

## ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ: СТАРЫЕ ПОДХОДЫ, ТРУДНЫЕ РЕШЕНИЯ

© 2016 г. Елена Валерьевна Аббасова<sup>1</sup>,  
Валерий Александрович Васильев<sup>2</sup>

*Кардинальные изменения в общественном производстве, обусловленные экономическими и социальными преобразованиями при переходе к рыночной экономике, требуют усиления производственной демократии, повышения роли коллективов работников в управлении организациями.*

*The dramatic changes in social production, due to the economic and social transformation during the transition to a market economy requires greater manufacturing democracy, enhancing the role of groups of workers in the management of organizations.*

**Ключевые слова:** саморегулирование, основной ресурс экономики, модели демократии, представительство прав и свобод в сфере труда.

**Key words:** self-regulation, the main resource economics, models of democracy, representation rights and freedoms in the work place.

Изменения в общественном производстве, характере труда, обусловленные экономическими и социальными преобразованиями при переходе к рыночной экономике, повлияли на усиление значения представительства, защиты социально-трудовых прав и интересов работников. Усиливается взаимосвязь между производством и характером использования рабочей силы – одного из основных ресурсов экономики. Возрастает необходимость постоянного диалога между коллективами работников и менеджментом.

В.Е. Чиркин, анализируя проблемы публичного управления, обоснованно отмечал, что среди различных видов управления в обществе особое место занимает общественное управление, которое может осуществляться в форме самоуправления, саморегулирования. Саморегулирование – это управление внутри коллектива, которое в той или иной форме существует в любом коллективе. Если государство – составная часть общества осуществляет функции по отношению к обществу – всеобъемлющему коллективу данной страны, то регулятивные органы коллективов, избранные им должностные лица действуют от

имени коллективов в целях решения общих дел и урегулирования общественно значимых конфликтов<sup>3</sup>.

Проблема повышения эффективности общественного управления обусловлена недооценкой его возможностей, недостаточной определённой правового регулирования представительства в сфере труда, использованием в ряде случаев представительными органами работников традиционных форм представительства и защиты, которые в современных условиях не могут быть результативными.

Традиционно представительство, защита интересов работников связываются с деятельностью профсоюзов. В интересах лиц наёмного труда они оказывают влияние на трудовые отношения, выступают участниками социального партнёрства, осуществляют контроль за соблюдением трудового законодательства. В соответствии со ст. 30 Трудового кодекса (ТК РФ) первичные профсоюзные организации и их органы представляют в социальном партнёрстве на локальном уровне интересы своих членов. В то же время при проведении коллективных переговоров, заключении или изменении коллективного договора, при рассмотрении и разрешении коллективных трудовых споров работников с работодателем первичные профсоюзные организации могут представлять интересы всех работников данного работодателя независимо от их членства в профсоюзах. Законодательство предусматривает и другие случаи, когда профсоюзные организации вправе выступать от имени всех работников работодателя (ст. 37 ТК РФ). Кодекс также предусматривает, что на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнёрства между представителями работников и работодателей заключаются соглашения (ст. 45 ТК РФ). Представителями работников в этих случаях являются соответствующие профсоюзы и их объединения.

Рыночная экономика в России, “демонтаж” тех блоков трудового права, которые регулируют представительство, осуществление защиты интересов работников в сфере труда,

<sup>1</sup> Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук (E-mail: v\_vasiljev@nm.ru).

Elena Abbasova, associate Professor in the Department of civil law disciplines of the Chelyabinsk branch of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation, PhD in Law (E-mail: v\_vasiljev@nm.ru).

<sup>2</sup> Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, а также доцент кафедры трудового и социального права Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: v\_vasiljev@nm.ru).

Valery Vasil'ev, associate Professor in the Department of civil law disciplines of the Chelyabinsk branch of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation and associate Professor of the Department of labor and social law of South Ural state University, PhD in Law, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: v\_vasiljev@nm.ru).

<sup>3</sup> См.: Чиркин В.Е. Публичное управление. Учеб. М., 2004. С. 33–35.

