

**КОММЕНТАРИЙ  
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗАХ,  
ИХ ПРАВАХ И ГАРАНТИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ"**

(постатейный)

Материал подготовлен с использованием правовых актов  
по состоянию на 15 сентября 2002 года

**Т.Ю. КОРШУНОВА**

Коршунова Татьяна Юрьевна - старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук.

12 января 1996 года

N 10-ФЗ

---

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗАХ, ИХ ПРАВАХ  
И ГАРАНТИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Принят  
Государственной Думой  
8 декабря 1995 года

(в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 N 31-ФЗ,  
от 25.07.2002 N 112-ФЗ, от 25.07.2002 N 116-ФЗ,  
с изм., внесенными Постановлением  
Конституционного Суда РФ от 24.01.2002 N 3-П)

**Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 1. Предмет регулирования и цели настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций (далее - профсоюзы).

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, регулирует отношения профсоюзов с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями, юридическими лицами и гражданами.

Комментарий к статье 1

Рассматриваемая статья устанавливает предмет действия данного Федерального закона, определяя его место в системе законодательных актов. Так, следует отметить, что настоящий Закон является межотраслевым. Во-первых, его нормы входят в предмет конституционного права, нормы которого обеспечивают право граждан на объединение в профессиональные союзы. Во-вторых, он содержит нормы гражданского законодательства, которое регламентирует порядок создания и деятельности, а также реорганизации и ликвидации на территории Российской Федерации любых общественных объединений, в том числе и профессиональных союзов. В-

третьих, нормы Закона о профессиональных союзах являются неотъемлемой частью трудового законодательства, т.к. возможность создавать профессиональные союзы для представительства и защиты своих социально - трудовых прав и интересов есть важнейшее право, предоставляемое именно работникам как субъектам трудового законодательства.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. является первым российским законодательным актом, в котором подробно регламентированы все вопросы создания, деятельности, регистрации профессиональных союзов, закреплена правовой статус их имущества. Детально урегулированы права профессиональных союзов в различных сферах социально - трудовых отношений, а также закреплены гарантии реализации предоставленных прав.

Иными словами, данный Закон определяет правовое положение профессиональных союзов, определяемое нормами конституционного, гражданского и трудового законодательства.

Кроме того, нельзя забывать, что профессиональные союзы являются участниками социального партнерства как системы взаимоотношений между субъектами социально - трудовых отношений. Профессиональные союзы содействуют договорным процессам в обществе, осуществляют поиск разумного компромисса между работниками и работодателями, стремятся к достижению и поддержанию социального мира.

В странах с развитой рыночной экономикой, а также в наиболее развитых и демократических из развивающихся стран профсоюзы являются агентом, влияющим на состояние и развитие рынка труда. Во-первых, они оказывают значительное влияние на такие параметры рынка труда, как цена рабочей силы и ряд других существенных условий труда, через систему коллективно - договорного регулирования на разных уровнях (микровоздействие). Во-вторых, они выступают в качестве группы давления при принятии политических решений (макроевдействие), в том числе касающихся тех или иных вариантов нормативного регулирования в сфере труда, и др.

Именно поэтому четкая законодательная регламентация правового положения профессиональных союзов как агента рынка труда, участника системы социального партнерства, представителя и защитника интересов работников крайне важна в современных условиях.

Данная роль профсоюзов и получила правовое закрепление в нормах настоящего Закона.

## Статья 2. Право на объединение в профсоюзы

1. Профсоюз - добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально - трудовых прав и интересов.

Все профсоюзы пользуются равными правами.

2. Каждый, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность, имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов.

Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения.

3. Граждане Российской Федерации, проживающие вне ее территории, могут состоять в российских профсоюзах.

4. Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

5. Профсоюзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку - общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциации) профсоюзов, территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения.

## Комментарий к статье 2

Право работников на объединение в профсоюзы гарантируется Конституцией Российской Федерации, ст. 30 которой предусматривает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Предусмотренное этой статьей право означает беспрепятственную возможность граждан объединяться по интересам и целям. Оно создает основы для формирования гражданского общества, необходимого для существования демократических институтов и самого демократического общества в целом.

Международный пакт о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 22) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11) предусматривают, что каждый человек имеет право на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.

Исследователи отмечают, что свобода деятельности общественных объединений, ее гарантирование, как и ограничение, также осуществляются согласно принципам и нормам международного права. Часть 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что пользование правом на свободу ассоциации не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц. Возможно лишь введение законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции <\*>.

---

<\*> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1994. С. 117 - 118.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Л.А. Окунькова) включен в информационный банк согласно публикации - М.: Издательство БЕК, 1996.

---

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (с последующими изменениями и дополнениями) предусматривает, что граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общественных объединениях", Гражданским кодексом Российской Федерации, комментируемым Законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Кроме того, Конвенция МОТ N 87 "О свободе ассоциации и защите права на организацию" 1948 г., действующая на территории Российской Федерации, предусматривает, что трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, также вступать в эти организации на единственном условии подчинения их уставам.

Основные положения данной Конвенции получили дальнейшее развитие в российском законодательстве, поскольку каждый член МОТ обязан претворять в жизнь основополагающие принципы, закрепленные документами Организации, касающиеся основополагающих прав, среди которых одним из первых может быть названо право на свободу объединения, в том числе и в профессиональные союзы.

Законодательство понимает под общественным объединением добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения.

Крайне важным представляется то обстоятельство, что все общественные объединения независимо от их организационно - правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах - общедоступной.

Как видим, законодатель предъявляет к общественным объединениям ряд требований, которым должны соответствовать профессиональные союзы.

Так, Закон определяет профсоюз как добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально - трудовых прав и интересов.

Исходя из этого определения можно выделить несколько признаков профессионального союза как общественной организации.

Во-первых, профсоюз - это объединение граждан. Юридические лица (работодатели) не могут создать общественную организацию и объединиться в профсоюз <\*>.

-----  
<\*> Объединения работодателей могут создаваться в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" в форме некоммерческих партнерств.

Во-вторых, граждане, объединяющиеся в профессиональный союз, должны быть связаны общностью производственных и профессиональных интересов по роду их деятельности.

В-третьих, профессиональный союз создается в целях представительства и защиты социально - трудовых прав и интересов работников, а не каких-то иных целей, например благотворительных, социально - культурных и др.

Профессиональные союзы как общественная организация не имеют целью осуществление предпринимательской деятельности, т.е. получение прибыли в результате реализации своих целей и задач.

Таким образом, профессиональные союзы отвечают всем требованиям общественной организации, закрепленным в Законе "Об общественных объединениях".

С распадом СССР прекратила свое существование и единая система профсоюзов, возглавляемая ВЦСПС. Профессиональные союзы стали создаваться не только по территориальному принципу. Возникли независимые профессиональные союзы, не входящие в какие-либо территориальные объединения, в одной организации могут одновременно действовать два или более профсоюза.

Закон предоставляет всем профессиональным союзам равные права, что означает, что у одних, "традиционных", профессиональных союзов нет и не может быть приоритетов и преимуществ перед другими, "нетрадиционными". Работодатели, в свою очередь, в соответствии с действующим законодательством должны предоставлять всем профсоюзным организациям равные возможности для осуществления профсоюзной деятельности.

Закон предусматривает, что каждый гражданин, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность, имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов.

Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения.

Как видим, Закон устанавливает, что в профессиональный союз могут объединяться граждане не моложе 14 лет. При этом речь идет не только о работающих, но и об учащих, особенно если это учащиеся учреждений среднего и высшего профессионального образования.

Закон предоставляет гражданам Российской Федерации, проживающим вне ее территории, право состоять в российских профсоюзах.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Очень актуальным является положение комментируемого Закона о том, что профсоюзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку - общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциации) профсоюзов, территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов.

Данное право дает профессиональным союзам возможность представлять и защищать интересы своих членов не только на уровне конкретной организации, но и на отраслевом, региональном и общегосударственном уровнях, что делает их деятельность более эффективной и масштабной.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения.

### Статья 3. Основные термины

Для целей настоящего Федерального закона применяемые термины означают:

первичная профсоюзная организация - добровольное объединение членов профсоюза, работающих, как правило, на одном предприятии, в одном учреждении, одной организации независимо от форм собственности и подчиненности, действующее на основании положения, принятого им в соответствии с уставом, или на основании общего положения о первичной профсоюзной организации соответствующего профсоюза;

общероссийский профсоюз - добровольное объединение членов профсоюза - работников одной или нескольких отраслей деятельности, связанных общими социально - трудовыми и профессиональными интересами, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации либо объединяющее не менее половины общего числа работников одной или нескольких отраслей деятельности;

общероссийское объединение (ассоциация) профсоюзов - добровольное объединение общероссийских профсоюзов, территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации;

межрегиональный профсоюз - добровольное объединение членов профсоюза - работников одной или нескольких отраслей деятельности, действующее на территориях менее половины субъектов Российской Федерации;

межрегиональное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов - добровольное объединение межрегиональных профсоюзов и (или) территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действующее на территориях менее половины субъектов Российской Федерации;

территориальное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов - добровольное объединение организаций профсоюзов, действующее, как правило, на территории одного субъекта Российской Федерации либо на территории города или района;

территориальная организация профсоюза - добровольное объединение членов первичных профсоюзных организаций одного профсоюза, действующее на территории одного субъекта Российской Федерации, либо на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, либо на территории города или района;

профсоюзный орган - орган, образованный в соответствии с уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов или положением о первичной профсоюзной организации;

профсоюзный представитель (доверенное лицо) - профорганизатор, профгрупорг, руководитель профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, профсоюзного органа или другое лицо, уполномоченное на представительство уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, положением о первичной профсоюзной организации или решением профсоюзного органа;

организация - предприятие, учреждение, организация независимо от форм собственности и подчиненности;

работодатель - организация (юридическое лицо), представляемая ее руководителем (администрацией), либо физическое лицо, с которым работник состоит в трудовых отношениях;

работник - физическое лицо, работающее в организации на основе трудового договора (контракта), лицо, занимающееся индивидуальной предпринимательской деятельностью, лицо, обучающееся в образовательном учреждении начального, среднего или высшего профессионального образования;

член профсоюза - лицо (работник, временно не работающий, пенсионер), состоящее в первичной профсоюзной организации.

### Комментарий к статье 3

Статья раскрывает основные термины, применяемые в настоящем Законе и в профсоюзном движении с тем, чтобы установить единообразное их толкование для достижения целей комментируемого Федерального закона.

Правильное применение данных терминов позволяет как работникам, так и работодателям адекватно представлять структуру профессионального союза, выделить надлежащие звенья, к которым можно обращаться за представительством и защитой (работникам и членам профсоюза) и с которыми можно вести переговоры, проводить консультации и предоставлять информацию, затрагивающую социально - трудовые права и интересы работников (работодателям и их представителям).

Ядром любого профсоюза является первичная профсоюзная организация, которую Закон определяет как добровольное объединение членов профсоюза, работающих, как правило, на одном предприятии, в одном учреждении, одной организации независимо от форм собственности и подчиненности, действующее на основании положения, принятого им в соответствии с уставом, или на основании общего положения о первичной профсоюзной организации соответствующего профсоюза. Именно от эффективной и грамотной работы первичной профсоюзной организации

зачастую зависит уровень защищенности трудовых прав работников, объем предоставляемых им прав в соответствии с коллективным договором или иным локальным нормативным правовым актом, принятие которого в соответствии с действующим законодательством требует учета мнения или согласия первичной профсоюзной организации (в ТК - выборного профсоюзного органа, представляющего интересы работников организации).

Следующим важным звеном профсоюзного движения является общероссийский профсоюз - добровольное объединение членов профсоюза - работников одной или нескольких отраслей деятельности, связанных общими социально - трудовыми и профессиональными интересами, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации либо объединяющее не менее половины общего числа работников одной или нескольких отраслей деятельности.

Закон определяет основные критерии признания профсоюза общероссийским. Первый из них - территориальный - профсоюз должен действовать на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации. Второй - отраслевой - общероссийский профсоюз должен объединять не менее половины от общего числа работников одной или нескольких отраслей деятельности.

Статус общероссийского профсоюза необходим при заключении отраслевого или межотраслевого тарифного соглашения на федеральном уровне.

Общероссийское объединение (ассоциация) профсоюзов - добровольное объединение общероссийских профсоюзов, территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации.

Данное определение полностью соответствует определению общероссийского общественного объединения (ст. 14 Федерального закона "Об общественных объединениях"), согласно которому общероссийским может называться объединение, которое осуществляет свою деятельность на территории более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения - организации, филиалы и представительства.

Уяснение данного статуса ассоциации профсоюзов необходимо для того, чтобы определить, вправе ли данная организация являться стороной Генерального соглашения и вступать в переговоры для его заключения.

Межрегиональным профсоюзом, имеющим право заключать профессиональное тарифное соглашение, является такое общественное объединение, которое объединяет членов профсоюза - работников одной или нескольких отраслей деятельности, действующее на территориях менее половины субъектов Российской Федерации.

На уровнях территорий - субъектов РФ субъектами коллективно - договорного регулирования могут выступать соответственно, территориальное объединение (ассоциация) организаций профсоюзов - добровольное объединение организаций профсоюзов, действующее, как правило, на территории одного субъекта Российской Федерации либо на территории города или района, территориальная организация профсоюза как добровольное объединение членов первичных профсоюзных организаций одного профсоюза, действующее на территории одного субъекта Российской Федерации, либо на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, либо на территории города или района.

От имени профессионального союза его цели и задачи реализуют его органы. Они вступают в соответствующие правоотношения - приобретают права и обязанности, несут установленную Законом ответственность.

Название и структура данных органов определяются уставом соответствующего профсоюза.

Впервые комментируемым Законом введено понятие "профсоюзный представитель (доверенное лицо)" - профсоюзный представитель, профсоюзный представитель, руководитель профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, профсоюзного органа или другое лицо, уполномоченное на представительство уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, положением о первичной профсоюзной организации или решением профсоюзного органа.

Так, в соответствии с Уставом СОЦПРОФ профсоюзными представителями признаются члены постоянно действующих органов СОЦПРОФ, его союзов и первичных профсоюзных организаций (групп), а также любые лица из числа членов профсоюза или граждан, не являющихся членами профсоюза, надлежащим образом уполномоченные на выполнение профсоюзной работы в порядке и в соответствии с Уставом СОЦПРОФ, соответствующими уставами, решениями профсоюзных органов, полномочных должностных лиц СОЦПРОФ.

Обращает на себя внимание то, что в уставе СОЦПРОФ профсоюзным представителем может быть лицо, не являющееся членом профсоюза, но наделенное соответствующими полномочиями.

Представляется, что такая ситуация может возникнуть на практике, и доверенное лицо, уполномоченное профсоюзом на представительство, может осуществлять порученные ему функции и не являясь членом профсоюза. Так, например, первичная профсоюзная организация

вправе заключить договор с адвокатским бюро, которое от имени профсоюзной организации обсудит возникшие разногласия или выступит в интересах профсоюза в суде.

Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" определяет понятие организации как "предприятие, учреждение, организация независимо от форм собственности и подчиненности". Данное Законом определение несколько отличается от понятия "организация", используемого в гражданском праве. Согласно ст. 48 ГК организация является синонимом юридического лица - субъекта гражданского права. Так, Закон определяет юридическое лицо как организацию, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущество и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Предприятие же, согласно ст. 132 ГК, определяется как объект права, т.е. имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии со ст. 120 ГК учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально - культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Имущество закрепляется за учреждением на праве оперативного управления.

Представляется, что законодатель, вводя понятие "организация" как предприятие, учреждение, организация, имел в виду место осуществления первичными профсоюзными организациями своих функций. Кроме того, термин "организация" может рассматриваться для целей данного Федерального закона как место, где применяется труд работников, возникают и оформляются трудовые правоотношения, а впоследствии складываются и общие социально - трудовые отношения, представлять и защищать которые призваны профессиональные союзы.

