

Кодификация трудового права в Российской Федерации

Доклад проф. Вольфганга Дойблера, Бремен

Перелом в общественных отношениях в государствах бывшего Советского Союза коснулся и правовой системы. Везде пытаются создать новые кодексы законов - в Москве, в Киеве, в Алма-Аты, в Бишкеке. Российская Федерация достигла наибольших успехов в области создания кодекса по гражданскому праву, но на юридической карте осталось еще много белых пятен: в области гражданского процессуального права, уголовного права а также в области трудового права, которое является предметом нашего доклада.

Когда идешь по коридорам министерств, встречаешь множество иностранных лиц. Количество консультантов довольно значительно; английский стал уже почти вторым служебным языком. Каждый консультант приносит с собой свой образ мышления - один мыслит категориями англо-американского права, другой ориентируется на code civil, третий рассматривает итальянское право как самое лучшее в мире. Это проявляется прежде всего в проектах - если прочесть какие-либо три страницы с определениями, становится ясно, что проект принадлежит перу английского или американского юриста.

Работа многочисленных экспертов в министерствах различных государств имеет смысл лишь тогда, когда речь идет о новых проблемах: иностранные эксперты поделятся своим опытом. Но их работа приносит мало пользы, если они не знакомы с традициями страны и делают предложения, которые не соответствуют потребностям людей. Почему надо приспособливать английское или немецкое право на защиту от увольнений на Россию? И не не распространяется ли то же самое на защиту труда?

Главная проблема всех консультаций состоит в практическом претворении законов в жизнь. Что даст нам правильное решение проблемы, если оно стоит только на бумаге и в учебниках профессоров? Что произойдет, если изданный закон останется серой теорией, так как нет достаточного числа инспекторов труда, или, потому что наемные работники боятся обращаться в суды? Ответная реакция здесь может быть только одна: пожать плечами. Консультант воздвиг себе памятник и не хочет, чтобы на нем что-либо царапали. Когда-нибудь он получит степень doctor honoris causa, но реальная жизнь идет дальше своим чередом.

Я думаю, вас не удивит, что я хочу выступать в роли наблюдателя, а не консультанта. Я хочу дать некоторые комментарии, хотя не претендую на то, что отражаю единственно правильную точку зрения. В частности, хотелось бы остановиться на трех аспектах: 1-ое, я хотел бы сделать некоторые замечания о значении трудового права при рыночных отношениях. 2-ое, речь пойдет о возможных масштабах оценки предложений. 3-е, я бы хотел обратиться к самому актуальному проекту закона о разрешении коллективных трудовых

споров и, таким образом, подтвердить вышеизложенное конкретным примером.

II. Значение трудового права при рыночных отношениях

1. Защитная и организующая функция

При рыночной экономике трудовое право выполняет функцию защиты отдельного наемного работника. Это особенно касается его физического и психического состояния, рассматриваемого как единое целое, кроме того ответной реакции работодателя, а также защиты от несправедливого увольнения. Эта защита необходима, так как наемный работник сам по себе, как правило, находится в более слабом положении, чем работодатель. Она необходима еще и потому, что рынок оказывает давление на работодателя производить по возможности недорогую продукцию: искушение слишком велико, за меньшую оплату труда и плохие условия труда получить прибыль. Если бы здесь не было "тормоза" в виде трудового права, то следствием были бы социальные отношения как во времена промышленной революции 19-го века.

Эта защитная функция трудового права проявляется в том, что государство (1) устанавливает определенные минимальные стандарты (напр., ограничивает рабочее время 42-мя часами в неделю) и, что оно

(2) делает возможным "коллективную самопомощь". Наемные работники имеют право образовывать свободные профсоюзы. С их помощью через коллективные договоры можно регулировать заработанную плату и условия труда.