порядок разрешения трудовых споров, формы привлечения к труду, выдвигают новые задачи перед самыми массовыми общественными организациями.

Актуальным является изменение подходов к формированию самих профсоюзов, надо изменить правила, когда в один профсоюз могут вступать и рядовой работник, и генеральный директор, представители администрации. Если учесть, что «на одном и том же предприятии разрыв в зарплатах между топ-менеджерами и работниками может достигать ста и более раз»<sup>4</sup>, непросто выработать общие задачи у миллионеров и представителей неимущего класса. В России допускается вступление в один профсоюз и рядовых работников, и представителей менеджмента. На практике это приводит к блокированию принципиально важных для работников решений, включению в коллективные договоры расплывчатых предложений и резолюций.

В дореволюционной России Устав о промышленности включал в себя «Временные правила о профессиональных обществах и союзах, учреждённые для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий», утверждённые Государственным советом, а также Императорским Указом от 4 марта 1906 г.<sup>5</sup> С их принятием связана легализация профсоюзов. В начале XX в. в России насчитывалось свыше ста общественных организаций трудящихся, созданных по профессиональному признаку. Такие организации были распространены в особенности среди приказчиков, типографских рабочих, ремесленников. Профсоюзом фабрично-заводских предприятий являлись заводские товарищества Урала, которые были образованы в соответствии с Положением о горнозаводском населении казённых горных заводов от 8 марта 1861 г.<sup>6</sup> Анализ уставов профессиональных обществ, созданных в 1905–1907 гг., показывает, что в них достаточно конкретно определялись цели деятельности и пути их достижения. Так, Устав Пензенского профессионального общества рабочих писчебумажной фабрики товарищества П.В. Сергеева<sup>7</sup> предусматривал целью своей деятельности защиту правовых и экономических интересов своих членов. В то же время правовое положение профсоюзных организаций в тот период свидетельствовало о том, что они были далеки от того, чтобы считаться самостоятельными представительными организациями. Во-первых, существовала не уведомительная, характерная для современных российских профсоюзов, а разрешительная процедура регистрации профессиональных обществ, предусматривавшая предоставление многочисленных сведений, в том числе об их учредителях, целях их деятельности. Во-вторых, был установлен упрощённый порядок ликвидации названных обществ. Если деятельность обществ угрожала общественной безопасности или спокойствию, губернатор (или градоначальник) был вправе приостановить их деятельность и передавать вопрос об их ликвидации губернатору или городскому присутствию по делам об обществах.

Временные правила о профессиональных обществах 1906 г. исключали объединение работников и работодателей в одних организациях. В настоящее время Конвенция МОТ № 98 «О применении права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949 г.) запрещает представителям работодателя подменять профсоюзные органы. Эта Конвенция ратифициро-

вана Указом Президиума Верховного Совета СССР «О ратификации Конвенций Международной Организации Труда» от 6 июля 1956 г.<sup>8</sup> Применению её на практике способствовало бы закрепление в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г.<sup>9</sup> положений о недопустимости вхождения представителей работодателей в профсоюз работников. В соответствии с данной Конвенцией организации трудящихся и предпринимателей должны пользоваться надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга, в частности не допускать создания «компанийских», «домашних» профсоюзов, т.е. организаций работников, находящихся под контролем предпринимателей.

Требование о разделении профсоюзов не означает, что при проведении этой работы не должны учитываться конкретные обязательства, когда выполнение названного требования является нецелесообразным. Так, вряд ли такое разделение следует проводить в небольших коллективах, например учебных заведениях: школах, техникумах, где представители работодателей – это директор и заведующий учебной частью.

К числу наиболее актуальных относится также проблема участия представителей работников в управлении организациями. Связанные с этим вопросы решались в России с первых дней установления Советской власти. Государство в тот период содействовало в повсеместном создании работниками своих представительских органов, объединении их в союзы, организации. В Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским Съездом Советов 10 июня 1918 г.<sup>10</sup>, было определено, что в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов государство оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения в организации (ст. 16).