Рассматриваемый Федеральный закон вводит термин "работодатель". Он понимается как организация (юридическое лицо), представляемая ее руководителем (администрацией), либо физическое лицо, с которым работник состоит в трудовых отношениях.

Понятие "работодатель" по своему содержанию гораздо ближе к гражданско - правовым категориям. Иными словами, работодатель как субъект трудового права одновременно является и субъектом гражданского права.

Закон упоминает и о представителях работодателя. Для юридических лиц такими представителями могут быть органы юридического лица, т.к. согласно ст. 53 ГК Российской Федерации юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с Законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

В соответствии с Трудовым кодексом РФ представителями работодателя при проведении коллективных переговоров, заключении или изменении коллективного договора являются руководитель организации или уполномоченные им лица в соответствии с данным Кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами организации и локальными нормативными актами.

При проведении коллективных переговоров, заключении или изменении соглашений, разрешении коллективных трудовых споров по поводу их заключения или изменения, а также при формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально - трудовых отношений интересы работодателей представляют соответствующие объединения работодателей.

Объединение работодателей определяется ТК как некоммерческая организация, объединяющая на добровольной основе работодателей для представительства интересов и защиты прав своих членов во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Представлять работодателей - государственные и муниципальные предприятия, а также организации, финансируемые из соответствующих бюджетов, могут органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные на представительство законодательством или работодателями.

Работник определяется комментируемым Законом как физическое лицо, работающее в организации на основе трудового договора (контракта), лицо, занимающееся индивидуальной предпринимательской деятельностью, лицо, обучающееся в образовательном учреждении начального, среднего или высшего профессионального образования.

Данное определение представляется не вполне корректным, т.к. лицо, занимающееся индивидуальной предпринимательской деятельностью, вступает в трудовые правоотношения как работодатель и, следовательно, не может иметь общих интересов с работниками, привлекаемыми им по трудовому договору.

Член профсоюза определяется как лицо (работник, временно не работающий, пенсионер), состоящее в первичной профсоюзной организации.

В соответствии с законодательством об общественных объединениях членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно - ревизионные органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом.

Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.

Следует обратить внимание на то, что понятие "член профсоюза" не совпадает с понятием "работник", т.к. круг лиц, определяемых как члены профсоюза, гораздо шире.

Представляется, что пенсионеры и временно не работающие могут сохранять членство в профсоюзе, однако у этих лиц отсутствуют те социально - трудовые права и интересы, которые объединяют работников, а следовательно, нарушается принцип общности интересов, необходимый для создания любой общественной организации.

На практике нередко возникает вопрос о том, как подтвердить членство в профессиональном союзе. Устав общероссийского профсоюза работников связи предусматривает, что прием в члены профсоюза и выход из него осуществляются в индивидуальном порядке по личному заявлению. Решение о приеме либо выходе из профсоюза принимается на общем собрании профсоюзной группы, а в случае ее отсутствия - на заседаниях цехового комитета (цехкома), профсоюзного комитета (профкома) простым большинством голосов при наличии кворума. Двойное профсоюзное членство не допускается.

Кроме того, члены профсоюза в установленном порядке уплачивают членские взносы.

То есть при решении вопроса о том, является ли работник членом профсоюза, необходимо представить работодателю следующие документы: устав профсоюза, положение о первичной профсоюзной организации, заявление о приеме в члены профсоюза, протокол заседания того профсоюзного органа, который принял работника в члены профсоюза, членский билет (если его выдача предусматривается уставом профсоюза) и документы, подтверждающие уплату работником членских взносов.

#### Статья 4. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на все организации, находящиеся на территории Российской Федерации, а также на российские организации, находящиеся за рубежом, и другие организации в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

2. Права профсоюзов и гарантии их деятельности, закрепленные настоящим Федеральным законом, распространяются на все первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации), а также на образованные ими профсоюзные органы и на профсоюзных представителей в пределах их полномочий.

Особенности применения настоящего Федерального закона в отношении профсоюзов, объединяющих военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции, судей и прокуроров, определяются соответствующими федеральными законами.

(в ред. Федерального закона от 25.07.2002 N 116-ФЗ)

#### Комментарий к статье 4

Закон устанавливает, что действие настоящего Федерального закона распространяется на все организации, находящиеся на территории Российской Федерации, а также на российские организации, находящиеся за рубежом, и другие организации в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Это означает, что все работодатели, независимо от вида и организационно - правовой формы организации, не должны препятствовать созданию и деятельности профсоюзов, обязаны



предоставлять им все необходимое в соответствии с действующим законодательством и заключенными коллективными договорами, соглашениями.

При этом не имеет значения, какая профсоюзная структура действует в данной организации. Права профсоюзов и гарантии их деятельности, закрепленные Федеральным законом, распространяются на все первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации), а также на образованные ими профсоюзные органы и на профсоюзных представителей в пределах их полномочий.

Т.е. им всем Законом гарантируются равные права в соответствии с их положением, уставами и пр. Таким образом, Закон закрепляет необходимость определенной профсоюзной иерархии, что упорядочивает деятельность профессиональных союзов, облегчает коллективно - договорные процессы и определяет соответствие профсоюзных структур уровням и формам социального партнерства.

Поскольку в настоящее время сложилось многообразие субъектов хозяйственной деятельности, привлекающих работников по трудовым договорам (контрактам), профессиональным союзам в своей работе необходимо учитывать специфику деятельности юридических лиц различных организационно - правовых форм. Так, деятельность профсоюза в акционерном обществе должна отличаться от деятельности профсоюзной организации в кооперативе или на государственном унитарном предприятии. Формы и методы осуществления профсоюзом своей деятельности в крупных компаниях должны отличаться от методов профсоюзной работы, используемых на малых и средних предприятиях с небольшой численностью работников.

Как уже указывалось, в соответствии с международными нормами и практикой право на объединение в профсоюзы может быть ограничено законом для отдельных категорий работников, деятельность которых связана с обеспечением государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц.

В связи с этим комментируемый Закон предусматривает, что особенности деятельности профессиональных союзов, объединяющих военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции, судей и прокуроров, должны определяться соответствующими федеральными законами.

Как нам известно, ни один подобный Закон до настоящего времени не принят.

## Статья 5. Независимость профсоюзов

1. Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны.

2. Запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

## Комментарий к статье 5

В соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях" вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, когда действия общественных объединений направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных Законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Независимость профсоюзов от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений является принципом осуществления профсоюзной деятельности, закрепленным в конвенциях МОТ.

Так, Конвенция N 87 "О свободе ассоциации и защите права на организацию" определяет, что государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Организации трудящихся не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке (ст. 3, 4).

Данные положения развиваются в Конвенции МОТ N 98 "О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров". В ней, в частности, говорится о том, что организации трудящихся и предпринимателей пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга или со стороны их агентов или членов в создание и деятельность организации и управление ими.

В частности, действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организаций трудящихся под господством предпринимателей или организаций предпринимателей или поддерживать организации трудящихся путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль предпринимателей или организаций предпринимателей, рассматриваются как вмешательство в смысле настоящей статьи.

То есть для того, чтобы право на создание и деятельность независимых профсоюзов не стало фикцией, необходимо, чтобы профессиональные союзы в своей деятельности были независимы не только от государственных органов, но и от других общественных объединений, и прежде всего от объединений работодателей.

Неправомерно было бы ставить профессиональные союзы и в зависимость от интересов политических партий и движений, т.к. достижение политических интересов, которые ставит перед собой то или иное политическое общественное объединение, может увести профессиональные союзы от реализации непосредственной функции, ради которой они и были созданы: представительство и защита интересов работников.

Тем не менее профсоюзы не должны в принципе самоустраняться от участия в политической жизни страны, т.к. преобразования в социально - экономической сфере неразрывно связаны с преобразованиями в политической системе общества.

Участие профсоюзов в политической жизни должно определяться общей направленностью социально - экономического развития страны, целями и задачами, стоящими перед профсоюзным движением на каждом этапе общественно - экономического развития. Политические акции профсоюзов должны быть направлены на решение задач, которые всегда стоят перед профессиональными союзами: представительство и защита интересов работников.

В Резолюции МОТ 1952 г. о независимости профсоюзного движения указано: если профсоюзы в соответствии с национальным законодательством и практикой своей страны и по решению своих членов принимают решение установить связи с политической партией или предпринять в рамках Конституции политическую акцию как средство достижения своих экономических и социальных целей, эти политические связи и акции не должны ставить под угрозу существование профсоюзного движения и его социальные и экономические функции безотносительно к политическим переменам в стране (п. 5).

Как видим, международное сообщество предостерегает профсоюзных лидеров от принятия поспешных, непродуманных или незаконных решений, подрывающих основы государственности и демократические устои, требует взвешенного подхода при решении вопросов об участии профессиональных союзов в политических преобразованиях. Еще раз повторим, что все решения по вопросам участия профессиональных союзов в политической жизни страны должны приниматься с учетом того, отвечает ли такое участие основным целям и задачам профсоюзного движения в целом.

В соответствии с Законом запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

Эти органы также должны отказаться от соблазна привлечь профсоюзы в качестве союзника в политической борьбе, т.к. такое привлечение может и должно быть расценено как прямое нарушение Закона и нарушение принципа независимости профессиональных союзов.

Эксперты МОТ отмечают, что вмешательство государства в деятельность профсоюзов, помимо насильственного вовлечения последних в политические процессы, может осуществляться в следующих формах:

ропуск или приостановка деятельности организаций;

вмешательство в образование союзов и ассоциаций;  
ограничения на вступления в международные организации;  
вмешательство в выработку правил и уставов организаций;  
вмешательство в свободные выборы профсоюзных лидеров;  
бездействие при необходимости защиты от актов вмешательства <\*>.

---

<\*> См.: Тейджман Д., Кертис К. Свобода объединения: руководство пользователя. Женева, 2000. С. 29.

Рассмотрим, существуют ли подобные нарушения в Российской Федерации.

Роспуск и приостановка деятельности профсоюзов. Законодательство Российской Федерации не допускает произвольного по решению административных органов роспуска или приостановки деятельности общественных объединений, в том числе и профессиональных союзов.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона "Об общественных объединениях" могут быть запрещены создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

В том случае, если неправомерное решение о роспуске или о приостановлении деятельности общественной организации, в том числе и профессионального союза, принято органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, то такое решение может быть обжаловано в судебном порядке.

Вмешательство в образование союзов и ассоциаций. Как уже не раз отмечалось исследователями <\*>, как работники, так и работодатели в большинстве своем осознали (или начинают осознавать), что их сила в массовости. Если организации смогут представлять большее число людей, они будут иметь гораздо большее влияние как в политической, так и в экономической жизни. Именно поэтому МОТ придает большое значение законодательному закреплению принципа свободы объединения на уровне выше организации: отраслевом, региональном, общенациональном и международном.

---

<\*> См.: Тейджман Д., Кертис К. Свобода объединения: руководство пользователя. Женева, 2000. С. 31.

Как видим, Конституция Российской Федерации и принятые в ее развитие Федеральные законы "Об общественных объединениях" и "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" закрепляют свободу создания союзов и ассоциаций общественных организаций. Кроме того, не ограничивается и возможность свободного осуществления такими организациями своих уставных целей и задач.

В законодательном порядке не устанавливается ограничений и на вступление в международные организации.

Российское государство не вмешивается также в разработку уставов профессиональных союзов. Требования, предъявляемые настоящим Законом, носят формальный характер и будут подробно рассмотрены в комментарии к ст. 7 настоящего Закона.

Таким образом, российское законодательство в сфере обеспечения независимости профсоюзного движения (как, впрочем, и обеспечения независимости любых общественных объединений) вполне соответствует международным стандартам.

Еще раз подчеркнем, что независимость профессиональных союзов является необычайно важной для социально - экономического развития демократического общества, развития социально - трудовых отношений и углубления процессов социального партнерства.

Международное сообщество пришло к выводу о том, что ценность сотрудничества правительств и профсоюзов при осуществлении экономической и социальной политики зависит в значительной степени от свободы и независимости профсоюзного движения как важного фактора социального прогресса.

Данный вывод был сделан в Резолюции МОТ 1952 г. о независимости профсоюзного движения, предусматривающей, что независимость важна профсоюзам для того, чтобы они могли без препятствий реализовывать свою экономическую и социальную функцию, защищать интересы работников.

Статья 6. Правовая основа деятельности профсоюзов

1. Права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

2. Законодательство субъектов Российской Федерации не может ограничивать права профсоюзов и гарантии их деятельности, предусмотренные федеральными законами.

3. Если международными договорами Российской Федерации, конвенциями Международной организации труда, ратифицированными Российской Федерацией, установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международных договоров и конвенций.

#### Комментарий к статье 6

Правовую основу деятельности профессиональных союзов составляет Конституция Российской Федерации, нормы которой закрепляют право на объединение (ст. 30), равенство перед Законом всех общественных объединений, в том числе и профессиональных союзов (ст. 14), запрещают дискриминацию по признаку членства в общественных объединениях, в том числе и профессиональных союзах (ст. 19).

Помимо Конституции правовое положение профессиональных союзов закреплено в целом ряде специальных законов.

Это прежде всего ГК РФ, Федеральные законы "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г., "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. и положения комментируемого Закона.

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет место общественных объединений в системе юридических лиц, действующих в гражданском обороте, устанавливает правовой режим имущества общественной организации, определяет условия и порядок участия таких организаций в гражданском обороте.

В Федеральном законе от 19 мая 1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями) "Об общественных объединениях" развиваются основополагающие конституционные положения, касающиеся права граждан на объединение. Нормами данного Закона определяется содержание права граждан на объединение; дается понятие общественного объединения; перечисляются основные требования к учредителям, членам и участникам общественного объединения; определяются организационно - правовые формы общественных объединений; принципы их создания и деятельности; устанавливаются ограничения на создание и деятельность общественных объединений. Законодательно регламентируются отношения государства и общественных объединений; устанавливается порядок их создания, требования к уставам и основные правила регистрации.

Закон определяет права и обязанности общественных объединений, порядок их реорганизации и ликвидации, а также в необходимых случаях - приостановки деятельности.

Кроме того, Закон устанавливает, что особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений - политических общественных объединений (политических организаций, в том числе политических партий, а также политических движений), профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом.

Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (с последующими изменениями и дополнениями) определяются правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Как видим, профессиональные союзы являются некоммерческими общественными организациями, и положения Федерального закона "О некоммерческих организациях" определяют и правовое положение профессиональных союзов.

Правовое положение профессиональных союзов как представителей и защитников социально - трудовых прав работников закрепляется в Трудовом кодексе, которым определены права профсоюза при подготовке проекта, заключении, изменении и контроле за выполнением коллективного договора. Кроме того, Кодекс закрепляет правовое положение профессиональных союзов как участника системы социального партнерства. Кодекс устанавливает правовые основы, порядок и способы разрешения коллективных трудовых споров, а также порядок реализации права на забастовку в Российской Федерации в ходе разрешения коллективного трудового спора.

При этом Кодекс определяет роль профессионального союза как представителя работников в процессе выдвижения требований, проведении примирительных процедур и проведении законной забастовки.

Базовым Законом в сфере осуществления деятельности профессиональными союзами своих функций и задач по представительству и защите интересов работников и развитию социально - экономических отношений является Федеральный закон от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", т.к. именно он закрепляет правовые основы осуществления именно профсоюзной деятельности, как на уровне организации, так и на отраслевом, территориальном и общенациональном уровнях.

