считать, что это консультативный орган, добровольно организованный нанимателем (собственником) из числа наиболее опытных работников предприятия. Цель создания такого совета – совместное обсуждение предложений по совершенствованию и техническому перевооружению производства, внедрению новой техники, повышению производительности труда и др.

Производственные советы (комитеты) во многих странах Западной Европы участвуют в деятельности предприятия во взаимодействии с профсоюзами. За исключением Австрии, Германии, Нидерландов и Люксембурга, где законодательством не предусмотрены условия для представительства интересов работников на уровне профсоюзов, так как основной формой представительства являются производственные советы, избираемые всеми работниками предприятия. В других государствах, таких как Чехия, Франция, Бельгия, Греция, Венгрия, Польша, Португалия, Словакия, Хорватия, Испания и Словения, законодательство, или в Норвегии – Генеральное соглашение, предусматривает двойную структуру представительства интересов работников на предприятии – производственные советы (комитеты) и профсоюзы [18].

Чтобы понять специфику деятельности различных форм представительства работников на предприятиях Западной Европы, обратим внимание на деятельность производственных советов в Германии и производственных комитетов во Франции.

В Германии система правового обеспечения различных форм участия наемных работников в процессе принятия социально-экономических решений в виде производственных советов действует с 1952 г., и реально и действительно вписались в систему участия работника в управлении организациями. Советы являются постоянно действующими органами, их члены, освобожденные от выполнения основной работы, формируются только из наемных работников, и их деятельность оплачивается организацией. Численность членов производственного совета зависит от количества работников, имеющих право голоса, т. е. фактически от численности наемных работников. В функции производственного совета входят: консультации с администрацией по всем вопросам, затрагивающим интересы наемных работников; ведение постоянного

наблюдения (контроля) за выполнением законодательства, договоров, локальных нормативных актов, в которых устанавливаются те или иные условия работы; принятие совместно с администрацией управленческих решений о приеме на работу и увольнении работников, о графиках труда и отдыха, по вопросам дисциплины, оплаты труда, обучения, социального обслуживания и др. По некоторым вопросам совет обязан принимать совместные с администрацией решения, а в случае необходимости – заключать договора. Важной функцией совета, по нашему мнению, является назначение представителей наемных работников в орган управления организации – наблюдательный совет. Таким образом, можно отметить, что производственные советы на предприятиях Германии участвуют в принятии всех производственных и управленческих решений, что, по мнению А.М. и М.В. Лушниковых, ставит их в оппозицию по отношению к нанимателю и роднит с профсоюзными комитетами [19]. Важным является то, что все работники имеют право на участие в принятии решений, независимо от их членства в профсоюзах. Как отмечает С. Хоффер, производственный совет и руководство предприятия должны мирно и взаимодоверительно сотрудничать друг с другом, совету предприятия, как выборному органу, вменяется в обязанность соблюдение трудового мира на предприятии [20, с. 24].

На предприятиях Франции функции комитета, действующего в законодательном порядке с 1982 г., уже, чем совета в Германии. Комитет является органом выборным, но в него входит наниматель или его представитель, который председательствует на заседаниях комитета, а также представители профсоюза. В результате работа комитета приобретает трехсторонний характер. Данная форма участия в управлении относится к так называемому «смешанному» типу. Комитет по большей части является консультативным органом, но по всем вопросам, затрагивающим интересы работников, наниматель обязан запросить мнение комитета, иначе решение, принятое без согласования, может быть аннулировано судом [21]. Решение по рассматриваемым вопросам комитет принимает большинством голосов. Все вопросы учреждения, состава, полномочий, порядка выборов и деятельности комитетов предприятий прописаны в законодательном порядке.

Вершиной производственной демократии в области реализации права работника на участие в управлении организацией, основанной на созданных производственных советах (комитетах) или иных непрофсоюзных представительных органах, можно считать участие работников (представительство) в органах управления предприятия: наблюдательном или исполнительном совете, совете директоров и др. Данная практика существует, либо существовала в Германии, Франции, Испании, Норвегии, Швеции, Австрии и некоторых других странах Европы. В то же время стоит отметить, что такая форма участия наемных работников в управлении предоставляет им доступ к любой информации, в том числе и конфиденциальной, что позволяет голосовать либо за, либо против важных решений и таким образом влиять на деятельность предприятия. Участие представителей производственных советов (комитетов) в высших органах управления предприятием можно рассматривать также с точки зрения их ответственности за принятые экономически необоснованные решения, повлекшие убытки, снижение объемов производства, срыв сроков модернизации и др., а также за распространение конфиденциальной информации и разглашение коммерческой тайны.

