

Доклад профессора трудового, гражданского и экономического права Университета Бремена Вольфганга Дойблера, в котором он рассказывает о различии производственных советов и профсоюзов в Германии.

Доклад прочитан 14 сентября 2013 г. на [международной конференции подготовленной совместно](#) Высшей школой экономики, ЦСТП и российским представительством Фонда Фридриха Эберта.

I. Введение

В Германии интересы работников могут быть представлены по трем каналам:

- Производственные советы, избираемые всеми работниками предприятия;
- Представители работников в наблюдательных советах некоторых крупных компаний;
- Профсоюзы, основная функция которых — заключать колдоговоры.

Эти три канала тесно взаимосвязаны; формальные и неформальные правила имеют тенденцию к тому, чтобы ориентировать деятельность представителей в одном направлении. Чтобы облегчить понимание довольно сложных правовых норм, эта работа раскрывает роль производственных советов и представителей работников в наблюдательных советах, тогда как вторая работа посвящена правам профсоюзов.

Помимо юридически закрепленных каналов существуют неформальные институты представительства интересов работников. Так, пользующийся большим уважением работник не может быть уволен, потому что его увольнение повлечет за собой широкое сопротивление всех сотрудников^[1] вплоть до итальянской забастовки или даже прерывания работы. Этот механизм предоставляет защиту, как минимум не менее важную, чем юридическая защита. Вследствие недостатка эмпирических исследований мы не будем рассматривать этот аспект трудовых отношений более подробно, но полезно помнить о его существовании.

Отметим и другое ограничение. Юридическая структура, характеристика которой дана ниже, является общей для всех немецких предприятий (и лишь немного отличается в госсекторе), но в реальности есть большие различия в зависимости от отрасли и размера предприятия. В крупных компаниях в металлообрабатывающей и химической промышленности существует полноценная и работающая система представительства работников. В супермаркетах или фастфуд-сетях распространена нестандартная или частичная занятость. Поэтому производственные советы встречаются не так часто и их влияние крайне ограничено. В дальнейшем мы вернемся к этому вопросу.

§1II. Производственные советы

§11. Выборы

На всех предприятиях, где работает пять и более человек, должен быть избран производственный совет. Эта норма предусмотрена законом, но реальность далека от нее: лишь около 10% предприятий отвечают этому требованию. В то же время это крупные предприятия, поэтому всего производственными советами представлено около 50% всех работников. Одна из основных причин, по которой эта норма соблюдается далеко не везде, состоит в отсутствии санкций за ее невыполнение: если выборы не проводятся, закон о производственных советах просто не распространяется на предприятие. Закон лишь запрещает любые ограничения при организации выборов: если работодатель угрожает тем, кто хочет провести выборы, ухудшением условий труда или увольнением, он совершает противоправное действие. Но такие случаи редки (и трудно доказываются); как правило, сами работники не идут на то, чтобы проявлять инициативу.

Если, несмотря на все сложности, работники все же захотят избрать производственный совет — то какие правила существуют на этот счет? Если производственный совет уже есть, в его обязанности входит создание комитета по выборам, состоящего, как правило, из трех человек. Этот комитет организует проведение выборов. Комитет по выборам должен быть создан не позднее, чем за восемь недель до того, как истекают полномочия избранного производственного совета. На предприятиях, где производственный совет отсутствует, процедура более сложная. Три работника или профсоюз, у которого есть хотя бы один член на предприятии, приглашают работников на общее собрание, которое может быть проведено на территории предприятия в рабочее время, — хотя часто такое собрание проводится в помещении профсоюза вечером. Общее собрание избирает комитет по выборам. Если на собрание никто не пришел или нет кандидатов в комитет по выборам, три человека или профсоюз могут обратиться в местный трудовой суд, чтобы он назначил комитет. На предприятиях, где работает больше 20 человек, суд может назначить комитет из числа людей, не занятых на предприятии, например, сотрудников профсоюза.

