



## РОССИЯ СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

Филиал з.с. «Фонд им. Фридриха Эберта»  
в Российской Федерации

[www.fesmos.ru](http://www.fesmos.ru)

ответственный: Рудольф Трауб-Мерц



Март 2014

### ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ И СОВРЕМЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ<sup>1</sup>

*Герасимова Елена Сергеевна<sup>2</sup>*

В мае 2012 году была озвучена идея Президента РФ о создании в России производственных советов, а в мае 2013 года был принят закон, которым в законодательство внесены изменения, касающиеся их создания и полномочий. До этого момента продолжительное время основными представителями работников в трудовых отношениях являлись профессиональные союзы. Между тем, в российском прошлом в разные исторические периоды существовали различные формы представительства интересов работников и участия работников в управлении.

---

<sup>1</sup> Прим.: Выраженное мнение является точкой зрения автора статьи и может не совпадать с мнением Фонда им. Фридриха Эберта

<sup>2</sup> Герасимова Елена Сергеевна, к.ю.н., директор Центра социально-трудовых прав, доцент Высшей школы экономики.

**Участие работников в управлении: 1903-1918 гг.**

*Фабричные старосты (1903-1917)*. Первые формы привлечения рабочих к участию в улучшении своего положения были урегулированы в России в начале XX века. 10 июня 1903 года был принят *Закон о фабричных старостах*. Цель закона, по словам его разработчиков, сводилась к «предупреждению фабричных беспорядков, поскольку эти последствия обуславливаются невозможностью для рабочих выражать свои общие пожелания и требования»<sup>3</sup>. Эта форма представительства работников затем была урегулирована в *Уставе о промышленном труде*, принятом в 1913 году (в отдельной главе III «Об учреждении старост в промышленных предприятиях»)<sup>4</sup> и существовала до 1917 года.

Фабрикантам законом было предоставлено право разрешать рабочим выбирать из своей среды старост, которые признавались уполномоченными работниками и могли заявлять о нуждах и ходатайствах рабочих в связи с их условиями найма управлению предприятия, фабричной инспекции, местным органам власти. Фабричный староста имел право собирать рабочих, которые его избрали, для обсуждения дел; время и место собрания определялось управлением предприятия. На предприятиях разрабатывались локальные Правила о старостах, которые определяли порядок избрания старост, требования к кандидатам, срок их полномочий, порядок освобождения старост от работы для выполнения для выполнения своих обязанностей.

<sup>3</sup> Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричные инспекции. СПб., 1904. С.93. Цит. по: Эволюция трудовых отношений в российской промышленности: от дореволюционной индустриализации к советской. Тематический электронный ресурс. URL: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Litvinov/index.htm>.

<sup>4</sup> Устав о промышленном труде. Цит. по: Эволюция трудовых отношений в российской промышленности: от дореволюционной индустриализации к советской. Тематический электронный ресурс. URL: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/ustav.htm>.

*Фабрично-заводские комитеты (1917-1918)*. 23 апреля 1917 года Временным Правительством было утверждено *Постановление о рабочих комитетах в промышленных заведениях*, отменившее институт старост. Фабрично-заводские комитеты (ФЗК) как органы рабочей самостоятельности избирались на фабриках и заводах из числа работников, и получили широкое распространение. Они представляли работников в отношениях с правительственными и общественными учреждениями, администрацией и собственниками предприятий<sup>5</sup>. ФЗК в отличие от профсоюзов объединяли рабочих независимо от их профсоюзной или профессиональной принадлежности. Им было предоставлено право вести переговоры о заработной плате и установлении правил внутреннего трудового распорядка<sup>6</sup>, они осуществляли контроль над производством и распределением и т.д.

Профсоюзы, которые были легализованы с 1906 года<sup>7</sup>, создавались с целью «выяснения и согласования экономических интересов, улучшения условий труда своих членов или поднятия производительности принадлежащих им предприятий». После революции 1917 года положение профсоюзов начало сильно меняться. Уже в 1918 году на Первом съезде профсоюзов был провозглашен перенос центра тяжести в их работе в организационно-хозяйственную область; обсуждались концепции передачи профсоюзам функ-

<sup>5</sup> Считается, что эти органы послужили моделью при разработке германского закона от 4 февраля 1920 года «О советах предприятий».