Рассматривая опыт взаимодействия производственных советов Западной Европы и администрации (собственников) предприятий в области участия работника в управлении предприятием, можно отметить мнение белорусского юриста Е.В. Мотиной [22], считающей, что модель функционирования производственных советов, существующая на сегодняшний день в Германии, может быть принята за основу при разработке в Республике Беларусь механизмов правового регулирования непрофсоюзного представительства работников в области участия в управлении предприятием. Но при этом необходимо отметить, что на предприятиях Германии производственные советы выполняют функции отсутствующих на них профсоюзных комитетов. Это является неприемлемым для Беларуси с ее достаточно сильным профсоюзным движением именно на предприятиях. В случае желания нанимателя иметь обратную связь с квалифицированными специалистами по вопросам производства, при четком разделении функций представительного органа рабочих и профсоюзного комитета, возможен возврат к постоянно действующему производственному совещанию на предприятиях (ПДПС), имевшему место в 1950-х гг. в СССР.

Как положительный пример можно отметить, что в Российской Федерации, после длительных консультаций по непрофсоюзному представительству работников [23], [24], [25] и др., Государственная дума Российской Федерации приняла поправки в Трудовой кодекс, которые ввели в законодательство страны новый институт участия работников в управлении организациями – производственные советы. Важность данного института для экономики и социальной стабильности страны отметил еще в 2012 гг. Президент России В.В. Путин [26]. В принятых поправках оговорено, что производственные советы создаются нанимателем из наиболее квалифицированных работников и занимаются обеспечением участия трудящихся в решении экономических и технологических вопросов на производствах. В то же время производственным советам нельзя будет заниматься вопросами, входящими в исключительную компетенцию профсоюзов: заключать коллективный трудовой договор, представлять и защищать интересы работников по вопросам найма и увольнения, вести переговоры в рамках социального партнерства и др. [27]. Стоит отметить, что новый законопроект дает нанимателю право организовывать производственные советы, но не обязывает его это делать. Будут создаваться производственные советы лишь те наниматели, кто планировал это сделать ранее, но им не хватало юридической основы.

**Заключение.** При изучении положительного и отрицательного опыта взаимодействия непрофсоюзных представительных органов работников с администрацией (нанимателем) предприятия, профсоюзными комитетами по вопросам участия в управлении, как в СССР, так и в странах Западной Европы, можно сделать вывод, что при существующей на сегодняшний день в Республике Беларусь системе профсоюзного представительства, наиболее приемлемым вариантом будет переход к «смешанной» форме участия в управлении. Таким образом, по нашему мнению, оптимальным вариантом непрофсоюзного представительного органа для белорусской экономики будет являться производственный совет с правом голоса в органе управления организации и с четким разграничением функций между советом и профсоюзом. Однако данная форма требует четкой законодательной регламентации прав и обязанностей, как профсоюзов, так и иных представительных органов работников, и, самое главное, взаимопонимания при осуществлении совместной деятельности. Как отметил российский юрист-ученый Ю. Орловский «успех сопутствует тем организациям, где есть четкое разграничение функций между профсоюзами и производственными советами, где они не конкурируют, а объединяют усилия для достижения общих целей» [28].

В заключение можно согласиться с мнением Е.А. Волк и К.Л. Томашевского, что в Республике Беларусь «законодательство не определяет процедуру создания иных органов представления рабочих кроме профсоюзов, и именно поэтому правительственные органы часто отрицают возможность представления интересов рабочих другими органами, а не профсоюзами» [29, с. 14], и отметить, что развитие белорусского трудового законодательства отстает от потребностей практики в разработке теоретических принципов и действенных механизмов реализации прав трудового коллектива на участие в управлении предприятием, решения проблем взаимовыгодного сотрудничества собственника (администрации) и наемных работников в сфере управления.

## Литература

1. Трудовой кодекс Республики Беларусь : с изм. и доп. : текст по состоянию на 6 июня 2011 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2011. – 240 с.
2. О государственном предприятии (объединении) : Закон СССР от 30 июня 1987 года № 7284-XI // Ведомости Верховного Совета СССР, 1987. – № 26. – Ст. 385.
3. О порядке избрания советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений): Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 8 февраля 1988 года № 174 // СП СССР, 1988. – № 9. – Ст. 24.
4. Профсоюзное строительство : Учеб. Пособие. Для университетов марксизма-ленинизма / Руковод. авт. коллектива Г.П. Алексеев. – М. : Профиздат, 1988. – 336 с.
5. Лютов, Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты : соответствие и перспективы совершенствования : научно-практическое пособие. – М. : АНО «Центр социально-трудовых прав», 2012. – 128 с.
6. Кувалин, Д.Б. Экономическая политика и поведение предприятий : механизмы взаимного влияния / Д.Б. Кувалин. – М. : Макс Пресс, 2009. – 320 с.