Если комитет по выборам создан, он организует выборы. Первый шаг — публикация списка всех работников старше 18 лет. Затем работники могут отметить себя в списке как кандидатов, если пользуются поддержкой 5% коллектива предприятия. Профсоюз также может представить список кандидатов, который не требует поддержки работников — важное правило для тех, кто опасается прямых или косвенных санкций работодателя. Все кандидаты защищены от всех форм дискриминации и особенно от увольнения: в течение шести месяцев после завершения выборов они могут быть уволены только за грубое нарушение служебных обязанностей и с согласия производственного совета или трудового суда, если производственный совет не был избран.

Правом голоса обладают все работники старше 18 лет. Ограничений по минимальному сроку работы на выборных должностях нет, но кандидаты должны проработать не менее шести месяцев на предприятии или в группе компаний. С 2001 года для контрактных работников существуют особые правила. Они могут участвовать в выборах, если проработали на предприятии не менее трех месяцев; если это правило выводится, они могут голосовать с первого дня своего присутствия.

Как правило, кандидаты представляют себя на общем собрании работников, которое проходит каждые три месяца. Они имеют право вести предвыборную кампанию: распространять листовки или использовать внутреннюю компьютерную сеть фирмы. Все кандидаты должны иметь равные возможности, но во многих случаях ясно, кто станет «лидером». Работодатель должен оставаться нейтральным и не вмешиваться в предвыборную кампанию. Угроза вроде «предприятие закроется, если будет избран дорогой производственный совет» может быть наказуема, но и это не исключает возможности того, что пойдут «слухи» об ужасных последствиях выборов для работников. Это одна из причин, по которой, несмотря на юридические гарантии, производственные советы действуют только на 10% предприятий.

Менеджеры на руководящих должностях — директора департаментов или главы исследовательских подразделений — остаются вне системы производственных советов и лишены права голоса. Основная причина — они участвуют в принятии управленческих решений; как правило, эта группа составляет не более 2% рабочей силы на предприятии. Менеджеры имеют право избирать «комитет представителей», с которым в ряде случаев должны проводиться консультации.

2. Ресурсы в распоряжении производственного совета

Как правило, производственный совет избирается на четыре года и обладает достаточно широким набором юридических гарантий.

— Члены производственного совета имеют право выполнять свои функции в рабочее время. Это особенно важно для еженедельных встреч совета и общения с работниками. Последние также имеют право обращаться в совет или к одному из его членов в рабочее время. Если работник высказывает жалобу или озвучивает идею перед членом производственного совета, он имеет право сделать это в рабочее время без потерь в зарплате.

— На предприятиях, где работает 200 или более человек, один член производственного совета имеет право стать освобожденным работником. После этого он не обязан работать на прежнем рабочем месте.

— Зарплата члена производственного совета не может быть уменьшена из-за его обязанностей. Если эти обязанности предполагают статус освобожденного работника, зарплата зависит от предыдущей позиции работника. В течение следующих лет

зарплата должна корректироваться в соответствии с развитием, которое прошел бы работник на сравнимой позиции, не будучи членом производственного совета.

— Члены производственного совета могут участвовать в семинарах, чтобы получить квалификацию, необходимую для выполнения их функций. Во время их отсутствия зарплату им выплачивает работодатель; стоимость семинаров также оплачивается работодателем. Эта практика различается на разных предприятиях: члены некоторых производственных советов никогда не пользовались этим правом, так как работодатель не соглашался с оплатой расходов, тогда как в других случаях члены советов проводят на семинарах две недели в год.

— Работодатель должен предоставить производственному совету все необходимое: помещение, переговорную комнату, телефон, компьютер с доступом в интернет.

3. Личная защищенность

Члены производственного совета могут быть уволены только за грубое нарушение служебных обязанностей. Вторым условием для увольнения является одобрение большинством членов совета. Если производственный совет не соглашается с увольнением (поскольку не признает факт грубого нарушения служебных обязанностей или по какой-либо другой причине), работодатель вправе обратиться в местный трудовой суд. Во время судебного процесса (который может длиться 6-12 месяцев) член производственного совета продолжает выполнять свои обязанности и работать на предприятии; таким образом, влияние работодателя имеет свои видимые пределы. Похожие нормы применяются, если член производственного совета переводится на другое предприятие фирмы. Общий запрет дискриминации по признаку членства в производственном совете уже упоминался, но не столь важен, потому что в таких случаях редко собираются достаточные доказательства.