Помимо перечисленных законодательных актов положения, непосредственно касающиеся правового положения профессиональных союзов, могут закрепляться и в подзаконных нормативных актах, например в Указе Президента Российской Федерации от 26 октября 1991 г. "Об обеспечении прав профессиональных союзов в условиях перехода к рыночной экономике".

Федеральным законом от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" предусматривается, что законодательство субъектов Российской Федерации не может ограничивать права профсоюзов и гарантии их деятельности, предусмотренные федеральными законами. Т.е. законодатель допускает, что субъекты Российской Федерации вправе принимать собственное законодательство, касающееся профессиональных союзов.

Как нами уже указывалось, акты, регулирующие деятельность профессиональных союзов, носят комплексный характер и содержат нормы конституционного, гражданского и трудового законодательства. Такое положение ставит законодателей в субъектах Российской Федерации в достаточно сложное положение. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. То есть ее субъекты не вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие или иным образом не соответствующие федеральному законодательству. Вместе с тем, согласно ст. 72 Конституции РФ, законодательство о труде отнесено к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что субъекты Российской Федерации, используя предоставленное право, могут принимать собственные законодательные акты в сфере трудовых и тесно связанных с ними отношений, восполняя пробелы и конкретизируя федеральное законодательство.

Иными словами, перед законодателями субъектов РФ стоит достаточно сложная задача: выделить из норм законодательства о профессиональных союзах трудовые нормы, которые могут составить предмет соответствующих законов, поскольку в соответствии с Конституцией РФ и законодательством о труде региональные законы о профессиональных союзах и их правах могут отражать как общие, так и дополнительные, по сравнению с федеральным законодательством, права профессиональных союзов как представителей и защитников интересов работников, гарантии их реализации, основы взаимоотношений с органами государственной власти и местного самоуправления.

Нормы же, относящиеся к гражданскому законодательству и определяющие правовое положение профессионального союза как одной из некоммерческих организаций, порядок его создания и регистрации, участия в гражданском обороте и др., должны оставаться неизменными и полностью соответствовать федеральному законодательству. Однако анализ законодательства о профессиональных союзах, принятого в субъектах Российской Федерации, и сопоставление его с федеральным законодательством позволяет сделать вывод о том, что законодатель на региональном уровне не только не решил поставленную перед ним задачу, но в значительной степени превысил предоставленные полномочия.

Зачастую те нормы, которые относятся к законодательству гражданскому, не соответствуют Федеральному закону "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", что прямо противоречит нормам ст. 71 Конституции РФ, а трудовые нормы, установленные федеральным законодательством, воспринимаются в субъектах РФ достаточно произвольно, что противоречит и ст. 72 Конституции РФ.

В настоящее время собственные Законы о профессиональных союзах приняты:

в Республике Саха (Якутия) - Закон от 15 июня 1994 г. "О профессиональных союзах";

в Республике Татарстан - Закон от 18 января 1995 г. "О профессиональных союзах";  
в Республике Мордовия - Закон от 13 июня 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности";

в Республике Башкортостан - Закон от 5 ноября 1993 г. "О правах профессиональных союзов Республики Башкортостан и гарантиях их деятельности". Кроме того, нормы, регламентирующие правовое положение профсоюзов, содержатся в Трудовом кодексе Республики Башкортостан;

в Свердловской области - Закон от 23 ноября 1995 г. в редакции Закона от 12 марта 1997 г. "О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области";

в Брянской области - Закон от 5 февраля 1998 г. "О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Брянской области".

В Республике Адыгея принят Закон от 14 июля 1994 г. "Об общественных объединениях", в котором также содержатся положения, регулирующие деятельность профессиональных союзов.

Все законы о профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности можно разделить на две группы. Первую составляют законы, принятые до 12 января 1996 г., т.е. до принятия Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" - законы Республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан, Свердловской области. Вторую - акты, принятые в развитие Федерального закона, - в Республике Мордовия и в Брянской области.

Законы, отнесенные к первой группе, отличает ориентированность на действовавший в Союзе ССР Закон от 10 декабря 1990 г. "О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности". Однако такое положение представляется не вполне корректным, поскольку в Федеральном законе от 12 января 1996 г. многие вопросы решены совершенно иначе, чем в Законе от 10 декабря 1990 г., и во многом рассматриваемые Законы не только не согласуются, но и противоречат друг другу. Отсюда - появление в региональных законах значительного числа норм, противоречащих федеральному законодательству. Изменить ситуацию попытался лишь законодатель Свердловской области: 12 марта 1997 г. им был принят Закон "О внесении изменений в областной Закон "О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области", которым нормы уже действовавшего Закона несколько приближены к нормам законодательства федерального. Законодатели же остальных регионов не сочли необходимым вносить изменения в нормы, не соответствующие федеральному законодательству.

Справедливости ради надо отметить, что нормы союзного Закона оказались привлекательными и для законодателей Мордовии и Брянской области. Хотя законы названных субъектов Федерации приняты после 12 января 1996 г., они во многом противоречат федеральному законодательству и содержат положения союзного Закона от 10 декабря 1990 г.

Суммируя изложенное, можно отметить, что в развитии регионального законодательства о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности прослеживаются две основные тенденции:

а) значительная часть законодательства о профессиональных союзах субъектов Российской Федерации почти без изменений воспроизводит федеральное законодательство;

б) законодатели субъектов Российской Федерации воспроизводят в своих законах нормы законодательства о профессиональных союзах бывшего Союза ССР.

Законодателями некоторых субъектов Российской Федерации нарушаются положения ст. 71 и 72 Конституции РФ об исключительной компетенции Российской Федерации и о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами.

В законы субъектов Российской Федерации о профессиональных союзах включены правовые термины, которым дано неоднозначное толкование, не соответствующее определениям, данным тем же терминам федеральным законодательством. Данную практику едва ли можно признать обоснованной и оправданной, поскольку в пределах единого правового пространства толкование основополагающей для трудового законодательства терминологии должно быть единообразным.

В отличие от федерального законодательства, все субъекты Российской Федерации предоставили профессиональным союзам право законодательной инициативы, что является дополнительной гарантией прав профсоюзов на представительство и защиту интересов работников. Кроме того, такое положение свидетельствует о признании профсоюзов законодателями субъектов Российской Федерации равноправными партнерами в регулировании социально - трудовых отношений.

Во избежание нарушений действующей Конституции Российской Федерации представляется необходимым привести законодательство субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством и решить вопрос о целесообразности сохранения законодательства субъектов Российской Федерации в том виде, в каком оно существует в настоящее время. При разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов законодатели в субъектах Российской Федерации должны более четко представлять себе цели и задачи этой деятельности, поскольку простое дублирование в региональном законодательстве норм федерального законодательства или законодательства Союза ССР нецелесообразно.

Единое правовое пространство Российской Федерации требует единства толкования терминов, используемых в федеральных и региональных законах. В связи с этим на уровне федерального законодательства должны быть приняты специальные меры, ограничивающие права региональных законодателей в этой области.

В региональном законодательстве очень мало внимания уделяется проблемам функционирования механизмов согласования интересов социальных партнеров, таких, как проведение консультаций, предоставление информации, порядок принятия работодателем управленческих решений, затрагивающих существенные интересы работников. Включение подобных положений в региональные законы позволило бы более гибко сочетать интересы социальных партнеров в трудовых отношениях.

Помимо перечисленных законов и иных нормативных правовых актов правовое положение профессиональных союзов в Российской Федерации определяется конвенциями Международной организации труда, среди которых следует назвать:

Конвенцию N 87 "О свободе ассоциации и защите права на организацию" (1948);

Конвенцию N 98 "О праве на организацию и ведение коллективных переговоров" (1949);

Конвенцию N 135 "О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях" (1971);

Конвенцию N 144 "О трехсторонних консультациях" (1976);

Конвенцию N 154 "О содействии коллективным переговорам" (1981) и др.

Кроме того, правовое положение профессиональных союзов может регулироваться международными договорами, содержащими нормы о правах профсоюзов.

Статья 7. Уставы профсоюзов и их объединений (ассоциаций), положения о первичных профсоюзных организациях

1. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, положения о первичных профсоюзных организациях, свою структуру; образуют профсоюзные органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия.

2. Устав профсоюза должен предусматривать:

наименование, цели и задачи профсоюза;

категории и профессиональные группы объединяемых граждан;

условия и порядок образования профсоюза, принятия в члены профсоюза и выхода из него, права и обязанности членов профсоюза;

территорию, в пределах которой профсоюз осуществляет свою деятельность;

организационную структуру;

порядок образования и компетенцию профсоюзных органов, сроки их полномочий;

порядок внесения дополнений и изменений в устав, порядок уплаты вступительных и членских взносов;

источники образования доходов и иного имущества, порядок управления имуществом профсоюзов;

местонахождение профсоюзного органа;

порядок реорганизации, прекращения деятельности и ликвидации профсоюза и использования его имущества в этих случаях;

другие вопросы, относящиеся к деятельности профсоюза.

3. Устав объединения (ассоциации) профсоюзов должен предусматривать:

наименование, цели и задачи объединения (ассоциации) профсоюзов;

состав участников;

территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;

порядок образования профсоюзных органов и их компетенцию;

местонахождение профсоюзного органа;

сроки полномочий профсоюзного органа;

источники образования доходов и иного имущества, порядок управления имуществом профсоюзов;

порядок внесения дополнений и изменений в устав;

порядок реорганизации, прекращения деятельности и ликвидации объединения (ассоциации) профсоюзов и использования его имущества в этих случаях;

другие вопросы, относящиеся к деятельности объединения (ассоциации) профсоюзов.

Комментарий к статье 7

Как уже упоминалось, право на объединение заключается в том, чтобы иметь возможность создать организацию без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие

организации на единственном условии подчинения уставам этих организаций (ст. 2 Конвенции МОТ N 87).

Исходя из изложенного следует отметить, что законодательство придает большое значение уставам общественных объединений, их соответствию Конституции и действующему законодательству.

Так, ст. 20 Федерального закона "Об общественных объединениях" устанавливает, что устав общественного объединения должен предусматривать:

название, цели общественного объединения, его организационно - правовую форму;

структуру общественного объединения, руководящие и контрольно - ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);

компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;

источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;

порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Устав общественного объединения может содержать описание символики данного объединения. Т.е. любое общественное объединение, в том числе и профсоюз, может иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику. Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с символикой иностранных государств. Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства. Символика общественного объединения подлежит государственной регистрации и учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 24 Закона об общественных объединениях).

Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" конкретизирует положения Закона об общественных объединениях, устанавливая необходимые требования к уставу профсоюза.

В соответствии с Законом устав профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации определяет данный профсоюз как добровольное общероссийское объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными (служебными) интересами по роду их деятельности (службы) в органах местного самоуправления, коммерческих организациях и в организациях общественного обслуживания независимо от форм собственности, а также учащихся ведомственных учебных заведений, созданное в целях представительства и защиты их социально - трудовых прав и интересов.

Профсоюз является некоммерческой общественной организацией, созданной в форме общественной организации и основанной на индивидуальном членстве объединившихся граждан.

Далее устав определяет цели, задачи и основные направления деятельности профсоюза, права и обязанности членов профсоюза, организационные принципы деятельности профсоюза, структуру профсоюза, порядок формирования и работы профсоюзных органов, порядок организации работы первичных профсоюзных органов и территориальных организаций профсоюза, высших и центральных органов профсоюза. Помимо этого устав содержит положения об имуществе профсоюза и финансовой деятельности профсоюза, а также реорганизации, прекращении деятельности и ликвидации профсоюза, его территориальных и первичных организаций.

Т.е. устав профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации соответствует предъявляемым требованиям.

Следует отметить, что практически все уставы действующих сегодня в России профессиональных союзов и их объединений соответствуют предъявляемым требованиям.

Законодатель оставил открытым вопрос о содержании уставов первичных профсоюзных организаций. В связи с этим некоторые профсоюзы централизованно разрабатывают положения о первичных профсоюзных организациях. Так, например, Российским профессиональным союзом управленческих работников - менеджеров принято "Общее положение о первичной профсоюзной организации", которое рассматривается как базовое для всех первичных организаций Росменджпрофа.



Напротив, профессиональный союз работников здравоохранения не стал принимать специальное положение о первичной профсоюзной организации, но подробно урегулировал ее правовой статус в уставе.

Какое решение более предпочтительно: принимать ли отдельное положение о первичной профсоюзной организации или определять основополагающие ее деятельность положения в общем уставе - должна решить практика, т.к. только сами профессиональные объединения должны принимать решение о том, как выстраивать работу в первичной профсоюзной организации, потому что именно от эффективности работы "первички", "профкома" или "месткома" во многом зависит успех или неуспех деятельности профсоюза в целом.

Тем не менее представляется целесообразным, чтобы уставы или специальные положения о первичных профсоюзных организациях содержали следующее:

- определение первичной организации профсоюза;
- ее положение в системе органов профсоюза;
- ее основные цели и задачи;
- учредители первичной организации;
- права и обязанности первичной организации профсоюза;
- порядок принятия решений;
- порядок создания, реорганизации и ликвидации;
- органы первичной профсоюзной организации, их права и обязанности;
- взаимоотношения с работодателем;
- имущество первичной профсоюзной организации.

При создании в организации профсоюза (или его первичной организации) работодатель вправе потребовать предоставления ему следующих документов:

- устава профсоюза (или положение о его первичной организации);
- копию протокола общего собрания членов, на котором было принято решение о создании профсоюза (его первичной организации).

Представляется, что в условиях социального партнерства работодатель вправе требовать информации о профессиональном союзе как представителе и защитнике социально - трудовых прав работников и представлять себе принципы создания и деятельности, а также цели, которые ставит перед собой данная профсоюзная организация.

Статья 8. Государственная регистрация профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций в качестве юридических лиц

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 N 31-ФЗ)

1. Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица возникает с момента их государственной регистрации, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц" с учетом установленного настоящим Федеральным законом специального порядка государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций.

Государственная регистрация профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица осуществляется в уведомительном порядке.

Для государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций в федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (далее - федеральный орган юстиции) или его территориальный орган в субъекте Российской Федерации по месту нахождения соответствующего профсоюзного органа представляются подлинники либо нотариально удостоверенные копии уставов или положений о первичных профсоюзных организациях, заверенные копии решений съездов (конференций, собраний) о создании профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, об утверждении уставов или положений о первичных профсоюзных организациях, перечней участников - соответствующих профсоюзов, их объединений (ассоциаций).

Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации представляют указанные документы в течение месяца со дня их образования.

При получении указанных документов федеральный орган юстиции или его территориальный орган направляет в уполномоченный в соответствии со статьей 2 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц" федеральный орган исполнительной власти (далее - уполномоченный регистрирующий орган) сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании представленных федеральным органом юстиции или его территориальным органом документов. При этом порядок взаимодействия федерального органа юстиции и его территориальных органов с уполномоченным регистрирующим органом по вопросам государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций определяется Правительством Российской Федерации.

При получении от уполномоченного регистрирующего органа информации о внесенной в единый государственный реестр юридических лиц записи о профсоюзе, либо об объединении (ассоциации) профсоюзов, либо о первичной профсоюзной организации федеральный орган юстиции или его территориальный орган выдает заявителю документ, подтверждающий факт внесения записи о профсоюзе, либо об объединении (ассоциации) профсоюзов, либо о первичной профсоюзной организации в единый государственный реестр юридических лиц.

Федеральный орган юстиции, его территориальные органы в субъектах Российской Федерации, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации вправе не регистрироваться. В этом случае они не приобретают прав юридического лица.

Государственная регистрация первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица может осуществляться также представителем профсоюзного органа соответствующего профсоюза по доверенности.

2. Отказ в государственной регистрации или уклонение от нее могут быть обжалованы профсоюзами, их объединениями (ассоциациями), первичными профсоюзными организациями в суд.