При принятии решений о национализации промышленных предприятий Правительство Советской России одновременно решало вопросы, связанные с привлечением рабочих к управлению национализированной собственностью. Об этом свидетельствует Декрет СНК РСФСР «О национализации крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообделочной, табачной, стекольной и керамической, кожевенной, цементной и прочим отраслям промышленности, паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и предприятий в области железнодорожного транспорта» от 6 января 1918 г.<sup>11</sup>

В последующем на IX съезде Российской коммунистической партии (большевиков) в 1920 г., где, как известно, развернулась «дискуссия о профсоюзах», был решён вопрос о переходе от коллегиального принципа управления предприятиями к единоначалию. «Группа демократического централизма» отстаивала на съезде позицию, в соответствии с которой введение единоначалия противоречит развитию участия рабочих в управлении. Победила точка зрения большинства делегатов, в соответствии с которой «единоличное управление ни в коей мере не нарушает и не ограничивает ни прав класса, ни прав профсоюзов, ибо класс может править в какой угодно форме, а форма зависит от технической целесообразности»<sup>12</sup>.

Принятие такого решения, как подтвердила практика, не исключало совмещения единоличного управления и участия в

<sup>4</sup> Шмаков заявил о несправедливости распределения доходов в России // Солидарность [электр. ресурс]. 8 февр.

<sup>5</sup> См.: Свод законов Российской империи. Ч. 2. Т. XI. СПб., 1913.

<sup>6</sup> См.: Ельницкий А. Краткий очерк профсоюзного движения в России. Харьков, 1925. С. 8.

<sup>7</sup> Внесён в реестр профессиональных обществ по Пензенской губернии определением Пензенского губернского суда по делам об обществах присутствия 5 июля 1907 г. (см.: История профсоюза работников лесных отраслей. М., 2000. С. 350, 351).

<sup>8</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 14. Ст. 31.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>10</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>11</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 47. С. 559.

<sup>12</sup> См.: Резолюция IX Съезда РКП(б) об очередных задачах хозяйственного строительства // КПСС в резолюциях и решениях. Т. 2. С. 247.

этом процессе представителей коллективов работников. «Техническая целесообразность (т.е. эффективность) управления выявляется на путях не противопоставления единоначалия и самоуправления, а их сочетания в различных областях производственной деятельности коллектива»<sup>13</sup>.

Говоря о представительстве в организациях с позиции сегодняшнего дня, можно заключить, что далеко не во всех из них сегодня наблюдается заинтересованность менеджмента в привлечении представителей коллективов работников к управлению. Создание общественных советов, использование таких формирований в управлении не всегда совпадает с интересами руководства в организациях, поскольку это повышает прозрачность организаций, а иногда может вскрыть недостаточную компетентность лидеров, неиспользовавшиеся длительное время резервы.

В этой связи нельзя не обратиться к Указу Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г.<sup>14</sup> В целях расширения участия работников в управлении организациями правительству было поручено до 1 декабря 2012 г. подготовить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих создание в организациях производственных советов, определение их полномочий, подготовку комплекса мероприятий по развитию институтов самоуправления. Новая редакция ст. 22 Трудового кодекса РФ с учётом внесённых в неё изменений предоставляет работодателям право создавать производственные советы как совещательные органы, образуемые на добровольной основе из числа своих работников, как правило, имеющих значительные достижения в труде.

Прошло три года после подписания названного Указа Президента РФ, но нельзя констатировать, что происходит активизация работы по созданию этих общественных объединений. Причин несколько. Во-первых, как отмечалось, это связано с отношением менеджмента организаций к участию работников в управлении. Во-вторых, с отсутствием необходимого опыта в этой сфере. В Германии, Японии и других странах опыт по созданию производственных советов накапливался в течение многих лет. В Японии, например, преобразованиям в экономике предшествовало формирование принципов управления, способствовавших участию каждого работника в программе преобразований. В Германии участие в управлении организацией строго отделено от функции профсоюзных комитетов, регулирующих условия труда работников посредством коллективных договоров. Ведение переговоров по поводу условий труда не является задачей совета представителей рабочих и служащих: совету категорически запрещено проводить или организовывать мероприятия, связанные с борьбой за повышение заработной платы или улучшением условий труда (забастовочная борьба). Совет представителей рабочих и служащих обязан вести совместную работу с работодателем<sup>15</sup>. В России опыт создания производственных советов также имеется. Он нуждается в изучении, распространении того лучшего, что накоплено.