4. Права и обязанности производственного совета

Производственный совет имеет широкие права на получение информации от работодателя обо всем, связанном с предприятием. К этому относятся как социальные, так и экономические вопросы, включая планы работодателя. В соответствии с юридической моделью, работодатель обязан сам передавать производственному совету всю информацию, но, как правило, инициатива здесь на стороне производственного совета. Без специального юридического разрешения совет может брать информацию из других источников — газет, сайтов, разговоров с работниками. Преимуществом этого второго пути является то, что совет может задать конкретный вопрос по важной проблеме и не полагаться целиком на информацию работодателя. Работодатель не может отказать совету в передаче информации под предлогом, что она представляет коммерческую тайну; он может только обязать совет не передавать сведения третьим лицам, если речь действительно идет о коммерческой тайне (например, новом способе производства или изобретении).

Обладание достаточной информацией — базовое условие для того, чтобы совет мог реализовать свое право на консультации и совместное управление предприятием (codetermination). Очевидно, что консультации предполагают выдвижение убедительных аргументов, что требует достаточной информации и знаний. Совместное управление означает общую ответственность за некоторые решения, принятые вместе с работодателем, и требует еще большей информированности.

Право на консультации и совместное управление предусмотрено законом, но может быть расширено в колдоговоре (иногда так и происходит). В том, что касается консультаций, есть общее правило: производственный совет должен извещаться о планах по изменению условий труда (в широком смысле), с ним должны проводиться консультации. В то же время если процедура не соблюдается, санкции практически отсутствуют — кроме крайних случаев, когда работодатель заявляет, что производственный совет должен перестать лезть в экономические вопросы. Но есть важное исключение: если по «ключевым» изменениям, которые могут привести к сокращениям, консультации проводились в недостаточном объеме, работодатель должен заплатить уволенным работникам. Кроме того, по решению некоторых региональных трудовых судов производственный совет может затребовать судебный запрет на реализацию работодателем запланированных изменений до того, как будет полностью выполнена и завершена процедура консультаций.

Гораздо более важным является право на совместное управление. В чем оно заключается?

Право на совместное управление относится к определенному роду решений, принимаемых работодателем. Такие решения принимаются совместно производственным советом и работодателем. На практике решение принимается работодателем с согласия совета. Одностороннее решение не будет иметь юридической силы; работники будут лишены обязанности следовать ему. Кроме того, производственный совет может обратиться в трудовой суд за юридическим запретом на выполнение решения. В течение нескольких дней по решению суда работодатель будет обязан отменить свое решение до тех пор, пока не будет получено согласие производственного совета.

Если переговоры между работодателем и производственным советом не привели к результату и соглашение не достигнуто, каждая из сторон может обратиться за решением к примирительной комиссии. Как правило, такая комиссия состоит из двух или трех человек с каждой стороны и нейтрального председателя, не занятого на предприятии. Если работодатель и производственный совет не соглашаются с кандидатурой председателя, он или она назначается трудовым судом. Как правило, примирительная комиссия приходит к компромиссу; в редких случаях решение принимается большинством голосов. Каждая из сторон может затребовать юридическую оценку решения у трудового суда. Работа примирительной комиссии

означает довольно большие издержки (как правило, от 5 до 30 тыс. евро) и оплачивается работодателем. Это дает стимул к тому, чтобы достичь компромисса до создания комиссии.

Какого рода решения относятся к сфере совместного управления? Вот основные пункты, перечисленные в законе:

— Правила поведения работников, напрямую не связанные с работой. Этот пункт включает, например, обязанность носить униформу или говорить о причинах болезни, если она длится более трех недель.