#### Комментарий к статье 8

По общему правилу, закрепленному в законодательстве об общественных объединениях, общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица.

Данное правило развивается в Федеральном законе "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", который предусматривает только уведомительную регистрацию профсоюзов в Министерстве юстиции Российской Федерации и его территориальных органах в субъектах Российской Федерации по месту нахождения профсоюзного органа.

Иными словами, если профессиональный союз не хочет обладать правами юридического лица, он может не регистрироваться в установленном Законом порядке, однако существование профессионального союза как общественной организации при этом под сомнение не ставится.

Нужны ли профессиональному союзу права юридического лица?

Согласно ст. 48 ГК Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

В соответствии со ст. 49 ГК Российской Федерации юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Иными словами, юридическое лицо является субъектом гражданского права, участвующим в гражданском обороте. Поскольку профессиональный союз обладает обособленным имуществом, он должен обладать правоспособностью юридического лица и без ограничений осуществлять право владения, пользования и распоряжения имуществом.

В соответствии с Законом профессиональные союзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом, в том числе денежными средствами, необходимыми для выполнения своих уставных целей и задач, владеют и пользуются переданным им в установленном порядке в их хозяйственное ведение иным имуществом.

В собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, санаторно - курортные, туристические, спортивные, другие оздоровительные учреждения, культурно - просветительные, научные и образовательные учреждения, жилищный

фонд, организации, в том числе издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов.

Профсоюзы имеют право учреждать банки, фонды солидарности, страховые, культурно - просветительские фонды, фонды обучения и подготовки кадров, а также другие фонды, соответствующие уставным целям профсоюзов.

Профсоюзы вправе осуществлять на основе федерального законодательства через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей, предусмотренных уставом, и соответствующую этим целям.

Для беспрепятственной реализации прав собственности на принадлежащее им имущество профессиональным союзам необходимо обладать правами юридического лица.

Однако повторим, что для целей представительства и защиты интересов работников, заключения, изменения коллективного договора, ведения коллективных переговоров, объявления забастовок и проведения иных акций государственная регистрация в качестве юридического лица не требуется.

Государственная регистрация общероссийского и международного общественных объединений производится Министерством юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация межрегионального общественного объединения производится органами юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Государственная регистрация регионального и местного общественных объединений производится органами юстиции соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для государственной регистрации общественного объединения подаются следующие документы:

заявление в регистрирующий орган, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данного общественного объединения с указанием места жительства каждого;

устав общественного объединения в двух экземплярах;

выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно - ревизионных органов;

сведения об учредителях;

документ об уплате регистрационного сбора;

документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению;

протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;

при использовании общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, - документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Изменения и дополнения в уставах общественных объединений подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Органы, регистрирующие общественные объединения, включают их в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Документом, удостоверяющим государственную регистрацию общественного объединения, внесение данного объединения зарегистрировавшим его органом в Единый государственный реестр юридических лиц, а также уплату регистрационных сборов, является свидетельство о государственной регистрации.

Орган, регистрирующий общественные объединения, в месячный срок обязан рассмотреть заявление общественного объединения о его регистрации и принять решение: зарегистрировать общественное объединение и выдать учредителям свидетельство о его государственной регистрации либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Рассмотрение повторного обращения в орган, регистрирующий общественные объединения, и вынесение по этому обращению решения производятся в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:

если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, Федеральному закону "Об общественных объединениях" и законам об отдельных видах общественных объединений;

если не представлен полный перечень учредительных документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;

если ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

если органом, регистрирующим общественные объединения, установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится недостоверная информация;

если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло отказ в государственной регистрации данного объединения.

Рассматриваемым Федеральным законом предусматривается, что регистрация первичных профсоюзных организаций в качестве юридического лица может осуществляться как самостоятельно такой организацией, так и представителем профсоюзного органа соответствующего профсоюза по доверенности. Доверенность на регистрацию в качестве юридического лица оформляется от имени первичной профсоюзной организации, удостоверяется подписью председателя профсоюзного комитета и печатью профсоюзной организации. В доверенности необходимо указать, что данная первичная профсоюзная организация (ее полное наименование, место нахождения) доверяет представителю профсоюзного органа профсоюза, в который она входит (с указанием его наименования места нахождения), зарегистрировать данную первичную организацию в качестве юридического лица <\*>.

-----  
<\*> См.: Закон Российской Федерации "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" с постратейными комментариями. М., 1996. С. 43.

Вместе с доверенностью в профсоюзный орган, которому доверяется регистрация, первичная профсоюзная организация направляет все необходимые для этого документы.

Как уже указывалось, отказ в регистрации или уклонение от нее могут быть обжалованы профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) и первичными профсоюзными организациями в суд.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации) и первичные профсоюзные организации освобождаются от уплаты регистрационного сбора.

Статья 9. Запрещение дискриминации граждан по признаку принадлежности или непринадлежности к профсоюзам

1. Принадлежность или непринадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения социально - трудовых, политических и иных прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Запрещается обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу.

#### Комментарий к статье 9

В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Конституция определяет равноправие как равенство человека и гражданина в обладании правами и свободами. Государство обязано гарантировать это равенство независимо как от природных свойств человека, так и от его общественных черт.

Тем самым человеческое достоинство получает правовую защиту от дискриминации в соответствии со ст. 2 Всеобщей декларации прав человека, ст. 2 Международных пактов о правах человека и ст. 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод <\*>.

<\*> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 74.

Данные положения развиваются в ст. 37 Конституции, провозглашающей, что труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного Федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Это означает, что все перечисленные данной статьей права граждан и предоставляемые им гарантии не могут быть ограничены произвольно, в том числе по признаку принадлежности к профессиональным союзам. Т.е. при приеме на работу, переводах, перемещениях и продвижениях по службе членство в профессиональном союзе не может рассматриваться как признак, в соответствии с которым работнику предоставляются определенные льготы и преимущества (или работнику отказывается в предоставлении таких льгот или в продвижении по службе).

Конституцией закрепляются и иные права граждан, которые также не подлежат ограничению по признаку принадлежности к профессиональному союзу. К ним можно отнести, например, право избирать и быть избранными, право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, участвовать в референдумах и др.

Комментируемая статья закрепляет принцип, в соответствии с которым принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством России.

Данная норма соответствует и международным стандартам. Так, Конвенция МОТ N 98 "О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров" предусматривает, что трудящиеся пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединений в области труда.

Такая защита должна применяться в особенности в отношении действий, целью которых является:

подчинить прием трудящегося на работу или сохранение им работы условию, чтобы он не вступал в профсоюз или вышел из профсоюза;

увольнять или любым другим способом наносить ущерб трудящемуся на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности в нерабочее время или, с согласия предпринимателя, в рабочее время.

Каждый выявленный факт дискриминации по признаку принадлежности к профессиональному союзу должен строго отслеживаться профсоюзными органами, и нарушенные права работника (работников) должны быть восстановлены как в судебном порядке, так и с использованием всех других, доступных профсоюзам, форм и методов работы.

Статья 10. Реорганизация, прекращение деятельности, приостановка, запрещение деятельности и ликвидация профсоюза, первичной профсоюзной организации

1. Реорганизация или прекращение деятельности профсоюза или первичной профсоюзной организации осуществляются по решению его членов в порядке, определяемом уставом профсоюза, положением о первичной профсоюзной организации, а ликвидация профсоюза или первичной профсоюзной организации как юридического лица - в соответствии с федеральным законом.

2. Государственная регистрация профсоюза или первичной профсоюзной организации в связи с их ликвидацией и государственная регистрация профсоюза или первичной профсоюзной организации, создаваемых путем реорганизации, осуществляются в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц", с учетом особенностей такой регистрации, установленных настоящим Федеральным законом.

Сведения и документы, необходимые для осуществления государственной регистрации профсоюза или первичной профсоюзной организации в связи с их ликвидацией, представляются в орган, которым был выдан документ о государственной регистрации данного профсоюза или данной первичной профсоюзной организации.

Документы, необходимые для осуществления государственной регистрации профсоюза или первичной профсоюзной организации, создаваемых путем реорганизации, представляются в

федеральный орган юстиции или его территориальные органы в соответствующих субъектах Российской Федерации. При этом порядок представления указанных документов определяется Правительством Российской Федерации.

При получении документов, необходимых для государственной регистрации профсоюза или первичной профсоюзной организации в связи с их ликвидацией либо в случае их создания путем реорганизации, федеральный орган юстиции или его территориальный орган направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

На основании представленных федеральным органом юстиции или его территориальным органом необходимых сведений и документов уполномоченный регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения указанных сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения соответствующей записи, сообщает об этом в орган, который представил указанные сведения и документы.

Порядок взаимодействия федерального органа юстиции и его территориальных органов с уполномоченным регистрирующим органом по вопросам государственной регистрации профсоюза или первичной профсоюзной организации в связи с их ликвидацией либо в случае их создания путем реорганизации определяется Правительством Российской Федерации.

(п. 2 введен Федеральным законом от 21.03.2002 N 31-ФЗ)

3. В случае, если деятельность профсоюза противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, федеральным законам, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда Российской Федерации или соответствующего суда субъекта Российской Федерации по заявлению Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации. Приостановка или запрещение деятельности профсоюза по решению каких-либо иных органов не допускается.

4. Деятельность профсоюза, первичной профсоюзной организации может быть приостановлена или запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О противодействии экстремистской деятельности".

(п. 4 введен Федеральным законом от 25.07.2002 N 112-ФЗ)

#### Комментарий к статье 10

Свобода деятельности общественных объединений заключается в том, что им гарантируется самостоятельность в принятии уставов, избрании руководящих органов, составлении программы, управлении собственностью, распространении информации о своей деятельности и выступлении с инициативами по различным вопросам общественной жизни. Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами общественных объединений.

Свобода деятельности общественного объединения, том числе и профессионального союза, состоит в том, что оно вправе принимать решение о своей реорганизации или ликвидации.

Так, реорганизация или прекращение деятельности профсоюза или первичной профсоюзной организации осуществляются по решению его членов в порядке, определяемом уставом профсоюза, положением о первичной профсоюзной организации, а ликвидация профсоюза или первичной профсоюзной организации как юридического лица - в соответствии с Федеральным законом.

Статья 57 ГК Российской Федерации устанавливает, что реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то юридическими документами.

Виды и порядок реорганизации юридических лиц определяет гражданское законодательство. Следовательно, и порядок реорганизации профессиональных союзов должен происходить в соответствии с нормами гражданского законодательства.

Так, например, в соответствии с уставом общероссийского профсоюза работников связи Российской Федерации деятельность профсоюза может быть прекращена по решению съезда профсоюза или решению суда.

Решение съезда считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 делегатов, принимавших участие в съезде.

Реорганизация профсоюза может быть осуществлена с учетом порядка, предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации.

Согласно Уставу объединения профсоюзов России СОЦПРОФ данная организация может быть реорганизована (в форме слияния, присоединения, разделения или выделения) либо ликвидирована в соответствии с законодательством Российской Федерации по решению съезда

СОЦПРОФ. Решение о прекращении деятельности считается принятым, если за него подано не менее 2/3 голосов делегатов съезда.

Вопрос о реорганизации или прекращении деятельности СОЦПРОФ может быть включен в повестку дня съезда по решению Федерального Координационного Совета СОЦПРОФ или по письменным заявлениям не менее 2/3 всех первичных профсоюзных организаций.

Уставом общественного объединения "Всероссийский Электропрофсоюз" определяется, что реорганизация профсоюза (слияние, присоединение, разделение, выделение и преобразование) может быть осуществлена в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации и Уставом.

Решение о реорганизации профсоюза принимается съездом большинством не менее 3/4 голосов делегатов, принимавших участие в съезде.

Профсоюз считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, со дня государственной регистрации вновь возникших профсоюзов.

Присоединением профсоюза признается прекращение деятельности профсоюза с передачей его прав и обязанностей другому профсоюзу.

Решение о присоединении профсоюза, порядке и условиях присоединения принимается съездом каждого профсоюза, участвующего в присоединении. Решение об утверждении передаточного акта принимается съездом присоединяемого профсоюза.

Совместный съезд указанных профсоюзов принимает решения о внесении изменений и дополнений в устав профсоюза, состав его выборных органов и, в случае необходимости, по иным вопросам.

Слиянием профсоюзов признается возникновение нового профсоюза путем передачи ему прав и обязанностей двух или нескольких профсоюзов с прекращением деятельности последних. Решение о слиянии принимается съездом каждого профсоюза, участвующего в слиянии.

Разделением профсоюза признается прекращение деятельности профсоюза с передачей его прав и обязанностей вновь возникшим профсоюзам. Права и обязанности переходят в соответствии с разделительным балансом, подтвержденным актом ревизии.

Выделением профсоюза признается создание одного или нескольких профсоюзов с передачей им части прав и обязанностей реорганизуемого профсоюза без прекращения деятельности последнего.

Профсоюз может быть ликвидирован в порядке, предусмотренном ГК Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом и уставом.

В случае если деятельность профсоюза противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, федеральным законам, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда Российской Федерации или соответствующего суда субъекта Российской Федерации по заявлению Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации. Приостановка или запрещение деятельности профсоюза по решению каких-либо иных органов не допускается.

В законодательстве предусматриваются меры против злоупотреблений правом на объединение. Общественное объединение может быть ликвидировано лишь по решению суда на основании заявления прокурора в случаях несоблюдения п. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации, виновного нарушения прав и свобод граждан, иных неоднократных или грубых нарушений правовых актов либо систематической деятельности, противоречащей уставным целям. Государство, его органы, общественные объединения, в том числе лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений, и граждане несут равную ответственность за соблюдение законодательства об общественных объединениях.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по решению суда в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В случае нарушения общероссийскими и международными общественными объединениями ст. 16 Федерального закона "Об общественных объединениях", а также совершения действий, противоречащих уставным целям, Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в руководящие органы данных объединений представление об указанных нарушениях и устанавливает срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, деятельность общественных объединений приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации.

Приостановление деятельности межрегиональных, региональных и местных общественных объединений осуществляется судом соответствующего субъекта Российской Федерации по заявлению прокурора данного субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Орган, регистрирующий общественные объединения, вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественных объединений после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе.

Порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением суда, приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

Если в течение установленного судом срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данного объединения, вносит в суд заявление о его ликвидации.

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях: нарушения требований ст. 16 Федерального закона "Об общественных объединениях"; виновного нарушения своими действиями прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушений Закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения по указанным в данной статье основаниям вносится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального и местного общественных объединений по указанным в данной статье основаниям вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации" с последующими изменениями и дополнениями.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Решение суда о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

## **Глава II. ОСНОВНЫЕ ПРАВА ПРОФСОЮЗОВ**

Статья 11. Право профсоюзов на представительство и защиту социально - трудовых прав и интересов работников

1. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений, а в области коллективных прав и интересов - указанные права и интересы работников независимо от членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство в установленном порядке.

Проекты законодательных актов, затрагивающих социально - трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций).

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально - трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально - трудовой сферы.

2. Профсоюзы защищают право своих членов свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на



вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

3. Системы оплаты труда, формы материального поощрения, размеры тарифных ставок (окладов), а также нормы труда устанавливаются работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями) по согласованию с соответствующими профсоюзными органами и закрепляются в коллективных договорах, соглашениях.

4. Профсоюзы вправе участвовать в рассмотрении органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями своих предложений.

5. Профсоюзные представители вправе беспрепятственно посещать организации и рабочие места, где работают члены соответствующих профсоюзов, для реализации уставных задач и предоставленных профсоюзам прав.

#### Комментарий к статье 11

В условиях осуществления социально - экономических преобразований существенно возрастают роль и значение профсоюзов как представителей и защитников социально - экономических интересов своих членов. В связи с этим очень важной представляется подробная законодательная регламентация основных прав профсоюзов, и прежде всего права на представительство и защиту социально - трудовых прав и интересов работников.