Совершенно очевидно, что трудовое законодательство обеспечивает меньшие возможности для защиты работников, чем это было ранее: гарантирование занятости в условиях рыночной экономики является скорее исключением. Как правило, предприятия вынуждены как можно быстрее приспосабливаться к изменяющейся структуре рынка. Это относится не только к процессам трансформации, но и является нормальной составной частью каждой рыночной экономики.

Защита работающих не является единственной целью трудового права. Наличие четких законоположений делает трудовые отношения для обеих сторон основанными на экономическом интересе: русские и иностранные инвесторы собственно заинтересованы в том, чтобы точно знать, какие расходы по заработанной плате они понесут и какие возможности для действий имеют трудовые коллективы. Без точных норм права, которых надо также придерживаться на практике, каждая инвестиция становится авантюрой. Правовое регулирование дает правовые гарантии и, таким образом, вносит определенный порядок.

Положения трудового права служат также установлению упорядоченных социальных отношений, когда они выявляют противоположность интересов и "направляют" их определенным образом: разногласия по поводу

установленной зарплаты решаются во время переговоров по новым коллективным договорам или в крайнем случае путем забастовки. Разногласия между отдельным наемным работником и работодателем решают суды и другие подобные инстанции.

Наконец, трудовое право стабилизирует существующий политический строй: так как наемные работники в определенной мере защищены, то они скорее склонны к сохранению Status quo и не принимают во внимание основных изменений.

Таким образом, трудовое право выполняет не только защитную, но и организующую функцию.

2. Адаптация к динамике экономического развития

Рыночная экономика является динамичной формой экономики: иногда следовало бы пожелать себе больше рассудительности. Динамика развития особенно проявляется в компьютерной технологии. Создание все новых продуктов и видов услуг изменяет процессы труда - на конвейере возникают иные проблемы, чем на дисплее. Отношения в отдельных отраслях экономики также очень различны: продуктивность выше или ниже, работа имеет большую нагрузку или меньшую, экономическая ситуация работодателя выглядит лучше или хуже. Трудовое право должно учитывать все это многообразие: оно само должно быть динамичным по характеру. При развитой рыночной экономике это гарантируется в основном двумя путями:

(1) Отказываются от того, чтобы все вопросы трудовой жизни регулировать законом и довольствуются относительно общими положениями. Они, в свою очередь, в каждом отдельном случае в зависимости от конкретной ситуации уточняются органами государственного управления или судами. Закон предписывает, например, по возможности более сильную защиту физического и психического здоровья - соответствующие органы защиты труда определяют, что это означает, например, в случае работы в шахте или за дисплеем. Или другой пример: закон гласит: "серьезное нарушение должностных обязанностей" влечет за собой расторжение трудовых отношений без предупреждения. Суды решают, является ли кража отвертки или трёхразовое опоздание на час основанием для увольнения без предупреждения.

(2) Заключение коллективных договоров удовлетворяет экономическим, а также техническим особенностям отдельных предприятий и отраслей. Так, например, зарплата в химической промышленности Германии значительно выше, чем в текстильной. Если бы экономическая ситуация отрасли изменилась, например, если бы химическая промышленность вследствие японской и американской конкуренции не приносila бы больше прибыли, должен был бы соответственно измениться и уровень заработанной платы. Государство в этом отношении фиксирует только минимум.

В "открытости" трудового права, получившей дальнейшее развитие проявляется достаточно существенное различие по отношению к

существовавшему ранее советскому праву, которое отражало политическое загнивание и исходило из ложного утверждения, что оно создало справедливый порядок на все времена.

3. Децентрализация

Из динамичности развития трудового права следует необходимость особенно доверять соглашениям, которые заключаются на уровне отдельного предприятия или отрасли. Эти коллективные договоры и соглашения оправдываются и по другим соображениям.

(1) Решения по вопросам в сфере деятельности предприятия , а также отрасли, должны приниматься непосредственно работниками. Нормы коллективной демократии определяются теми, кто потом им сам подчиняется. Это важный элемент демократии. Тот, кто сможет непосредственно выразить свои интересы, тот сможет легче принять найденные компромиссы.