— Сверхурочная работа, даже в конкретных случаях, если в ее основе лежит производственная необходимость. Право на совместное управление действует, даже если конкретный работник согласен на сверхурочную работу.

— Неполный рабочий день, затронувший более 1,5 млн человек во время кризиса 2008-2009 годов. Как правило, производственный совет соглашается на неполный день, если компенсацию выплачивает трудовая администрация, и работодатель платит соответствующую сумму.

— Начало и конец рабочего времени. Это важный пункт для работников с гибким графиком. Как и другие права в рамках совместного управления, он распространяется на работников с частичной занятостью и для них имеет наибольшее значение.

— Контроль за работниками с помощью технических средств. С развитием техники это право становится все более важным. Согласно решениям Федерального трудового суда, достаточно, чтобы существовала возможность контроля с помощью технического средства — подтверждение намерения делать это со стороны работодателя не требуется. Такая «возможность» существует практически с любым компьютером (исключение — не подключенные к сети компьютеры, к которым имеет доступ только один работник). Закон также распространяется на файлы в HR-отделе. Практически все современное оборудование в компаниях является объектом совместного управления в том смысле, что может быть введено только с согласия производственного совета. Эта сильная позиция практически никогда не используется полностью. У работодателя есть много возможностей для того, чтобы поставить производственный совет в трудное положение. Самые важные из них — сокращения и закрытие предприятий, не входящие в сферу совместного управления. Поэтому неправильно рассматривать права в рамках совместного управления сами по себе, отдельно от переговорных позиций каждой из сторон в целом.

— Управление социальными обязательствами, такими как дополнительная пенсионная схема или футбольное поле. Введение и отмена таких обязательств остаются прерогативой работодателя.

— Критерии при распределении социального пакета, но не присуждение его конкретным работникам.

— Управление критериями при найме на работу, переводе на другую позицию и увольнении. Также совместное управление предполагает составление списка вопросов для кандидатов на должность в компании.

— Социальный план. В случае «фундаментальных изменений», таких как частичное или полное закрытие предприятия или массовые сокращения, с производственным советом должны проводиться не только консультации. Он имеет право на совместное управление в вопросе о «социальном плане», предполагающем сокращение негативных последствий для работников от запланированных изменений. Как правило, социальный план включает компенсации при увольнении — это важный пункт, поскольку немецкий закон о трудовых договорах не предполагает компенсаций при расторжении трудовых отношений.

Помимо этих прав в сфере совместного управления есть некоторые права в зоне между совместным управлением и консультациями. Прием на работу и перевод на другую позицию каждого работника требует согласия совета, но последний может отказать, только назвав одну из ограниченного числа причин, что редко имеет место. То же происходит с обычными увольнением: производственный совет может отказать в нем только по конкретной причине, например, при несовпадении с принципами отбора по социальным критериям.

Все права в сфере совместного управления действуют, только если нет закона или колдоговора, регулирующего те же вопросы. Если в колдоговоре детально описаны условия для получения соцпакета, места для совместного управления не остается. Причина для такого ограничения достаточно очевидна: если работодатель уже связан законом или колдоговором, у него нет возможности принимать решения, следовательно, и совместное управление невозможно.

Впечатляющий список прав, относящихся к сфере совместного управления, не должен вводить в заблуждение, согласно которому немецкие предприятия соуправляются производственным советом и работодателем. Фундаментальные решения об инвестициях и выводе капитала остаются в руках работодателя, так же, как и решения о приеме на работу и увольнении работников. Равенство в некоторых областях не веет к «паритету» между работодателем и производственным советом. Это было бы так, даже если бы у производственного совета не было целого ряда обязанностей, которые на деле и предусмотрены законом, и довольно важны в реальности:

— Производственный совет должен сотрудничать с работодателем «добросовестно»;

— Совет должен каждый месяц встречаться с работодателем, чтобы попытаться разрешить возникающие проблемы «в духе доброй воли»;

- Совету запрещено поддерживать какую-либо политическую партию;
- Совету запрещено проводить забастовки или какие-либо еще коллективные акции;
- Производственный совет не должен предпринимать действий, которые нарушили бы социальный мир на предприятии.