Реализация профессиональными союзами данного права является одной из важнейших при решении вопроса о мотивации профсоюзного членства, т.к. насколько хорошо, быстро и эффективно осуществляются профсоюзными организациями такие представительство и защита, настолько больше работников примет решение о вступлении в члены профсоюза.

Закон от 12 января 1996 г. впервые четко определил, в каком случае и кого защищают и представляют профсоюзы. Так, профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений. Так, профсоюзы защищают право своих членов свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Профессиональные союзы вправе представлять и защищать интересы своих членов при заключении трудового договора - работник вправе при приеме на работу привлечь представителя профессионального союза, который смог бы объяснить работнику условия предлагаемого им трудового договора, проинформировать о действии коллективного договора и пр.

Профессиональные союзы непосредственно участвуют в установлении и изменении условий труда, определении режимов рабочего времени, графиков сменности и пр., решают вопрос о согласовании в исключительных случаях сверхурочных работ и пр.

В области коллективных прав и интересов профессиональные союзы в случае наделения их полномочиями на представительство в установленном порядке представляют всех работников организации.

Указанные положения получили закрепление в новом Трудовом кодексе Российской Федерации. Так, ст. 29 ТК предусматривает, что представителями работников в социальном партнерстве являются: профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иные представители, избираемые работниками в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Интересы работников организации при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении коллективного договора, осуществлении контроля за его выполнением, а также при реализации права на участие в управлении организацией, рассмотрении трудовых споров работников с работодателем представляют первичная профсоюзная организация или иные представители, избираемые работниками.

Интересы работников при проведении коллективных переговоров о заключении и об изменении соглашений, разрешении коллективных трудовых споров по поводу заключения или изменения соглашений, осуществлении контроля за их выполнением, а также при формировании и осуществлении деятельности комиссий по регулированию социально - трудовых отношений представляют соответствующие профсоюзы, их территориальные организации, объединения профессиональных союзов и объединения территориальных организаций профессиональных союзов.

Статья 30 ТК закрепляет право работников, не являющихся членами профсоюза, уполномочить орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы во взаимоотношениях с работодателем.

Как видим, на уровне выше организации право представлять и защищать интересы работников предоставлено профессиональным союзам и их объединениям. Иные, непрофсоюзные, представители в этих процессах не участвуют.

Приведенные нормы полностью соответствуют международным стандартам. Так, в соответствии с Рекомендацией МОТ N 91 о коллективных договорах положения коллективного договора, заключенного профсоюзом, распространяются на всех работников организации, независимо от их членства в профсоюзе, если самим коллективным договором не предусмотрено иное.

Поскольку реализацию данного права можно рассматривать как основополагающее направление деятельности профсоюза, право представлять и защищать интересы работников в коллективно - трудовых отношениях должно в обязательном порядке закрепляться в уставах профсоюзов.

Так, Устав горно - металлургического профсоюза России предусматривает, что профсоюз вправе вести от имени работников переговоры по социально - трудовым вопросам, заключать с работодателями (их объединениями) соглашения и коллективные договоры, осуществлять контроль за их выполнением (п. 2.3.4).

Представлять и защищать интересы работников независимо от членства в профсоюзе в вопросах, возникающих при решении коллективных трудовых споров, всеми законными средствами вплоть до объявления забастовки (п. 2.3.5).

Право на представительство и защиту интересов работников в коллективно - трудовых отношениях может быть получено профессиональным союзом на общем собрании (конференции) коллектива организации, а также путем сбора подписей и иными способами, не противоречащими действующему законодательству.

Права профессиональных союзов, связанные с принятием новых нормативных правовых актов в социально - трудовой сфере, являются не менее важными, т.к. профсоюзы имеют возможность выразить свое мнение о содержании тех или иных законопроектов, проанализировать, к каким социальным последствиям приведет их принятие и пр.

Конституция Российской Федерации 1993 г. не предоставила профессиональным союзам право законодательной инициативы.

Тем не менее законодательство о профессиональных союзах предусматривает, что проекты законодательных актов, затрагивающих социально - трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций).

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально - трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально - трудовой сферы.

Иными словами, акты, затрагивающие права и интересы работников в социально - трудовой сфере, должны проходить "правовую экспертизу" в профессиональных союзах соответствующего уровня. При этом органы законодательной и исполнительной власти не вправе произвольно отбросить мнение, высказанное профсоюзом. Если оно отклоняется, профсоюзу должно быть направлено об этом мотивированное заключение.

В свою очередь, соответствующие органы профсоюзов и их объединения должны:

своевременно получать готовящиеся законопроекты и нормативные правовые акты, касающиеся социально - трудовой сферы, с тем чтобы их рассмотреть и высказать предложения и замечания, иметь возможность защитить интересы работников;

до их рассмотрения и принятия иметь время и возможность для проведения предварительных консультаций с соответствующими органами или на трехсторонней комиссии в целях выработки наиболее обоснованных и приемлемых для работников решений;

определить порядок участия профсоюзов в рассмотрении такого рода актов, а также вносимых профсоюзами предложений <\*>.

-----  
<\*> См.: Закон Российской Федерации "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" с постратейными комментариями / Под общ. ред. Шалаева С.А. Научный Центр профсоюзов. М., 1996. С. 55.

Представляется, что активное использование профессиональными союзами предоставленных им прав в данной сфере позволит добиться улучшения качества принимаемых в социально - трудовой сфере законов и иных нормативных правовых актов, что положительно скажется на уровне правовой защищенности работников.

Хотелось бы отметить, что характерной особенностью всех законов о профессиональных союзах субъектов РФ является то, что все они предоставляют профсоюзам и их органам право законодательной инициативы, т.е. право на разработку и внесение в высшие органы законодательной власти субъектов РФ в соответствии с установленной процедурой проектов законов, затрагивающих социально - трудовые права и интересы работников. Наделение профессиональных союзов правом законодательной инициативы отражает вполне традиционный подход: ведь в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. профсоюзы обладали таким правом. Закрепление впоследствии в Законе Союза ССР от 10 декабря 1990 г. "О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности" рассматриваемого права способствовало развитию идей социального партнерства и укреплению социального мира. Кроме того, использование профсоюзами права на законодательную инициативу способствовало наиболее полной реализации основного права профсоюзов - на представительство и защиту интересов работников. Исходя из этого, по-видимому, законодатели субъектов Федерации признали необходимость сохранения роли профсоюзов в законотворческом процессе.

Так, ст. 10 Закона о профессиональных союзах Республики Мордовия предусматривает, что республиканские объединения профсоюзов по вопросам, затрагивающим социально - трудовую сферу, обладают правом законодательной инициативы. Порядок внесения законопроектов и проектов постановлений в Государственное Собрание Республики Мордовия определяется Законом "О регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия".

Статья 10 Закона Республики Татарстан предоставляет республиканскому совету профессиональных союзов право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Татарстан по вопросам трудовых отношений и социальной защиты трудящихся.

Аналогичное право закреплено в ст. 11 Закона Республики Саха (Якутия), ст. 6 Закона Республики Башкортостан, а ст. 10 Закона Брянской области предоставляет право законодательной инициативы в Областную Думу по вопросам социально - трудовой сферы Совету Федерации профсоюзов Брянской области и отраслевым объединениям профсоюзов, объединяющих не менее 10 тыс. членов профсоюза.

И только Закон Свердловской области, точно следуя положениям Федерального закона о профсоюзах, не предоставляет профсоюзам права законодательной инициативы.

Представляется, что нормы законов субъектов Федерации, предоставляющие профсоюзам право законодательной инициативы, не противоречат положениям Конституции РФ, поскольку, не касаясь гражданского законодательства, они усиливают права и повышают гарантии прав профессиональных союзов, связанные с представительством и защитой прав и интересов работников, что и допускается ст. 72 Конституции РФ.

Профсоюзам предоставлено право выступать с предложениями о принятии законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально - трудовой сферы. Проекты законодательных актов, затрагивающих социально - трудовые права работников, должны рассматриваться органами государственной власти с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Законодатели субъектов Федерации неодинаково подошли к закреплению данного права профессиональных союзов.

Так, Закон Свердловской области (ст. 11) предусматривает, что нормативные акты, затрагивающие трудовые и социально - экономические права и интересы трудящихся, принимаются органами государственной власти, а также органами местного самоуправления после консультаций с заинтересованными профессиональными союзами в лице их соответствующих объединений. Сроки, условия и порядок проведения таких консультаций, а также понятие "заинтересованный профсоюз" Законом не определяются.

Закон Республики Мордовия (ст. 10), а также Закон Брянской области (ст. 10) воспроизводят положения Федерального закона.

В соответствии с Законом Республики Татарстан нормативные акты, затрагивающие трудовые и социально - экономические права и интересы граждан, не могут приниматься государственными и хозяйственными органами, работодателями и их объединениями без предварительного уведомления соответствующих профсоюзных органов не позднее, чем за неделю. Следует отметить, что здесь речь идет уже не только о принятии законодательных и иных нормативных правовых актов, но и о принятии работодателем управленческих решений. Включение в Закон такой нормы может привести к ограничению работодательской власти, что может повлечь за собой нарушение работодателями указанных положений, ущемлению основных прав профсоюзов.

Статьей 11 Закона Республики Саха (Якутия) рассматриваемый вопрос решен с аналогичных позиций. Республиканские нормативные акты по труду и социально - экономическим вопросам принимаются органами государственного управления с предварительного уведомления профсоюзов и их объединений. Нормы предприятий, учреждений, организаций, затрагивающие трудовые и социально - экономические права и интересы работников, принимаются с участием их

профсоюзов. В целом такой подход можно одобрить, как соответствующий Европейской социальной хартии об основных фундаментальных правах работников. Вместе с тем представляется, что данная норма сформулирована в слишком общем виде: не определяется, в какие сроки и каким образом должно быть испрошено мнение профсоюзов по поводу принятия "норм предприятий" и что это за нормы. Включение в Закон подобных положений затрудняет правоприменительную практику и осложняет возможность реализации предоставленных профсоюзам прав.

В Законе Республики Башкортостан содержится норма о том, что нормативные акты, программы и планы по вопросам установления условий труда и заработной платы, применения законодательства о труде, и в случаях, предусмотренных законодательством Республики Башкортостан, принимаются по согласованию с соответствующими профсоюзными органами (ст. 6). Что понимается под согласованием: порядок и сроки его получения, порядок принятия решения в случаях, если профсоюз отказывается по каким-то причинам согласовать проект нормативного акта, Законом не определены.

Закон определяет, что системы оплаты труда, формы материального поощрения, размеры тарифных ставок (окладов), а также нормы труда устанавливаются работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями) по согласованию с соответствующими профсоюзными органами и закрепляются в коллективных договорах, соглашениях.

Закрепление данного права в Федеральном законе представляется весьма актуальным в современных условиях при многообразии организационно - правовых форм хозяйствующих субъектов и появлении различных организаций, основанных на разнообразных формах собственности.

Закрепленное Законом право предоставляет профсоюзам независимо от вида организации участвовать в определении видов и систем оплаты труда, тарифных ставок, систем премирования, норм труда и пр. При этом решение данных вопросов может производиться как в ходе коллективно - договорных процессов, так и в качестве самостоятельного направления деятельности профессионального союза.

Профсоюзы вправе участвовать в рассмотрении органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями своих предложений.

Профсоюзные представители вправе беспрепятственно посещать организации и рабочие места, где работают члены соответствующих профсоюзов, для реализации уставных задач и предоставленных профсоюзам прав.

Препятствование профессиональным союзам в реализации данных прав является нарушением Закона и может быть обжаловано в суд.

## Статья 12. Право профсоюзов на содействие занятости

1. Профсоюзы вправе принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации, осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости.

2. Ликвидация организации, ее подразделений, изменение формы собственности или организационно - правовой формы организации, полное или частичное приостановление производства (работы), влекущие за собой сокращение количества рабочих мест или ухудшение условий труда, могут осуществляться только после предварительного уведомления (не менее чем за три месяца) соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров о соблюдении прав и интересов членов профсоюза.

3. Профсоюзы имеют право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления предложения о перенесении сроков или временном прекращении реализации мероприятий, связанных с массовым высвобождением работников.

4. Расторжение трудового договора (контракта) с работником - членом профсоюза по инициативе работодателя может быть произведено только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа в случаях, предусмотренных законодательством, коллективными договорами, соглашениями.

5. Привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляются с учетом мнения соответственно общероссийских объединений (ассоциаций) профсоюзов или территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов.

## Комментарий к статье 12

В условиях многообразия форм собственности и хозяйствования, возникновения значительного числа акционерных обществ, хозяйственных обществ, кооперативов и пр., усиления

в связи с этим противостояния работодателей и работников, нежеланием отдельных руководителей соблюдать и правильно применять нормы законодательства о труде право профессиональных союзов на обеспечение занятости приобретает особую актуальность и остроту.

Законодатель предоставляет профессиональным союзам право участвовать в решении проблем занятости на всех уровнях социального партнерства: федеральном, региональном, отраслевом, территориальном и на уровне организации.

На федеральном уровне представители соответствующих объединений профессиональных союзов могут не только участвовать в разработке государственных программ занятости, но и добиваться включения в Генеральное соглашение положений, касающихся не только сохранения и оптимизации рабочих мест, но и положений, обязывающих работодателей содействовать переобучению работников, созданию специальных центров переобучения, выплате дополнительных, не предусмотренных законодательством, льгот и компенсаций и пр.

Профессиональные союзы должны бороться за то, чтобы работодатели своевременно, не позднее чем за три месяца, уведомляли соответствующий профсоюз о мероприятиях по сокращению численности или штата работников, планируемых массовых высвобождениях и пр.

После получения такой информации профессиональные союзы и их органы должны разработать программу проведения консультаций, организации обучения (переобучения) и дальнейшего трудоустройства высвобождаемых работников.

Профсоюзы должны осуществлять контроль за деятельностью работодателя и в процессе проведения сокращения численности или штата работников, увольнения.

Необходимо иметь в виду, что ликвидация организации, ее подразделений, изменение формы собственности или организационно - правовой формы организации, полное или частичное приостановление производства (работы), влекущие за собой сокращение количества рабочих мест или ухудшение условий труда, могут производиться только после проведения всех установленных Законом правил и процедур.

До вступления в действие нового Трудового кодекса РФ законодательством предусматривалось, что увольнение работников - членов профсоюза в связи с сокращением численности или штата могло быть произведено только после получения согласия профсоюзного органа.

Новый Трудовой кодекс предусмотрел возможность прекращения трудового договора по инициативе работодателя по п. 2 ст. 81 - сокращение численности или штата работников; подп. "б" п. 3 ст. 81 - недостаточная квалификация, подтвержденная результатами аттестации; п. 5 ст. 81 - неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание - с учетом мотивированного мнения выборного профсоюзного органа данной организации.

Как видим, отсутствие согласия профсоюза на увольнение работников уже более не может являться препятствием для работодателя при прекращении трудового договора с работниками.

Статья 373 Кодекса предусматривает следующий порядок учета мотивированного мнения выборного профсоюзного органа при расторжении трудового договора по инициативе работодателя. При принятии решения о возможном расторжении трудового договора в соответствии с п. 2, подп. "б" п. 3 и п. 5 ст. 81 ТК с работником, являющимся членом профессионального союза, работодатель направляет в соответствующий выборный профсоюзный орган данной организации проект приказа, а также копии документов, являющихся основанием для принятия указанного решения.

Выборный профсоюзный орган в течение семи рабочих дней со дня получения проекта приказа и копий документов рассматривает этот вопрос и направляет работодателю свое мотивированное мнение в письменной форме. Мнение, не представленное в семидневный срок, или немотивированное мнение работодателем не учитывается.