<sup>6</sup> См., например: Валетов Т.Я. Фабричное законодательство в России // Экономическая история. Обзорение. Выпуск 13 / Под ред. Л.И.Бородкина. М.: Изд-во МГУ, 2007. — 240 с. — (Труды исторического факультета МГУ: Вып. 39). С.39. Цит. по: Эволюция трудовых отношений в российской промышленности: от дореволюционной индустриализации к советской. Тематический электронный ресурс. URL: <http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB13/valetov.pdf>.

<sup>7</sup> 4 марта 1906 года были приняты Временные правила «О профессиональных обществах, учреждаемых для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий», позволявшие создавать профессиональные союзы.

ций управления (в рамках доктрины пришедших к власти большевиком о том, что рабочие должны сами управлять производством) и «огосударствления профсоюзов», превращения их в часть государственного механизма (что и было осуществлено в последствии)<sup>8</sup>. Практика заключения коллективных договоров до 1917 года медленно развивалась; в революционном 1917 году их число заметно выросло<sup>9</sup>; летом 1918 года возможность заключения коллективных договоров впервые была легализована в законодательстве<sup>10</sup>.

### Участие работников в управлении: 1918-1992 гг.

*Профсоюзное представительство интересов работников (1918 – конец 1950-ых годов).* После принятия *Кодекса законов о труде 1918 года* представительство интересов работников осуществлялось в форме профсоюзного представительства. Рабочие комитеты были включены в систему профсоюзных органов в качестве их низового звена, вследствие чего фактически прекратили свое существование как самостоятельные органы рабочего представительства.

Профсоюзам было предоставлено право вырабатывать тарифные положения; в профсоюз обжаловался отказ в принятии на работу работников, не выдержавших испытание; при профсоюзах создавались расценочные комиссии, которые устанавливали условия оплаты труда. *Кодекс законов о труде Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) 1922 года* также придерживался кон-

<sup>8</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: В 2 т. Т.2. Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. – М.: Статут, 2009. С.82-85.

<sup>9</sup> Только в Санкт-Петербурге за лето 1917 года было заключено около 20 коллективных договоров. Там же. С. 152.

<sup>10</sup> 2 июля 1918 года было утверждено Положение Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (СНК РСФСР) «О порядке утверждения коллективных договоров (тарифов), устанавливающих ставки заработной платы и условия труда». СУ РСФСР. 1918. №48. Ст.568.

цепции представительства интересов работников только через профсоюзы.

В этот период происходило и реформирование профсоюзов, приведшее к их полному огосударствлению в 1933 году, когда на них были возложены функции государственных органов по труду.

В конце 50-ых годов XX века наряду с профсоюзным представительством вновь появились другие формы участия работников в делах предприятий.

*ПДПС (Постоянно действующие производственные совещания).* 9 июля 1958 года Советом Министров СССР и ВЦСП было утверждено *Положение о постоянно действующем производственном совещании на промышленном предприятии, стройке, в совхозе (ПДПС)*<sup>11</sup>. ПДПС рассматривалось как форма широкого привлечения рабочих и служащих к управлению производством, должно было подчинять свою работу задачам выполнения и перевыполнения государственных планов. ПДПС обладали совещательными полномочиями, их решения носили необязательный характер. Деятельность ПДПС осуществлялась под руководством фабрично-заводских местных комитетов (фабзавместкомов, ФЗМК) – низовых профсоюзных структур.

В 70-80-е годы тема производственной демократии, участия работников в управлении производством стала предметом широкого обсуждения и изучения. Принцип участия коллективов трудящихся в управлении предприятиями был включен в число принципов советского трудового права, появились понятие коллективного трудового права и трудового коллектива как субъекта трудового права. *Основы законодательства о труде Союза ССР и союзных республик 1970 года* и *Кодекс законов о труде РСФСР 1971 года* (ст.227, 228) установили, что рабочие и служащие могут участвовать в управлении производ-

<sup>11</sup> 18 июня 1973 года было утверждено новое Положение о ПДПС.

ством через общественные организации, органы народного контроля, общие собрания, производственные совещания, конференции и различные формы общественной самодеятельности. В 1977 года была принята Конституция СССР, в которой трудовой коллектив признавался самостоятельным субъектом права, однако эти нормы не обеспечивались механизмом реализации.