В России опыт создания производственных советов также имеется. Недавно одному из авторов статьи в Челябинской областной организации профсоюза машиностроителей (Роспрофмаш) довелось познакомиться с опытом работы Совета бригадиров (далее – Совет) Уральской кузницы (г. Чебаркуль

Челябинской области). Совет видит свою задачу в оперативной выработке предложений по повышению эффективности производства, улучшению условий труда, в оценке эффективности мер, принимаемых администрацией цехов и предприятия в области организации труда. Управляющим директором предприятия утверждено Положение о совете бригадиров, которое введено с 1 января 2011 г. (в средствах массовой информации не публиковалось). За более чем четырёхлетний период работы Совет выявил немало резервов производства, смог добиться действенного контроля за выполнением принимаемых им решений.

Необходимо разграничение компетенции между профсоюзами и производственными советами. Было бы ошибочным полагать, что этот процесс будет безболезненным, что у профсоюзов не может быть проблем, связанных с созданием советов. ТК РФ предусматривает возможность избрания иных представителей (представительских органов) при ведении коллективных переговоров (ст. 37). В условиях отсутствия во многих организациях профсоюзов или сокращения их численности реализация ст. 37 ТК РФ не исключается.

Нельзя не учитывать общемировую тенденцию к сокращению числа членов профсоюзов в экономически развитых странах. Но малоперспективным было бы прогнозировать выполнение производственными советами не свойственных им функций. В настоящее время при разработке положений о производственных советах и иных аналогичных органах в организациях закладываются «фундамент», по существу исключающий конфликты интересов. Например, в названном ранее Положении о Совете бригадиров Уральской кузницы определено, что Совет организует свою работу во взаимодействии с профкомом предприятия, а председатель Совета входит в состав профсоюзного комитета. Рекомендации Совета направляются директору и в профсоюзный комитет предприятия для принятия по ним решения. Целью создания производственных советов нужно считать использование внутренних резервов производства, совершенствование производственной деятельности, т.е. хозяйственную деятельность. Производственные советы должны осуществлять деятельность в сфере производства, а профсоюзы – в сфере регулирования условий труда.

Некоторые авторы полагают, что попытка внедрения производственных советов в систему отношений между трудом и капиталом может привести к негативным последствиям. «Некритичное перенесение опыта социальных практик из одной культурной среды в другую приводит к нежизнеспособности такого обмена. Более того, его несоответствие возрастает, если такая практика осуществляется не самими субъектами производственного процесса (трудовыми коллективами, профсоюзами), но насаждается извне<sup>16</sup>. С этим трудно согласиться. То ценное, что содержится не только в отечественном, но и в мировом опыте, нам не чуждо, если отвечает законным интересам коллективов работников.

Существенную помощь в организации деятельности производственных советов может оказать принятие на федеральном уровне нормативного акта о производственном совете с определением стоящих перед ним задач, его полномочий в решении производственных, бытовых, спортивно-оздоровительных и иных вопросов. Сегодня не представляется возможным говорить об эффективном управлении организациями без учёта интересов работников, без наделения их реальными полномочиями по участию в управлении организациями.

<sup>13</sup> Хохлов Е.Б. Экономические методы управления и трудовое право. Л., 1991. С. 13.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 196. Ст. 2334.

<sup>15</sup> См.: Скачкова Г.С. Обзор материалов «круглого стола» на тему «Участие в управлении предприятием / социальное партнёрство» // Гос. и право. 2012. № 4. С. 114.

<sup>16</sup> Цит. по: Герасимова Е. Нужны ли России производственные советы? Материал по итогам конференции «Участие работников в управлении производством» // Трудовое право. 2013. № 1.