В случае если выборный профсоюзный орган выразил несогласие с предполагаемым решением работодателя, он в течение трех рабочих дней проводит с работодателем или его представителем дополнительные консультации, результаты которых оформляются протоколом. При недостижении общего согласия по результатам консультаций работодатель по истечении 10 рабочих дней со дня направления в выборный профсоюзный орган проекта приказа и копий документов имеет право принять окончательное решение, которое может быть обжаловано в соответствующую государственную инспекцию труда. Государственная инспекция труда в течение 10 дней со дня получения жалобы (заявления) рассматривает вопрос об увольнении и в случае признания его незаконным выдает работодателю обязательное для исполнения предписание о восстановлении работника на работе с оплатой вынужденного прогула.

Соблюдение вышеуказанной процедуры не лишает работника или представляющий его интересы выборный профсоюзный орган права обжаловать увольнение непосредственно в суд, а работодателя - обжаловать в суд предписание государственной инспекции труда.

Работодатель имеет право расторгнуть трудовой договор не позднее одного месяца со дня получения мотивированного мнения выборного профсоюзного органа.

При рассмотрении вопроса о расторжении трудовых отношений по указанным в Законе основаниям первичная профсоюзная организация должна тщательно проверить соблюдение всех норм гарантий, установленных Законом. К таким гарантиям Закон относит норму о надлежащем уведомлении о предстоящем высвобождении, предложения трудоустройства, переобучения. Профком должен проверить, соблюдено ли требование ст. 179 ТК о преимущественном праве на оставление на работе. И только после этого может быть решен вопрос о возможности дачи согласия на увольнение.

При прекращении трудового договора в связи с недостаточной квалификацией, подтвержденной результатами аттестации, профкому необходимо проверить правильность проведения аттестации, соответствие проведенных процедур локальным нормативным актам организации, а также правомерность принятия таких актов.

При проведении аттестации, которая может послужить основанием для увольнения работников в соответствии с подп. "б" п. 3 ст. 81 ТК, в состав аттестационной комиссии в обязательном порядке включается член комиссии от соответствующего выборного профсоюзного органа. Профком в данном случае вправе поставить вопрос о неправомочности проведения аттестации, если в аттестационную комиссию не был включен представитель соответствующего профсоюза.

Профсоюзы должны бороться за включение в коллективные договоры и соглашения правил и процедур, усиливающих защитную функцию профсоюзов при прекращении трудовых отношений с работниками по инициативе работодателя.

Так, например, коллективным договором может быть расширен перечень оснований прекращения трудового договора, требующий учета мнения соответствующего профсоюзного органа. Кроме того, профсоюзы могут добиваться включения в коллективные договоры условий о получении согласия профкома при увольнении членов профсоюза по инициативе работодателя.

Профсоюзы имеют право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления предложения о перенесении сроков или временном прекращении реализации мероприятий, связанных с массовым высвобождением работников.

Комментируемая статья предоставляет профсоюзам право на содействие занятости. В ряде законов субъектов РФ данное право трансформировалось в правомочие профсоюзов по защите права на труд.

Так, ст. 15 Закона Свердловской области устанавливает, что профессиональные союзы защищают право своих членов на труд, осуществляют контроль за состоянием занятости. Следует, однако, отметить, что право на труд в том понимании, в каком оно существовало в советский период, не нашло закрепления в Конституции РФ 1993 г., ст. 37 которой провозгласила свободу труда - т.е. право распоряжаться своими способностями к труду. Таким образом, данное право можно рассматривать как право профсоюзов на содействие занятости и защиту от необоснованных массовых увольнений.

Необходимо отметить, что Федеральный закон дополнил права профсоюзов в этой области: предварительное уведомление профсоюза теперь необходимо и в случаях изменения организационно - правовой формы организации, поскольку оно также может повлечь за собой сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда. Однако ст. 15 Закона Свердловской области не воспроизвела именно указанных положений федерального законодательства.

Представляется, что несмотря на то что в данном случае действует и может применяться федеральное законодательство, подобные положения в законодательных актах субъектов Федерации создают предпосылки для возникновения коллизионных норм, неправильного применения и толкования норм, а в результате - ущемления или ограничения законных прав граждан.

Статья 11 Закона Республики Татарстан, ст. 12 Закона Республики Саха (Якутия) также говорят о праве профсоюзов по защите права на труд, воспроизводя ст. 8 Закона СССР "О профессиональных профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности". Хотя ее положения значительно уже, чем содержание ст. 12 Закона РФ.

Статья 7 Закона Республики Башкортостан также регламентирует право профессиональных союзов по защите права на труд. Ее содержание дополнено нормой о том, что администрация предприятия (собственник, работодатель) всех форм собственности не вправе расторгнуть трудовой договор (контракт) по собственной инициативе с членом профсоюза из-за участия в массовых профсоюзных акциях без предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа.

Профсоюзы вправе принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации, осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости.

Комментируемая статья предусматривает, что привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляются с учетом мнения соответственно

общероссийских объединений (ассоциаций) профсоюзов или территориальных объединений (ассоциаций профсоюзов). При решении вопроса о привлечении иностранной рабочей силы органы общероссийских объединений (ассоциаций) профсоюзов или территориальных объединений (ассоциаций) профсоюзов должны учитывать, чем вызвана необходимость привлечения иностранных работников, не будут ли ущемлять при этом права российских граждан, какие цели преследуют органы, использующие труд иностранцев, соблюдены ли установленные на территории Российской Федерации правила привлечения труда иностранцев.

Статья 13. Право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением

1. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы имеют право на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений и коллективных договоров от имени работников в соответствии с федеральным законом.

Представительство профсоюзов, их объединений (ассоциаций) на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений от имени работников на федеральном, отраслевом или территориальном уровнях определяется с учетом количества объединяемых ими членов профсоюза.

В случае, если в организации действует несколько первичных профсоюзных организаций разных профсоюзов, их представительство в коллективных переговорах, заключении коллективных договоров определяется с учетом количества представляемых членов профсоюза.

Запрещается ведение переговоров и заключение соглашений и коллективных договоров от имени работников лицами, представляющими работодателя.

2. Работодатели, их объединения (союзы, ассоциации), органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны вести коллективные переговоры с первичными профсоюзными организациями, профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) по социально - трудовым вопросам, а также по вопросам заключения коллективных договоров, соглашений, если первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) выступают инициаторами таких переговоров, и заключать коллективные договоры, соглашения на согласованных сторонами условиях.

3. Первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) вправе осуществлять профсоюзный контроль за выполнением коллективных договоров, соглашений.

В случае нарушения работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами исполнительной власти и органами местного самоуправления условий коллективного договора, соглашения первичные профсоюзные организации, профсоюзы, объединения (ассоциации) профсоюзов и их органы вправе направлять им представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в недельный срок. В случае отказа устранить эти нарушения или недостижения соглашения в указанный срок разногласия рассматриваются в соответствии с федеральным законом.

#### Комментарий к статье 13

В условиях рынка, различных форм собственности и хозяйствования разрабатываемые и заключаемые профсоюзами, работодателями и органами исполнительной власти как социальными партнерами соглашения и коллективные договоры являются важнейшим механизмом регулирования социально - трудовых отношений и согласования социально - экономических интересов работников и работодателей, разрешения путем переговоров наиболее острых вопросов социальной защиты работников. В связи с этим основополагающим является право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их исполнением.

В соответствии с положениями комментируемого Закона, Трудового кодекса профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы имеют право на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений и коллективных договоров от имени работников.

Представительство профсоюзов, их объединений (ассоциаций) на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений от имени работников на федеральном, отраслевом или территориальном уровнях определяется с учетом количества объединяемых ими членов профсоюза.

В случае, если в организации действует несколько первичных профсоюзных организаций разных профсоюзов, их представительство в коллективных переговорах, заключении коллективных договоров определяется с учетом количества представляемых членов профсоюза.

В этом случае ст. 37 ТК предусматривает, что при наличии в организации двух или более первичных профсоюзных организаций ими создается единый представительный орган для ведения коллективных переговоров, разработки единого проекта коллективного договора и его заключения. Формирование единого представительного органа осуществляется на основе принципа пропорционального представительства в зависимости от численности членов профсоюза. При этом представитель должен быть определен от каждой профсоюзной организации.

Если единый представительный орган не создан в течение пяти календарных дней с момента начала коллективных переговоров, то представительство интересов всех работников организации осуществляет первичная профсоюзная организация, объединяющая более половины работников.

Если ни одна из первичных профсоюзных организаций не объединяет более половины работников, то общее собрание (конференция) работников тайным голосованием определяет первичную профсоюзную организацию, которой поручается формирование представительного органа.

В тех случаях, когда создается единый орган для ведения переговоров, за первичными профсоюзными организациями сохраняется право направить своих представителей в состав представительного органа до момента подписания коллективного договора.

Право на ведение коллективных переговоров, подписание соглашений от имени работников на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, отрасли, территории предоставляется соответствующим профсоюзам (объединениям профсоюзов). При наличии на соответствующем уровне нескольких профсоюзов (объединений профсоюзов) каждому из них предоставляется право на представительство в составе единого представительного органа для ведения коллективных переговоров, формируемого с учетом количества представляемых ими членов профсоюзов. При отсутствии договоренности о создании единого представительного органа для ведения коллективных переговоров право на их ведение предоставляется профсоюзу (объединению профсоюзов), объединяющему наибольшее число членов профсоюза (профсоюзов).

Представляется, что в условиях профсоюзного плюрализма законодателем созданы условия, при которых все профсоюзы имели бы право участвовать в ведении коллективных переговоров и заключении коллективных договоров и соглашений.

Работодатель обязан обеспечить всем представителям работников возможность доведения разработанных ими проектов коллективного договора до каждого работника, предоставлять имеющиеся у него средства внутренней связи и информации, множительную и иную оргтехнику, помещения для проведения в нерабочее время собраний, консультаций, места для размещения стендов.

Для того чтобы заключение коллективного договора не превратилось в пустую формальность, Закон запрещает ведение переговоров и заключение соглашений и коллективных договоров от имени работников лицами, представляющими работодателя. Данная норма является гарантией того, что за стол переговоров с работодателем сядут не управляемые лица из числа "администрации", а действительно независимые представители, способные вести эффективный переговорный процесс и добиться включения в коллективный договор условий, значительно улучшающих социально - трудовые, бытовые и иные права работников.

Работодатели, их объединения (союзы, ассоциации), органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны вести коллективные переговоры с первичными профсоюзными организациями, профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) по социально - трудовым вопросам, а также по вопросам заключения коллективных договоров, соглашений, если первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) выступают инициаторами таких переговоров, и заключать коллективные договоры, соглашения на согласованных сторонами условиях.

Первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) вправе осуществлять профсоюзный контроль за выполнением коллективных договоров, соглашений.

В случае нарушения работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами исполнительной власти и органами местного самоуправления условий коллективного договора, соглашения первичные профсоюзные организации, профсоюзы, объединения (ассоциации) профсоюзов и их органы вправе направлять им представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в недельный срок. В случае отказа устранить эти нарушения или недостижения соглашения в указанный срок профсоюзы получают право обратиться в суд для привлечения виновных к административной ответственности или прибегнуть к процедурам коллективного трудового спора.

Законодательство в субъектах Российской Федерации также закрепляет право профессиональных союзов на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений. Так, ст. 13 Закона Республики Мордовия воспроизводит положение ст. 13



Федерального закона. Статьи 15 и 16 Закона Брянской области воспроизводят положение федерального законодательства о коллективных договорах и соглашениях. Однако упоминаемые нормы воспроизведены не в полной мере. Кроме того, норма ч. 4 ст. 15 о том, что после принятия решения собрания (конференции) трудового коллектива о заключении коллективного договора последний должен быть подписан сторонами в трехдневный срок и зарегистрирован в организационно - распорядительном органе муниципального образования, содержит требования, не предусмотренные Законом РФ "О коллективных договорах и соглашениях". Аналогичная норма включена и в ст. 8 Закона Республики Башкортостан.

Статья 9 Закона Республики Татарстан предоставляет профсоюзам право представлять интересы работников по вопросам трудовых отношений и социальной защиты, выступать стороной социального партнерства, на ведение коллективных переговоров, соглашений, контроль за их исполнением в соответствии с законодательством.

Представительство профсоюзов как стороны социального партнерства определяется пропорционально числу их членов. По-видимому, здесь сделана попытка воспроизвести норму ст. 13 Федерального закона о том, что в случае, если в организации действует несколько первичных профсоюзных организаций разных профсоюзов, их представительство в коллективных переговорах, заключении коллективных договоров определяется с учетом количества представляемых членов профсоюза.

Статья 14 Закона Республики Саха (Якутия) предусматривает, что профсоюзы в лице их соответствующих органов в отношениях с работодателями и органами исполнительной власти имеют право на:

- а) ведение коллективных переговоров;
- б) заключение и изменение коллективного договора и соглашения;
- в) контроль за выполнением коллективного договора или соглашения;
- г) привлечение к ответственности за несоблюдение законодательства о коллективных договорах и соглашениях в установленном Законом порядке.

Представляется, что несмотря на очень схематичное изложение, содержание рассматриваемой статьи в целом соответствует федеральному законодательству.

Статья 16 Закона Свердловской области предоставляет профсоюзам право на ведение коллективных переговоров с администрацией, собственником или уполномоченным им органом управления, заключение коллективных договоров и соглашений, контроль за их выполнением. В соответствии с законодательством о коллективных договорах и соглашениях рассматриваемая статья содержит норму о том, что администрация, собственник, уполномоченный им орган управления обязаны начать переговоры о заключении коллективного договора, соглашения в сроки и в порядке, установленные российским законодательством. Представляется, что включение данной нормы в Закон о профессиональных союзах излишне, поскольку данные положения достаточно полно отражены в специальном законодательстве.

#### Статья 14. Право профсоюзов на участие в урегулировании коллективных трудовых споров

Профсоюзы вправе участвовать в урегулировании коллективных трудовых споров, имеют право на организацию и проведение в соответствии с федеральным законом забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально - трудовых прав и интересов работников.

#### Комментарий к статье 14

Глава 61 ТК достаточно подробно регулирует права профессиональных союзов на участие в урегулировании коллективных трудовых споров. Статья 398 ТК определяет коллективный трудовой спор как неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии актов, содержащих нормы трудового права, в организациях.

Профсоюзы являются представителями работников и должны в своей деятельности строго следовать нормам Кодекса.

Кодекс наделяет профессиональные союзы следующими правами при разрешении коллективного трудового спора.

1. Право выдвижения требований (ст. 399);
2. Право в любой момент после начала коллективного трудового спора обратиться в Службу по урегулированию коллективных трудовых споров для уведомительной регистрации спора (ст. 401);
3. Право разрешить спор в примирительной комиссии (ст. 402);

4. Право обратиться к посреднику (ст. 403);
5. Право принять участие в формировании Трудового арбитража (ст. 404).

Если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, профсоюзы вправе приступить к проведению забастовки (ст. 409);

6. Право возглавить забастовку (ст. 411);
7. Право приостановить забастовку (ст. 411).

Обязанности профессионального союза при разрешении коллективного трудового спора - проведение переговоров с работодателем и его представителями, использование примирительных процедур, обеспечение необходимого минимума работ при забастовке.

Региональный законодатель также предусмотрел право профессиональных союзов на разрешение коллективных трудовых споров.

Так, ст. 17 Закона Республики Мордовия полностью воспроизводит положения ст. 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" <\*>. А вот в Законе Брянской области в отдельную статью выделено право профессиональных союзов на организацию и проведение в соответствии с российским законодательством забастовок, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований в общественных местах и других коллективных действий, которые могут использоваться как средство борьбы за трудовые права и социально - экономические интересы работников. Иными словами, Закон Брянской области особо выделяет конфликтные способы разрешения коллективных трудовых споров, применяемые тогда, когда обычные средства не принесли ожидаемых результатов.