*Трудовые коллективы.* 17 июня 1983 года был принят специальный Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятием, организацией, учреждением»<sup>12</sup>. Закон был построен на том, что администрация предприятия осуществляет управление, а трудовой коллектив участвует в управлении, имея совещательный голос. Трудовому коллективу было предоставлено право высказывать мнение по различным вопросам в сфере производства, социально-бытового и жилищно-культурного обслуживания, воспитания членов трудового коллектива. Всего в законе содержалось около 100 полномочий трудового коллектива. Большинство этих полномочий носило совещательный характер; принимать решение трудовой коллектив мог всего в пяти случаях, в частности, он утверждал коллективный договор, принимал правила внутреннего трудового распорядка. Тем не менее, законом не было предусмотрено создание постоянно действующего представительного органа, который бы реализовывал эти полномочия, что делало все систему малоэффективной.

В период перестройки в 1987 году был принят Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)»<sup>13</sup>, в 1988 году в Кодекс законов о

труде РСФСР 1971 года была внесена глава XV-A «Трудовой коллектив». Эти законы наделили трудовые коллективы значительным объемом прав. В частности, было предусмотрено создание СТК – *совета трудового коллектива* – постоянно действующего органа, решения которого в области производственных вопросов и социального развития были обязательны для администрации. Избрание руководства предприятий всех уровней должно было осуществляться трудовым коллективом. Разногласия между администрацией и СТК выносились на обсуждение общего собрания работников. Такое регулирование породило двоевластие и конфликты (нередко – также с профсоюзами, в компетенцию которых вторгался СТК).

В конце 1991 года СССР прекратил свое существование, о чем 26 декабря 1991 года Верховный Совет СССР принял декларацию. Еще ранее, 12 июня 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете, установив приоритет российских законов над союзными.

Далее в связи с развитием различных форм собственности была произведена дифференциация полномочий трудовых коллективов в зависимости от формы собственности предприятий. В 1992 году в *КЗоТ РСФСР 1971 года*<sup>14</sup> были внесены изменения: полномочия трудового коллектива, порядок осуществления его полномочий (в т.ч. избрание представительных органов) должны были определяться уставом предприятия, коллективным договором. Управление предприятием осуществлялось собственником непосредственно или через уполномоченные им органы. Законом за трудовыми коллективами были сохранены следующие исключительные права: решение вопроса о заключении коллективного договора; определение перечня и форм предоставления социальных льгот из фондов трудового

<sup>12</sup> Закон СССР от 17.06.1983 «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями». «Ведомости ВС СССР», 1983, № 25, ст. 382. Утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ.

<sup>13</sup> Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 года. Российский правовой портал. URL: <<http://zakon.law7.ru/legal2/se16/pravo16398/index.htm>>.

<sup>14</sup> «Кодекс законов о труде Российской Федерации» утв. ВС РСФСР 09.12.1971. Ведомости ВС РСФСР", 1971, № 50, ст. 1007. Утратил силу с 1 февраля 2002 года.

коллектива работникам предприятия; регулирование форм и условий деятельности общественных организаций на предприятии. За трудовыми коллективами государственных и муниципальных предприятий, предприятий, в имуществе которых вклад государства или муниципалитетов составлял более 50%, закреплялись более широкие исключительные полномочия. Им, в частности, было предоставлено право определять условия контракта при найме руководителя; принимать решение о выделении структурных подразделений и создании нового предприятия; рассматривать и утверждать совместно с учредителем изменения в устав; участвовать в решении вопроса об изменении формы собственности (ч.2 ст.235-1 КЗоТ РФ). Однако многие вопросы не были урегулированы и на этом этапе, в частности, механизм реализации полномочий трудового коллектива, соотношения полномочий профсоюза и СТК.

Проводившиеся в начале 90-ых годов оценки эффективности советов трудовых коллективов выявили несколько моделей их функционирования. На части предприятий они оказались мертворожденными; на некоторых предприятиях, где не существовало профсоюза, советы трудовых коллективов начали играть роль канала, проводящего информацию. Еще на части предприятий возникли напряженные ситуации во взаимоотношениях советов трудовых коллективов с профсоюзами, поскольку администрации было легче контролировать выборы в СТК. Четвертый вариант, когда СТК и профсоюз эффективно сотрудничали, нашли форму взаимодействия и сотрудничества, был достаточно эффективным<sup>15</sup>. В целом советы трудовых коллективов недостаточно укоренились; работодатели испытывали недовольство из-за сложности принятия управленческих решений, профсоюзы - из-за возникшей с ними конкуренции.