(2) Право на заключение коллективных договоров- или как мы говорим в Германии: тарифная автономия - разгружает также органы государственного управления. Решение основных экономических вопросов одной инстанцией оказалось иллюзией. Государство определяет руководящую линию, конкретное претворение происходит предприятиями и их социальными партнерами. То, что вначале кажется оставлено на произвол судьбы и выведено за рамки государственной компетенции, оказывается при ближайшем рассмотрении положительным моментом: в то время как концентрация всей власти принятия решений вела к полному бессилию, новая модель дает возможность, решать важные вопросы не только на бумаге , но и реально.

Законодательство трудового права должно содержать при подобных обстоятельствах много положений, от которых непосредственные участники могут отступать: они знают свои потребности и свою конкретную ситуацию лучше, чем самый опытный законодатель.

III. Параметры оценки

1. Принцип

Если речь идет о том, чтобы прокомментировать конкретный законодательный процесс, то прежде всего здесь надо подчеркнуть функцию трудового права в рыночной экономике: обеспечивают ли нормы трудового права защиту? Гарантируют ли они ориентацию всем участникам, включая инвесторов? Не является ли это урегулирование слишком застывшим? Дают ли они достаточно простора соглашениям на уровне предприятия и отрасли? При этом надо задать еще два следующих вопроса, которые некоторым образом стоят на более низкой ступени абстракции.

2. Социально-экономический уровень развития

Ни одна страна не может длительное время распределять больше экономических ценностей среди своих граждан, чем те, которые она производит. Этому требованию должно также удовлетворять трудовое право. Конкретно это означает, что размер зарплаты в Российской Федерации не будет изменяться так как в других развитых промышленных странах, так как они не подвержены трудностям процесса трансформации. Поэтому производительность труда в час на государственном или частном предприятии должна быть ниже, чем во Франции или в Швеции. В этом случае работодатель будет стремиться к назначению минимальной заработанной платы, таким образом, чтобы в коллективных или в трудовых договорах шла речь о более низкой оплате труда.

Что касается остальных разделов трудового права, то они не определяются социально-экономической ситуацией в стране. Если взять в качестве сравнения малую оплату труда в Западной Европе, то здесь находят вполне реальное воплощение в жизнь охрана труда и гарантии права труда. Участие наемных работников в принятии решений на предприятии, а также защита от незаконного увольнения являются реальными. Об этом свидетельствует пример Португалии, которая среди стран ЕЭС стоит на втором месте по бедности после Греции, но которая все же располагает развитой системой трудового права и охраны труда. В качестве примера из развивающихся стран можно привести Мексику, трудовое право которой находится на более высоком уровне развития, чем во многих промышленно развитых странах: начиная с Конституции 1917 года там была предпринята попытка, реализовать всеобъемлющую систему охраны труда в условиях рыночной экономики.

За этими явлениями стоит следующее соображение: охрана труда трудового права является для предприятий не только "фактором расходов", но и средством повышения производительности труда. Наемный работник, который видит, что к нему относятся корректно, будет работать лучше, чем тот, кому дают ежедневно понять, что он "никто", что в любое время его могут заменить другим. Представление интересов профсоюзами со стороны предприятия часто оценивается следующим образом: намного проще рационально спланировать использование (работу) персонала, когда работодатель имеет надежного партнера, чем когда ему противостоит множество работников с многочисленными неформальными связями. Так, например, немецко-бразильская Торговая Палата (которая представляет интересы немецких предприятий в Бразилии) заявила, что, к сожалению, согласно бразильскому праву не существует представительства интересов предприятия, с которым можно было бы заключать соглашения. Поэтому на многочисленных немецких и других европейских предприятиях в Бразилии существуют на добровольной основе так называемые "делегаты", которые представляют интересы наемных работников.