-----  
<\*> Настоящий Закон применяется в настоящее время в части, не противоречащей новому ТК Российской Федерации.

Аналогичное решение принято и законодателем Свердловской области.

В статье 17 Закона Республики Татарстан, предусматривающей право на проведение коллективных действий, нет ссылки на российское законодательство, регламентирующее данные отношения. И поскольку законодатель Республики Татарстан недостаточно учитывает федеральное законодательство, не ясно, признаются ли данные нормы действующими или нет. Статьями 16 - 18 Закона Республики Саха (Якутия) устанавливается, что профсоюзы участвуют в рассмотрении коллективных трудовых споров по вопросам нарушения действующего законодательства о труде, а также тарифных соглашений, коллективных договоров, связанных с установлением новых или изменением существующих социально - экономических условий труда и быта.

Выборные органы профессиональных союзов и их объединений имеют право на организацию и проведение забастовки в соответствии с законодательством.

Для проведения забастовки обязательно участие профсоюзных органов в работе примирительной комиссии и третейском суде.

Анализ приведенных норм показывает, что они не учитывают федеральное законодательство о порядке разрешения коллективных трудовых споров и должны быть изменены в целях соблюдения Конституции РФ, избежания путаницы и упрощения правоприменительной практики.

Статья 14 Закона Республики Башкортостан предусматривает только право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством. Какое законодательство имеется в виду - федеральное или Республики Башкортостан, в Законе не уточняется.

Статья 15. Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти, органами местного самоуправления

1. Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на основе системы коллективных договоров, соглашений.

2. Профсоюзы вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов. Уставы (положения) этих фондов утверждаются по согласованию с общероссийскими

объединениями (ассоциациями) профсоюзов либо с соответствующими общероссийскими профсоюзами.

4. Профсоюзы осуществляют организацию и проведение оздоровительных мероприятий среди членов профсоюза и их семей. Размеры средств на эти цели определяются органом управления (правлением) Фонда социального страхования Российской Федерации по представлению соответствующих профсоюзов.

5. Профсоюзы вправе осуществлять взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно - курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта.

#### Комментарий к статье 15

Данная статья регулирует отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В гражданском обществе они строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на основе системы коллективных договоров, соглашений.

Включение в Закон данной нормы служит укреплению правовой основы социального партнерства, признанию равенства сторон при выработке и принятии входящих в их совместную компетенцию решений.

Социальное партнерство в самом общем виде можно определить как систему взаимодействия основных агентов рынка труда, позволяющую наиболее эффективно учитывать основные интересы работников (и их представителей), работодателей (и их представителей) и государства при регулировании трудовых отношений.

Формирование системы социального партнерства - достаточно длительный и сложный процесс. Это отчасти объясняется тем, что в Российской Федерации законодательство о социальном партнерстве пришлось создавать практически с "чистого листа". В советское время понятия "социальные партнеры", "трипартизм" и некоторые другие почти не употреблялись, т.к. в соответствии с официальной доктриной при социализме не формируется гражданское общество, а также не возникают основания для социальных конфликтов и противоречий.

В настоящее время реализация экономических и социальных реформ привела к ослаблению роли государства в социально - трудовой сфере, снижению социальной защищенности граждан. Соответственно и развитие законодательства о социальном партнерстве получило достаточно мощный стимул.

Теперь уже никем не оспаривается, что система социального партнерства - это наиболее эффективный способ достижения социального мира, поддержания оптимального баланса интересов работодателей и работников, обеспечения стабильности гражданского общества.

Именно поэтому в новейшем законодательстве так много внимания уделяется развитию и укреплению системы социального партнерства как необходимого атрибута гражданского общества.

В основе социального партнерства должно лежать признание существования общих и особых экономических и социальных интересов работников, предпринимателей и государства, понимание партнерства как инструмента социального диалога, ведущего к гармонизации отношений между работниками, работодателями, общественными организациями и органами власти.

Все участники системы социального партнерства должны стремиться к заключению соглашений и закреплению в них договоренностей, достигнутых в ходе согласования интересов и взаимных уступок.

Государство играет неоднозначную роль в процессах трехстороннего сотрудничества. Во-первых, принимает законы и иные нормативные правовые акты, определяющие правила и процедуры видов и форм социального партнерства, определяет правовое положение его участников - объединений работодателей и работников, полномочность представительства и т.п. Во-вторых, может выступать в качестве посредника при разрешении конфликтов между социальными партнерами. И, в-третьих, само выступает в качестве социального партнера, являясь, например, стороной коллективных соглашений определенного уровня.

При определении правового положения сторон социального партнерства государство устанавливает правовые рамки их деятельности и обеспечивает необходимую правовую регламентацию. Кроме того, государство создает условия для реализации работниками и работодателями права на объединение, т.е. на создание ассоциаций и союзов для достижения целей, определяемых уставами таких союзов и объединений.

Такой подход полностью соответствует международным стандартам, закрепленным в конвенциях и рекомендациях МОТ.

Профсоюзы вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Закон предусматривает, что профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов. Уставы (положения) этих фондов утверждаются по согласованию с общероссийскими объединениями (ассоциациями) профсоюзов либо с соответствующими общероссийскими профсоюзами.

Однако следует отметить, что на практике профсоюзы устранены от паритетного участия в управлении подобными фондами.

В этом направлении профсоюзам еще предстоит большая работа по отстаиванию своих прав.

Профсоюзы осуществляют организацию и проведение оздоровительных мероприятий среди членов профсоюза и их семей. Размеры средств на эти цели определяются органом управления (правлением) Фонда социального страхования Российской Федерации по представлению соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы вправе осуществлять взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно - курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта.

Статья 16. Отношения профсоюзов, первичных профсоюзных организаций и их органов с другими представительными органами работников в организации, органами управления организацией

1. Отношения профсоюзов, первичных профсоюзных организаций и их органов с другими представительными органами работников в организации строятся на основе сотрудничества.

Наличие иных представительных органов работников в организации не может использоваться для воспрепятствования деятельности профсоюзов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Профсоюзы имеют право выдвигать кандидатуры своих представителей для избрания в иные представительные органы работников в организации.

3. Профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией.

4. Участие профсоюзных представителей в работе иных представительных органов работников в организации не лишает их права непосредственно обращаться к работодателям по вопросам, затрагивающим интересы членов профсоюза.

#### Комментарий к статье 16

Крайне важным является вопрос о взаимоотношении профессиональных союзов и их органов с другими представительными органами работников в организации, органами управления организацией.

Конвенция МОТ N 135 поясняет, что "представителями работников" в контексте данной Конвенции признаются лица, которые признаны таковыми в соответствии с национальным законодательством или практикой, будь то:

а) представители профессиональных союзов, а именно представители, назначенные или избранные профессиональными союзами или членами таких профсоюзов; или

б) выборные представители, а именно представители, свободно избранные работниками предприятия в соответствии с положениями национального законодательства или правил или коллективных договоров, функции которых не включают деятельности, которая признана в качестве исключительной прерогативы профессиональных союзов в соответствующей стране.

Очень важной для установления взаимоотношений профсоюзов и иных представительных органов является положение ст. 5 Конвенции, предусматривающее, что если на одном и том же предприятии существуют как представители профессионального союза, так и выборные представители, то должны быть приняты соответствующие меры, когда это необходимо, для того чтобы наличие выборных представителей не использовалось для подрыва позиции заинтересованных профсоюзов или их представителей, а также для того, чтобы поощрять сотрудничество по всем соответствующим вопросам между выборными представителями и заинтересованными профсоюзами и их представителями.

Иными словами, международная практика ориентирует профсоюзы на сотрудничество с иными представительными органами, сохраняя, однако, за профсоюзами приоритетные права на осуществление коллективных переговоров, объявление забастовки и пр.

В развитие положений Конвенции N 135 как в федеральном, так и в региональном законодательстве закреплена норма о том, что наличие иных представительных органов работников в организации не может использоваться для воспрепятствования деятельности профсоюзов.

Рассматриваемая норма создает условия для включения профсоюзов в систему участия в управлении производством через своих представителей в органах управления организацией. Данное правомочие является очень важным для реализации основополагающего права на представительство и защиту, а также для развития принципов социального партнерства.

Вопросы о том, в деятельности каких конкретно органов (общее собрание, совет директоров (наблюдательный совет), правление) вправе участвовать профсоюзные представители, а также в каких формах ими реализуется предоставленное право, не решены ни федеральным, ни региональным законодательством. Представляется, что речь в данном случае должна идти об участии представителей профсоюза в работе общего собрания, наблюдательного совета (совета директоров) и единоличного исполнительного органа организации.

Общее собрание не является постоянно действующим органом и созывается в соответствии с уставом по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Однако это высший орган управления, решающий наиболее важные вопросы деятельности. Такая особенность общего собрания определяет порядок и формы участия профсоюзов в его работе. Уставом, коллективным договором или иными нормативными правовыми актами организации может быть предусмотрено, что представители профсоюзов могут быть уведомлены о времени проведения собрания, вопросах, вносимых в повестку дня. Кроме того, профсоюзные представители могут иметь право: вносить свои предложения в повестку дня, присутствовать на общем собрании, выступать по вопросам, имеющим существенное значение для работников, участвовать в голосовании по этим вопросам, сообщать работникам об итогах собрания и обсуждаемых вопросах, за исключением тех, которые составляют служебную или коммерческую тайну. В случаях, предусмотренных уставом, коллективным договором (соглашением) либо иным локальным нормативным актом общества, представители профсоюзов могут иметь право на участие в выработке решений общего собрания, касающихся трудовых и тесно связанных с ними прав работников, а также на реализацию других полномочий.

В связи с тем что общее собрание не является постоянно действующим органом, участвовать в его работе может каждый раз новый профсоюзный представитель.

Совет директоров (наблюдательный совет) занимает промежуточное положение между общим собранием и исполнительными органами и осуществляет общее руководство деятельностью, за исключением решения вопросов, отнесенных федеральными законами или уставами к исключительной компетенции общего собрания.

Профсоюзный представитель также может иметь право на информацию о времени, месте заседания и вопросах, вынесенных на обсуждение совета директоров (наблюдательного совета). Однако здесь на первый план выходят право присутствовать на заседании и участвовать в работе совета директоров (наблюдательного совета), а также право голоса при решении вопросов, имеющих важное значение для работающих. При этом по соглашению сторон в совет директоров (наблюдательный совет) может быть избрано несколько профсоюзных представителей. Таким образом, их голоса могут существенно повлиять на содержание решений, принимаемых этим органом.

В совет директоров (наблюдательный совет) могут быть избраны постоянные профсоюзные представители, срок полномочий которых определяется сроком полномочий данного органа.

Аналогично может быть решен вопрос о профсоюзном представительстве в правлении, т.е. коллегиальном исполнительном органе, особенно если совет директоров (наблюдательный совет) не избирается.

Представляется важным, что, участвуя в работе коллегиальных органов управления организацией, профсоюзы (или иные представители работников) своевременно получают информацию, непосредственно затрагивающую их интересы, что позволяет им высказать свое мнение по поводу принимаемых решений и тем самым предотвратить существенное ухудшение трудовых прав работников, возникновение коллективных споров, забастовок и др.

Неотъемлемым правом профессионального союза представляется право непосредственно обращаться к работодателю по вопросам, затрагивающим интересы членов профсоюза. Такие обращения могут быть как устными, так и письменными. Работодатель обязан в месячный срок рассмотреть подобное обращение и дать профсоюзу мотивированный ответ.

1. Для осуществления своей уставной деятельности профсоюзы вправе бесплатно и беспрепятственно получать от работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию по социально - трудовым вопросам.

Профсоюзные органы имеют право обсуждать полученную информацию с приглашением представителей работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов управления организацией, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Профсоюзы имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определяемом договорами с их учредителями, а также могут быть учредителями средств массовой информации в соответствии с федеральным законом.

#### Комментарий к статье 17

Для реализации своих прав профсоюзы должны иметь возможность требования необходимой им информации. В связи с этим профсоюзам предоставляется право на информацию по социально - трудовым вопросам.

Право на информацию состоит в том, что для осуществления своей уставной деятельности профсоюзы вправе беспрепятственно и бесплатно получать от работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию по социально - трудовым вопросам. Своевременное получение информации влияет на стратегию профсоюзов, избрание ими приоритетов в своей деятельности, включение наиболее актуальных положений в коллективные договоры (соглашения) и др.

Данное право профсоюзов закрепляется и ст. 53 ТК, предусматривающей, что представители работников имеют право получать от работодателя информацию по вопросам:

реорганизации или ликвидации организации;

введения технологических изменений, влекущих за собой изменение условий труда работников;

профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников;

по другим вопросам, предусмотренным настоящим Кодексом, иными федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором.

Как видим, приведенный указанной статьей перечень вопросов не является исчерпывающим, и профсоюзы должны стремиться к его расширению.

При этом они вправе руководствоваться положениями Рекомендации МОТ N 129 о связях между администрацией и трудящимися на предприятии. В ней, в частности, предусматривается, что предприниматели и их организации, а также трудящиеся и их организации должны в своих общих интересах признать важность атмосферы взаимопонимания и доверия на предприятии, которая благотворна как для эффективной деятельности предприятия, так и для чаяний трудящихся. Создание такой атмосферы должно облегчаться путем быстрого распространения и обмена возможно более полной и объективной информацией по различным аспектам жизни предприятия и социальных условий трудящихся. С целью создания такой атмосферы администрация должна после консультации с представителями трудящихся принять соответствующие меры для применения эффективной политики связей с трудящимися и их представителями.

Эффективная политика связей должна обеспечивать такое положение, чтобы до принятия администрацией решения по важным вопросам работники должны быть проинформированы об этом, и между заинтересованными сторонами происходили консультации, поскольку передача такой информации не причиняет ущерба ни одной из сторон.

Подробно рассматривается и вопрос о характере информации, которая может быть предоставлена работникам. Так, предоставляемая администрацией информация должна в зависимости от своего характера быть адресована либо представителям работников, либо работникам. Она должна по мере возможности включать все интересующие работников вопросы, относящиеся к работе предприятия и его перспективам, а также к положению работников в настоящее время и в будущем, поскольку передача такой информации не причинит ущерба сторонам.

В частности, администрация должна предоставлять информацию относительно следующих вопросов:

а) общие условия занятости, включая условия найма, перевода и увольнения;

б) описание обязанностей, подлежащих исполнению на различных работах, и место конкретной работы в структуре предприятия;

в) возможности профессионального обучения и перспективы продвижения по работе на предприятии;

г) общие условия труда;

д) правила техники безопасности и гигиены труда и инструкции по предупреждению несчастных случаев и профессиональных заболеваний;

е) процедуры, установленные для рассмотрения жалоб, а также правила и практика, регулирующие их применение, и условия, дающие право прибегать к ним;

ж) социально - бытовое обслуживание персонала (медицинское обслуживание, здравоохранение, столовые, жилищные условия, условия отдыха, условия для хранения сбережений и банковское обслуживание и т.д.);

з) системы социального обеспечения или социальной помощи, существующие на предприятии;

и) положения национальных систем социального обеспечения, распространяющиеся на трудящихся в силу того, что они работают на предприятии;

к) общее положение предприятия и перспективы или планы его дальнейшего развития;

л) разъяснение решений, которые могут прямо или косвенно повлиять на положение трудящихся на предприятии;

м) методы консультаций, дискуссий и сотрудничества между администрацией и ее представителями, с одной стороны, и трудящимися и их представителями, с другой.

На основании данного перечня профсоюзы и другие представительные органы работников должны разрабатывать и включать в коллективные договоры перечни информации, которая может быть затребована у работодателя.