В других демократических правовых режимах схожие принципы едва ли возможны.

III. Представительство работников в наблюдательных советах

Работники некоторых крупных компаний имеют право направлять своих представителей в наблюдательный совет. Это орган, избирающий совет директоров компании и контролирующий его деятельность. Здесь есть три разных модели:

- В компании работает 500–2 тыс. человек (включая руководство). Треть членов наблюдательного совета избирается работниками, две трети — владельцами.
- В компании занято больше 2 тыс. человек. Половина членов наблюдательного совета избирается работниками, другая половина — владельцами. Один из представителей работников должен принадлежать к руководству (как правило, под влиянием совета директоров). Если голосование в наблюдательном совете заходит в тупик, проводится второй тур, при котором председатель обладает двумя голосами. Председатель совета представляет владельцев. Эти правила распространяются примерно на 750 компаний.
- Компания принадлежит к сталелитейной или угольной отрасли. Наблюдательный совет в этом случае включает по пять представителей работников и владельцев. Обе стороны должны согласиться с кандидатурой одиннадцатого члена совета, который будет обладать решающим голосом. В совет директоров компании должен входить «директор от рабочих». Он может быть избран, только если за него проголосует большинство (3 из 5) представителей работников в наблюдательном совете. На практике сторона работников назначает своего представителя в совет директоров, тогда как остальные его члены предлагаются и избираются стороной владельцев.

Эти три модели применяются только к акционерным компаниям и компаниям с ограниченной ответственностью, но не к организациям с другим юридическим статусом, таким как **компании с неограниченной ответственностью** или фонды. На кооперативные предприятия распространяется только первая модель.

Особые нормы для угольной и сталелитейной промышленности сложились исторически; требование профсоюзов распространить эту модель на другие крупные компании в 1970-х не было удовлетворено и с тех пор больше всерьез не выдвигается.

В Германии представительство работников в наблюдательном совете называется «совместным управлением» (Mitbestimmung) — это очевидный эвфемизм. Представители работников имеют право на полный доступ к информации о компании, включая коммерческую тайну. Это может оказаться очень полезным для того, чтобы помочь производственному совету и профсоюзу принять адекватные меры в нужное время, если, к примеру, совет директоров принял решение о реструктуризации. Но представители работников не могут влиять на содержание решений. Если они попытаются, начнет действовать описанное выше правило большинства. Как правило, инициативы такого рода отсутствуют, потому что ни профсоюзы, ни другие организации не создали альтернативных концепций управления предприятиями.

IV. Оценка

Закон и реальность часто расходятся в том, что связано с производственными советами и представительством работников в наблюдательных советах. Как уже отмечалось, производственными советами представлено только 50% работников — другая половина остается вне этой системы. Лишь некоторым из тех, кто находится в ее рамках, везет с тем, что производственный совет осуществляет все свои права. В большинстве случаев этого не происходит. Точно так же представители работников в наблюдательных советах не могут контролировать советы директоров. На обоих уровнях важную роль играет недостаток информации — очевидно, что трудно задавать вопросы по теме, о которой ничего неизвестно. Еще более важным является то, что совет директоров не только обладает высокой квалификацией, но и пользуется квалифицированной поддержкой. Технический или организационный концепт разрабатывается в течение многих месяцев; как могут представители работников или производственный совет спонтанно обнаружить его слабые стороны и выдвинуть альтернативные идеи? Совместное управление требует квалифицированных представителей, вовлеченных в процесс принятия решений с самого начала. У них должна быть возможность обратиться за советом к специалистам, особенно при формулировании собственных идей. Только такой «паритет» в интеллектуальных возможностях и человеческих ресурсах может привести к подлинному «совместному управлению», и реальность Германии по-прежнему далека от этого.

¹¹ Слова «работник» (worker) и «сотрудник» (employee) используются как синонимы.

Теги:

- [Профсоюзы](#)
- [Свобода объединения](#)