Таким образом, развитая и четкая система трудового права при международной конкуренции является не недостатком, а, наоборот, преимуществом. Здесь можно также привести в качестве примера Мексику, которая имеет среди латиноамериканских стран самые высокие темпы

экономического роста и которая в прошлом году вошла в экономический союз с США и Канадой (Северо-американскую зону свободной торговли). Аргумент: "Мы являемся страной, которой еще только следует развивать хорошо наложенную экономику", неверен, если он служит тому, чтобы отклонять определенные стандарты охраны труда.

Это не только личная оценка. В основе конвенций и рекомендаций Международной Организации Труда лежит та же мысль: они действуют принципиально для всех стран, а не только для экономически более развитых. Тот же самый феномен мы имеем в области Европейского Совета, чья Конвенция Прав человека и Социальная Хартия ратифицированы одинаково как богатыми, так и бедными государствами-участниками. Трудовое право ЕЭС не учитывает также, находятся ли отдельные государства в благоприятной или неблагоприятной экономической ситуации. Поэтому во время дискуссий о конкретных методах урегулирования особое внимание должно уделяться международным нормам трудового права.

3. Проблема адаптации

Правовые нормы действуют не везде одинаковым образом. Даже при одинаковом звучании они могут привести к значительным изменениям в одной стране, в то время как в другой могут остаться почти незамеченными. Так, например, в статье 6 разделе 4 Европейской Социальной Хартии о праве на забастовку было революционизировано нидерландское трудовое право, в то время, как в немецком праве тому же самому определению не было удалено внимание. О причинах нет достаточно точных сведений, но всё же разрешите мне затронуть хотя бы один аспект.

Важным инструментом претворения в жизнь правовых норм с традиционной точки зрения являются власти и суды. По инициативе отдельных истцов или учреждений они контролируют, точно ли выполняются правовые нормы. В одних государствах это функционирует относительно успешно, в других существуют проблемы, так как процессы делятся годами, поскольку власти и суды имеют слишком мало занятых этим делом. Есть также страны, где по сицилийскому образцу образуется некое второе государство, которое ориентируется на другие цели. Существование влиятельной мафии затрудняет с самого начала принятие объективных решений и лишает граждан мужества обращаться к властям и в суды. Формально говоря: право в Сицилии находится под опекой мафии.

Я не хочу здесь говорить о том, как в данном случае можно что-либо изменить. Это может послужить только толчком к размышлению. Представление о том, что правовые нормы можно осуществлять только через суды и органы власти, кажется мне однобоким и неполным. Я хотел противопоставить этому концепцию "самоадаптации". Это означает следующее: право должно создавать предпосылки для использования имеющихся возможностей. Если, например, представителям интересов наемных работников на предприятии дать определенные права, как, например, защита от увольнения или полномочия выполнять их функции в рабочее время, то найдутся люди, которые посвятят себя выполнению этих задач. Если дать государственные субсидии только предприятиям, которые

соблюдают нормы трудового законодательства, как ,например, начинания в трудовом праве США, то это будет вероятно более эффективно, чем командирование целой бригады инспекторов труда. Нужно подходить разумно к выполнению правовых норм, чтобы защищать свои собственные интересы. Важно применять этот подход там, где при представлении интересов на предприятии идет речь о создании контрольной инстанции, которая будет и в дальнейшем помогать в выполнении правовых норм.

Конечно, это не является всесильным средством, если определенные социальные нормы укоренились, то на данном пути мало что можно изменить. Там, где нет противоречия по отношению к сознанию отдельных работников, и, таким образом к "правовой культуре", можно совершенно свободно использовать эти средства.

IV. Некоторые замечания к проекту закона о решении коллективных трудовых споров

Разрешите мне в последней части моего доклада перейти к вопросу о том, по каким критериям следует оценивать проект закона о разрешении коллективных трудовых споров (положение на 19 января 1995 года).