7. Полтерович, В.М. Экономическая реформа 1992 г. : битва правительства с трудовыми коллективами / В.М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 1993. – т. 29. – вып. 4.
8. Тимошина, Т.М. Экономическая история России : Учебное пособие / Под ред. проф. М.Н. Чепурина. – 15-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2009. – 424 с.
9. Белановский, С.А. Производственные интервью (интервью с первым зам. начальника главка Миннефтехимпрома СССР) / С.А. Белановский. – М. : ИНП РАН, 1991. – вып. 3.
10. Журавлев, С. Прелюдия к шоку / С. Журавлев // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://expert.ru/expert/2011/21/prelyudiya-k-shoku>. – Дата доступа : 27.02.2014.
11. Страны-члены СНГ : стат. ежегодник / Стат. ком. Содружества Независимых Государств. – М. : АО «Фин. инжиниринг», 1992. – 604 с.
12. О предприятиях в СССР : Закон СССР от 4 июня 1990 года № 1529-1 // Ведомости СНД и ВС СССР, 1990. – № 25. – Ст. 460.
13. Лушникова, М.В., Лушников, А.М. Очерки теории трудового права / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – СПб. : Издательство Р.Асланова «Юридический центр «Пресс», 2006. – 940 с.
14. Исаев, А. Производственные советы в России / А. Исаев // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2013/08/07/soveti.html>. – Дата доступа : 06.03.2014.
15. Лютов, Н.Л. Производственные советы на предприятиях (опыт развитых стран Европы) / Н.Л. Лютов // Труд за рубежом. – 2003. – № 2. – С. 56–60.
16. Некипелов, Д.С. Производственные советы в странах Западной Европы / Д.С. Некипелов // Труд за рубежом. – 1995. – № 8. – С. 30–40.
17. Антропов, В.В. Участие работников в управлении предприятиями в ФРГ / В.В. Антропов // Труд за рубежом. – 2001. – № 1. – С. 20–40.
18. Fulton, L. Worker Representation in Europe / L. Fulton // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Workplace-Representation2>. – Дата доступа : 20.03.2014.
19. Лушников, А.М., Лушникова, М.В. Курс трудового права : Учебник : В 2 т. Т. 2 : Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. – М. : Статут, 2009. – С. 210.
20. Хоффер, С. Профсоюзы и советы предприятий (представительство интересов наемных работников в условиях социальной рыночной экономики Германии) / С. Хоффер. – М. : Полис (Политические исследования), 1993. – 36 с.
21. Лукьянова, Г.И. Трудовые отношения в современной Франции / Г.И. Лукьянова // Труд за рубежом. – 2004. – № 3. – С. 65–82.
22. Мотина, Е.В. Производственные советы как представительный орган работников: опыт европейских государств / Е.В. Мотина // Юстиция Беларуси. – 2013. – № 9. – С. 53–57.
23. Николаева, Д. Работники дадут совет работодателю / Д.Николаева // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/2115671>. – Дата доступа : 10.03.2014.
24. Баталова, К. Производственные советы – альтернатива профсоюзам / К. Баталова // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : [http://m.rabota.ru/index.pda.php?area=article&path=content.soiskateljam.na\\_rabochem\\_meste.proizvodstvennye\\_sovety\\_alternativa\\_profsojuzam](http://m.rabota.ru/index.pda.php?area=article&path=content.soiskateljam.na_rabochem_meste.proizvodstvennye_sovety_alternativa_profsojuzam). – Дата доступа : 10.03.2014.
25. Мамонова, Е.В. Помощь руководству / Е. Мамонова // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2013/02/05/soveti.html>. – Дата доступа : 10.03.2014.
26. Путин, В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России / В.В. Путин // Комсомольская правда. – 2012. – 13 февраля.
27. Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2013 № 95-ФЗ «О внесении изменения в статью 22 Трудового кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2322.
28. Герасимова, Е. Нужны ли в России производственные советы? / Е.Герасимова // Материал подготовлен по итогам проведения конференции «Участие работников в управлении производством. Роль профсоюзов и производственных советов в регулировании трудовых отношений». – [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.top-personal.ru/lawissue.html?2218>. – Дата доступа : 05.03.2014.
29. Volk, E., Tomashevski, K. The Problems of Workers' Representation in the Republic of Belarus and Some Possible Ways to Resolve Them // Worker's Representation in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities for the Works Councils' System (Bulletin of Comparative Labour Relations) / E. Volk, K. Tomashevski. – Wolters Kluwer Law & Business. – December, 2013. – 256 P.