<sup>15</sup> Герасимова Е.С. Нужны ли производственные советы в России? // Трудовое право. 2013. №1. С. 117.

## Участие работников в управлении в современной России

Следующий этап регулирования представительства интересов работников и их участия в управлении предприятиями и наступил после принятия *Трудового кодекса РФ 2001 года*<sup>16</sup> (далее – ТК РФ), действующего в настоящее время. Согласно ТК РФ стороны социального партнерства - работники и работодатели - действуют в лице уполномоченных в установленном порядке представителей (ст.25 ТК РФ). Регулированию вопросов представительства сторон посвящена глава 4 ТК РФ. Основными представителями работников являются профессиональные союзы. Российское законодательство признает также возможность создания помимо профсоюзов иных представительных органов.

Согласно ст.31 ТК РФ *иной представитель (представительный орган)* на стороне работников может быть создан 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 порядке, установленном ТК РФ, представлять интересы всех работников в социальном партнерстве на локальном уровне.

Представителем может быть избран конкретный человек или орган, однако специальные требования относительно порядка его формирования и полномочий законодательством не регулируются. Минимальные требования к порядку создания представительного органа определяется на основании положений ст.31 ТК РФ:

- представительный орган должен быть избран на общем собрании (конференции) работников;

<sup>16</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.



- избрание должно осуществляться в ходе тайного голосования;
- представитель (орган) должен избираться из числа работников организации.

Взаимодействие профсоюзов и иных представительных органов работников регулируется рядом норм ТК РФ и Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>17</sup> (далее – Закон о профсоюзах), устанавливающих, что:

- отношения профсоюзов, первичных профсоюзных организаций и их органов с другими представительными органами работников в организации должны строиться на основе сотрудничества<sup>18</sup>;
- наличие иного представителя не может являться препятствием для осуществления первичными профсоюзными организациями своих полномочий<sup>19</sup>;
- профсоюзы имеют право выдвигать кандидатуры своих представителей для избрания в иные представительные органы работников в организации<sup>20</sup>.

### Инициатива 2012 года о создании производственных советов в России

Вопросы о возможности создания производственных советов обсуждались в России до 2012 года исключительно в свете описанных выше норм о создании «иного представительного органа». Исследований, посвященных состоянию представительных органов работников в России, формам участия работников в управлении предприятиями, перспективам и необходимости создания производственных советов в России и т.д. в течение последних двадцати лет не предпри-

нималось. Эта тема не являлась и предметом общественных и научных дискуссий.

Постановка вопроса о создании в России производственных советов в 2012 году оказалась, таким образом, достаточно неожиданной.

7 мая 2012 года Президентом РФ был подписан Указ №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>21</sup>, подпункт «з» пункта 1 которого предписывает Правительству РФ «в целях расширения участия работников в управлении организациями», в частности, «подготовить до 1 декабря 2012 г. предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся создания в организациях производственных советов, а также определения их полномочий; разработать комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики». Пожалуй, единственное обсуждение вопроса о необходимости создания, возможных моделях производственных советов в России и возможных формах их взаимоотношений с профсоюзами состоялось в ходе Международной конференции, организованной Высшей школой экономики, Центром социально-трудовых прав и Фондом Фридриха Эберта (Германия) 14 сентября 2012 года на площадке Высшей школы экономики. К участию в конференции были приглашены представители профсоюзов и работодателей, объединений работодателей, государственных органов и академического сообщества из ведущих российских ВУЗов, широкий круг экспертов из Высшей школы экономики, а также немецкие эксперты и практики<sup>22</sup>. Выступления представителей сторон социального партнерства, экспертов, представителей государственных органов продемонстри-

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

<sup>18</sup> Ч.1 ст.16 Закона о профсоюзах.

<sup>19</sup> Ч.2 ст.31 ТК РФ, ч.1 ст.16 Закона о профсоюзах.