Наряду с четким языком можно отметить такой позитивный момент, что право на забастовку признано как таковое: коллективные договоры и соглашения только тогда имеют значение, когда они в случае необходимости могут быть использованы. Все названные преимущества - приспособление к динамике развития рыночной экономики, демократическое соучастие рабочих, разгрузка государственного аппарата- проявляются только тогда, когда идут переговоры на основе равноправия для обеих сторон. Это происходит только в том случае, когда сторона, представляющая интересы наемных работников, может бастовать. Нельзя также ничего возразить против того, что предварительные переговоры и арбитраж могут помочь принять решение, которое сделает забастовку ненужной. Мои критические замечания касаются еще пяти других пунктов.

Забастовка должна проводиться только тогда, когда она заранее провозглашена: за 10 рабочих дней в обычном случае и за 3 дня при однодневной предупредительной забастовке. Это серьезным образом осложняет осуществление данного права: неудовлетворительное состояние требует часто немедленного вмешательства. А готовность проводить забастовку не консервируется в течение недель и месяцев. Трудовые коллективы и профсоюзы либо отказываются от проведения акций, либо, что, более вероятно, осуществляют свое право. И в других случаях внезапное прекращение работы может быстрее склонить работодателей к компромиссу, чем долгий процесс, который скорее их измотает. Даже в Германии- здесь я хочу залезть в свой собственный рюкзак- соблюдается строгое начало забастовки, никогда не шла речь о сроке провозглашения забастовки. Поскольку опасаются фактического перевеса со стороны работодателей и тем самым нарушения норм охраны труда.

Во-вторых, мне не совсем ясно из текста, возможна ли забастовка в том случае, когда наемные работники не взяли на себя обязательство, учитывать

результат арбитражного процесса и претворять его в жизнь. Статью 7 абзац 5 можно понять так, как будто это добровольное решение. Статья 12 абзац 1 предполагает, что законная забастовка зависит от того, что либо работодатель не пошел на примирительные переговоры, либо он не соблюдал достигнутое соглашение:

какова ситуация, если он принимал в нем участие, но обязательное решение не было принято? Несоответствия этого рода могут значительно осложнить осуществление права на забастовку. Организующая функция трудового права не реализуется.

В-третьих, право на забастовку ограничивается тарифными переговорами. Ни в одном случае не упоминается забастовка солидарности. Как обстоят дела с забастовкой протеста против социально-политических мероприятий правительства? Оба вида забастовки снимаются ратифицированным Россией соглашением МОТ №87 - во всяком случае согласно мнению компетентного комитета МОТ. Нет ли здесь противоречия? Я бы рекомендовал взять по меньшей мере одно предложение из содержания о том, что об этих видах забастовки ничего не сказано, таким образом, что дискредитируется право на забастовку, гарантированное Конституцией.

В-четвертых, изъяты некоторые области из права на забастовку. Это соответствует той ситуации, когда в Италии и Испании дискутиировалось под видом жизненно важных достижений и, в то же время, регулировалось законодательным путем. Все же, что произойдет, если третейское посредничество и арбитраж не приведут ни к какому результату? Кто определяет в этом случае условия труда?

В-пятых, я бы приветствовал, если бы государственные положения можно было бы рассматривать как порядок, к которому прибегают в том случае, если заинтересованная сторона не заключила соответствующего соглашения. Почему невозможно организовать третейство, арбитраж и посредничество другим способом, или отказаться от того или иного этапа? Почему хотят запретить участвующим сторонам пользоваться услугами так называемых служб, занимающихся разрешением коллективных трудовых споров и судов? Заинтересованные стороны сами могут наилучшим образом решить, о чем может думать противоположная сторона.

Эти замечания следует рассматривать только как комментарий, как мое личное мнение. Я знаю, что другие люди могут думать по-другому. Я могу ошибаться, но я стремился лишь осветить проблемы.

Я хочу пожелать Вашему законодательству скорейшего и успешного завершения работы.