<sup>20</sup> Ч.2 ст.16 Закона о профсоюзах.

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». «Собрание законодательства Российской Федерации», 7 мая 2012 г., № 19, ст. 2334.

<sup>22</sup> О конференции см.: Герасимова Е.С. Нужны ли производственные советы в России? // Трудовое право. 2013. №1. С. 105-120.

ровали, что идея создания производственных советов оказалось неожиданной; видение возможных и приемлемых моделей создания производственных советов, их роли и значения в России, отсутствовало. Скорее, идея вызвала опасения того, что будет разрушена сложившаяся сейчас система социального партнерства.

В октябре 2012 года Правительством РФ был подготовлен и внесен на рассмотрение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а в январе 2013 года - в Государственную Думу законопроект, разработанный во исполнение Указа Президента РФ №597.

В первоначальном тексте разработанного законопроекта предполагалось установить в ст.22 ТК РФ, что создание производственных советов является правом работодателя, а также дополнить ТК РФ статьей 22.1 «Производственные советы». В ст.22.1 ТК РФ предполагалось урегулировать ряд положений, часть из которых приводится здесь, поскольку они не были включены в принятую впоследствии редакцию законопроекта. Предполагалось установить следующие основные полномочия производственного совета: подготовка предложений по внедрению в производство новой техники и технологий, внедрению рационализаторских предложений; участие в разработке планов и программ модернизации производства, включая программы инновационного развития; участие в совершенствовании организационной структуры производства; участие в разработке мер по совершенствованию профессиональных квалификаций работников в связи с внедрением новой техники и технологии. Также предполагалось установить, что работодатель обязан своевременно предоставлять информацию производственному совету по вопросам, входящим в компетенцию производственного совета, а также учитывать предложения и рекомендации производственного совета при принятии соответствующих решений.

### **Современное законодательство о создании производственных советов**

Федеральным законом от 7 мая 2013 года №95-ФЗ "О внесении изменения в статью 22 Трудового кодекса Российской Федерации"<sup>23</sup>, т.е. спустя ровно год после подписания Указа Президента №597, была легализована возможность создания производственных советов путем внесения изменений в ч.1 ст.22 ТК РФ.

В соответствии с нормой абз.9 ч.1 ст.22 ТК РФ создание производственного совета рассматривается как право работодателя, которым обладают все работодатели, за исключением работодателей – физических лиц.

Под производственным советом понимается совещательный орган, образованный работодателем на добровольной основе из числа работников этого работодателя, имеющих, как правило, достижения в труде.

Хотя изначально вопрос о создании производственных советов был поставлен в контексте цели расширения участия работников в управлении организациями, в ТК РФ установлено, что к полномочиям производственного совета не могут относиться вопросы, решение которых в соответствии с федеральными законами отнесено к исключительной компетенции органов управления организации.

Спорный вопрос о том, каким образом могли бы соотноситься полномочия производственного совета и профсоюзной организации, действующей в организации, также был решен таким образом, чтобы не повлиять на существующее положение профсоюзов: вопросы представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов работников, решение которых в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами

<sup>23</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 №95-ФЗ «О внесении изменения в статью 22 Трудового кодекса Российской Федерации». «Российская газета», № 99, 13.05.2013.

отнесено к компетенции профессиональных союзов, соответствующих первичных профсоюзных организаций, иных представителей работников, не могут быть отнесены к полномочиям производственного совета.

Норма ТК по существу не регулирует полномочия, состав, порядок деятельности производственного совета и его взаимодействия с работодателем, передавая решение всех этих вопросов работодателям, которым предоставлено право принять локальный нормативный акт по этим вопросам. Направления деятельности и полномочия производственного совета ограничиваются двумя положениями, определяющими его роль как совещательного органа по вопросам производственной деятельности:

- производственный совет создается для подготовки предложений по совершенствованию производственной деятельности, отдельных производственных процессов, внедрению новой техники и новых технологий, повышению производительности труда и квалификации работников;
- работодатель обязан информировать производственный совет о результатах рассмотрения предложений, поступивших от производственного совета, и об их реализации.

Таким образом, в сформулированной модели производственный совет в России не является ни представительным органом работников, ни органом социального партнерства.

Опыт создания производственных советов в России на основании данной нормы пока отсутствует.