Работодатель проводит консультации с профсоюзами при рассмотрении вопросов, касающихся системы оплаты труда, форм материального поощрения, размеров тарифных ставок (окладов), нормирования труда, принимает решение по согласованию с соответствующим профсоюзным органом, которое закрепляется в коллективном договоре, соглашении. В этих же нормативных правовых актах могут устанавливаться порядок и сроки проведения таких консультаций, расширен круг вопросов, требующих согласования с профсоюзами.

Для реализации своих уставных задач профсоюзы вправе требовать от работодателей, их объединений и государственных органов информации о рынке труда, уровне жизни, прожиточном минимуме, занятости, о предоставлении необходимого минимума социальных услуг населению, о перспективах развития организаций и пр.

Зачастую работодатели отказывают профессиональным союзам в предоставлении требуемой информации, ссылаясь на то, что данные сведения составляют коммерческую тайну.

Согласно ст. 139 ГК Российской Федерации информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу ее неизвестности третьим лицам, отсутствия к ней свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Естественно, что информация о перспективах развития организации, планируемых контрактах, сделках, прибыли и убытках относится к разряду сведений, составляющих коммерческую тайну.

Однако, с другой стороны, профессиональные союзы и их органы не имеют возможности начать коллективные переговоры, разрабатывать проекты коллективных договоров, не владея подобной информацией.

Представляется, что возникающая коллизия должна быть решена следующим образом. При предоставлении представителю профессионального союза сведений, составляющих служебную или коммерческую тайну, с ним должен быть заключен договор о неразглашении полученных сведений в соответствии со ст. 139 ГК Российской Федерации. И в том случае, если будет доказано, что убытки для организации возникли в связи с неправомерными действиями профсоюзного органа, разгласившего коммерческую тайну, такой орган (или представитель) может быть привлечен к установленной Законом ответственности.

Иными словами, отнесение сведений к разряду служебной или коммерческой тайны не может служить основанием для отказа профессиональному союзу в предоставлении информации.

Данный вывод подтверждается и тем, что законодатель установил ответственность работодателя за непредставление информации, необходимой для коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения. Так, лица, совершившие данное правонарушение, несут дисциплинарную ответственность или подвергаются штрафу в размере до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, налагаемому в судебном порядке.

Немало места уделено праву на получение информации и в региональном законодательстве.

Так, ст. 21 Закона Свердловской области полностью воспроизводит положения ст. 17 Федерального закона. Статья 17 Закона Республики Мордовия дополнена положением о том, что с целью информирования работников организации профсоюзный орган имеет право не чаще одного раза в полугодие проводить на рабочих местах профсоюзные собрания (конференции).

В статье 20 Закона Брянской области конкретизируется, какую именно информацию могут получать профсоюзы. Так, профессиональные союзы, их отраслевые объединения имеют право получать от администрации, собственника, предприятия, организации, учреждения, а также от органов государственного управления бесплатную информацию по вопросам, связанным с трудом и социально - экономическим развитием, и иные показатели, характеризующие экономическое и социальное положение работников в пределах установленной статистической отчетности, для реализации своей уставной деятельности в части исполнения защитных функций и предоставленных законодательством прав. Кроме того, рассмотренный Закон устанавливает, что профсоюзы имеют право обсуждать полученную информацию с приглашением представителей работодателей, их объединений, органов управления предприятием (организацией), органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данное дополнение способствует развитию идей и принципов социального партнерства, поскольку, обсуждая сложившееся положение дел в социально - трудовой сфере, социальным партнерам легче найти основу для выработки трехсторонних и иных соглашений.

Статья 16 Закона Республики Татарстан предусматривает, что в случае непредоставления в установленный срок, а также предоставления неполной или искаженной информации должностные лица и работодатели несут предусмотренную Законом ответственность. Какая ответственность имеется в виду и каким законодательством она устанавливается, в статье не раскрывается.

Аналогичную норму содержит Закон Республики Саха (Якутия) (ст. 21).

Право профсоюзов пользоваться государственными средствами массовой информации или учреждать собственные является важным для популяризации деятельности профсоюзов, разъяснения принимаемых им решений или проводимых акций, повышений правовой грамотности населения.

Статья 18. Право профсоюзов на участие в подготовке и повышении квалификации профсоюзных кадров

Профсоюзы вправе создавать образовательные и научно - исследовательские учреждения, осуществлять подготовку, переподготовку, повышение квалификации профсоюзных кадров и обучение профсоюзных работников и членов профсоюза.

Профсоюзные образовательные и научно - исследовательские учреждения могут частично финансироваться за счет средств соответствующих бюджетов в установленном порядке.

#### Комментарий к статье 18

Данная норма закрепляет право профсоюзов создавать собственные образовательные и научно - исследовательские учреждения, осуществляющие подготовку, переподготовку и повышение квалификации профсоюзных кадров и обучение профсоюзных работников и членов профсоюза.

В настоящее время в ходе проведения рыночных преобразований усиливается противостояние между работниками и работодателями. Широко распространились так называемые "теневые трудовые отношения", при которых реально выплачиваемая заработная плата и официально показываемая в бухгалтерских документах значительно различаются. Среди значительного числа менеджерского корпуса получили широкое распространение массовый правовой нигилизм и пренебрежение нормами трудового права. Уровень безработицы и численность незанятого населения возрастают. В то же время в организациях происходит "выдавливание" профсоюза как нежелательного критика действий работодателя или директора.

В этих условиях грамотность, подготовленность, умелость профсоюзных активистов, знание ими норм и принципов действующего законодательства и международного опыта и практики становятся необычайно актуальными.

Для того чтобы вести сегодня настоящую профсоюзную работу, быть агентом рынка труда и участником процессов социального партнерства, профсоюзы должны владеть разнообразными навыками и знаниями. Умение разбираться в бухгалтерских документах, знать основы менеджмента и корпоративного законодательства, способность правильно оценить получаемую информацию, составлять перспективные планы, вести переговоры - вот далеко не полный перечень того, что должны знать и уметь профсоюзные работники.

Не менее важна и работа по обучению членов профсоюза. Правовая грамотность делает работника более защищенным. Таким работником руководителю манипулировать гораздо труднее. Кроме того, грамотный работник - акционер будет голосовать как участник акционерного общества гораздо более сознательно, зная, какие последствия будут вызваны тем или иным решением.

Экономические и правовые знания, знание международных стандартов в сфере защиты прав трудящихся, права на объединение и ведение коллективных переговоров, знакомство с



передовым опытом зарубежных стран необходимы и для профсоюзных органов всех уровней, т.к. для долгосрочного планирования, переговоров с органами государственной власти и управления как на общенациональном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации нужно обладать пониманием и достаточно жесткими правовыми и экономическими аргументами, чтобы отстоять то или иное решение, необходимое для работников.

При этом следует не только иметь в виду непосредственные интересы работников, но и представлять отдаленную перспективу, последствия реализации на практике той или иной внешне даже очень привлекательной нормы.

Все это требует от профсоюзов пристального внимания к теоретическим работам, осознания необходимости проведения собственных научных исследований в экономике и праве.

Именно поэтому законодатель и предоставил профсоюзам право создавать образовательные и научно - исследовательские учреждения.

При этом такие учреждения могут частично финансироваться за счет средств соответствующих бюджетов в установленном порядке.

По-видимому, конкретный размер такого финансирования может устанавливаться Генеральным, региональным или иными соглашениями, коллективными договорами.

Статья 19. Право профсоюзов на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде

1. Профсоюзы имеют право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально - трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза, и имеют право требовать устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах.

2. Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми профсоюзами.

Профсоюзы, их инспекции труда при осуществлении этих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

3. Профсоюзные инспекторы труда вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения.

#### Комментарий к статье 19

Статья 19 Закона о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности предоставляет профессиональным союзам право осуществления профсоюзного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде.

До начала 90-х годов в ведении профсоюзов находились правовая и техническая инспекции профсоюзов, осуществлявшие как государственный, так и профсоюзный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и об охране труда. Эти инспекции обладали государственно - властными полномочиями и имели право налагать административные штрафы, приостанавливать работу отдельных машин, механизмов, цехов, предприятий и пр.

С созданием Федеральной инспекции труда как централизованной системы государственных органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда всеми организациями и физическими лицами, на которых это законодательство распространяется, профсоюзы утратили права на осуществление государственного надзора и контроля.

Данное решение представляется вполне оправданным. Профессиональные союзы являются общественной организацией, и в связи с этим не вполне уместно возложение на них функций государственных органов, тем более связанных с применением административных взысканий.

Именно поэтому в ст. 19 Закона о профсоюзах прямо закрепляется, что профсоюзы вправе осуществлять общественный, профсоюзный контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде.

Данное правомочие профсоюзов подкрепляется и положениями ТК, ст. 370 которого предусматривает, что профессиональные союзы имеют право на осуществление контроля за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Для осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, общероссийские профессиональные союзы и их объединения могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми общероссийскими профессиональными союзами и их объединениями.

Межрегиональное, а также территориальное объединение (ассоциация) организаций профессиональных союзов, действующие на территории субъекта Российской Федерации, могут создавать правовые и технические инспекции труда профессиональных союзов, которые действуют на основании принимаемых ими положений в соответствии с типовым положением соответствующего общероссийского объединения профессиональных союзов.

Профсоюзные инспекторы труда в установленном порядке имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от их организационно - правовых форм и форм собственности, в которых работают члены данного профессионального союза или профсоюзов, входящих в объединение, для проведения проверок соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о профессиональных союзах, а также выполнения условий коллективного договора, соглашения.

Профсоюзные инспекторы труда, уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов имеют право:

- осуществлять контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников организации;

- принимать участие в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- получать информацию от руководителей и иных должностных лиц организаций о состоянии условий и охраны труда, а также о всех несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;

- защищать права и интересы членов профессионального союза по вопросам возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе);

- предъявлять работодателям требования о приостановке работ в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью работников;

- направлять работодателям представления об устранении выявленных нарушений законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательные для рассмотрения;

- осуществлять проверку состояния условий и охраны труда, выполнения обязательств работодателей, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями;

- принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приему в эксплуатацию производственных объектов и средств производства в качестве независимых экспертов;

- принимать участие в рассмотрении трудовых споров, связанных с нарушением законодательства об охране труда, обязательств, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, а также с изменениями условий труда;

- принимать участие в разработке законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- принимать участие в разработке проектов подзаконных нормативных правовых актов об охране труда, а также согласовывать их в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- обращаться в соответствующие органы с требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законов и иных актов, содержащих нормы трудового права, сокрытии фактов несчастных случаев на производстве.

Профессиональные союзы, их инспекции труда при осуществлении указанных полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законов и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов имеют право беспрепятственно проверять в организациях соблюдение требований охраны труда и вносить обязательные для рассмотрения должностными лицами предложения об устранении выявленных нарушений требований охраны труда.

Работодатели, должностные лица, в свою очередь, обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах.

Какими же полномочиями в соответствии с законодательством и принимаемыми уставами обладают профсоюзные инспекции?

Согласно Положению о профсоюзной инспекции труда профсоюза работников агропромышленного комплекса Российской Федерации профсоюзные инспекции труда создаются

территориальными организациями профсоюза в целях осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде и законодательства о профессиональных союзах, а также выполнением работодателями условий коллективного договора, соглашения.

Основными задачами профсоюзной инспекции труда являются:

осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и законодательства о профессиональных союзах, а также связанных с ними законов и иных нормативных актов о коллективных трудовых спорах, о занятости, приватизации и банкротстве;

защита трудовых прав работников, а также защита их от незаконных действий работодателей, должностных лиц и других ответственных работников организаций, нарушающих или ограничивающих права работников, установленные общепризнанными международными нормами, законами и иными нормативными актами, коллективными договорами, соглашениями, трудовыми договорами;

участие в разработке предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов о труде, коллективных договоров и соглашений, в подготовке решений профсоюзных органов по социально - трудовым вопросам;

оказание консультативно - правовой помощи профсоюзным организациям, профсоюзным представителям, членам профсоюза, содействие в овладении членами профсоюза знаниями международных трудовых норм, законов и иных нормативных правовых актов о труде Российской Федерации.

Профсоюзные инспекции труда осуществляют следующие функции:

организуют и проводят проверку законодательства о труде и работодателями, в том числе и по вопросам трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально - трудовым вопросам;

ведут прием и рассматривают заявления, письма и иные обращения членов профсоюза, представителей профсоюзных организаций о фактах нарушения законодательства о труде и о профессиональных союзах;

принимают меры по устранению допущенных работодателями, должностными лицами и иными ответственными лицами организаций нарушений социально - трудовых прав работников;

по решению профсоюзных органов, просьбе членов профсоюза, других работников обращаются с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры, участвуют в работе комиссии по трудовым спорам и в суде, обращаются в государственные органы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде для принятия мер административного воздействия к лицам, нарушающим социально - трудовые права работников и права профсоюзов;

по обращению профсоюзных органов участвуют в правовой защите интересов работников при проведении переговоров по заключению коллективных договоров, соглашений, разрешении коллективных трудовых споров, осуществлении приватизации государственного и муниципального имущества, рассмотрении дел о банкротстве предприятий;

ведут разъяснительную работу о социально - трудовых правах работников, участвуют в правовом обучении членов профсоюза, работников профсоюзных органов;

информируют профсоюзные органы о выявленных нарушениях в организациях и мерах по их устранению;

обобщают и анализируют причины нарушений законов и иных нормативных правовых актов о труде и готовят предложения по устранению этих нарушений;

представляют соответствующему профсоюзному органу информационный материал об основных направлениях и итогах своей деятельности, о совершенствовании профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде;

готовят информационный материал о соблюдении законодательства о труде для средств массовой информации.

Профсоюзный инспектор труда вправе:

беспрепятственно при предъявлении удостоверения посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профессиональных союзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашений;

направлять работодателям, должностным лицам организаций представления, содержащие рекомендации, предложения или требования об устранении выявленных нарушений прав и законных интересов работников;

получать информацию по социально - трудовым вопросам, предоставляемую профсоюзному органу органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями;

участвовать в обсуждении профсоюзными органами правовых и социально - трудовых вопросов;

направлять в государственные органы предложения о внесении обязательных предписаний или применения санкций к должностным лицам и другим ответственным работникам организаций, виновным в нарушении законов и иных нормативных правовых актов о труде;

направлять соответствующим органам прокуратуры сообщения о фактах грубого нарушения законодательства о труде, профсоюзах, занятости, невыполнения требований профсоюзного (главного профсоюзного) инспектора труда;

участвовать в обсуждении мер по устранению выявленных нарушений.

Как видим, профсоюзы, их инспекции труда при осуществлении этих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, т.к. это помогает скоординировать усилия, направленные на защиту трудовых прав работников, и привлечь виновных к установленной Законом ответственности.

## Статья 20. Права профсоюзов в области охраны труда и окружающей природной среды

1. Профсоюзы вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и окружающей природной среды, а также в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профессиональных заболеваний и экологической безопасности.

2. Профсоюзы осуществляют профсоюзный контроль за состоянием охраны труда и окружающей природной среды через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также собственные инспекции по охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве (работе), защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам условий труда и безопасности на производстве (работе), возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе), а также по другим вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством.

3. В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспектора по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в Федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер.

4. При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях появления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспектора по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. Работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование.

5. Профсоюзы вправе участвовать в экспертизе безопасности условий труда на проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектах, а также в экспертизе безопасности проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов.

## Комментарий к статье 20

Традиционным правом профессиональных союзов являлось право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде, а также в области охраны труда и окружающей природной среды. Данное право нашло закрепление и в региональном законодательстве о профсоюзах.

Следует отметить, что региональные законы не восприняли новые наименования профсоюзных инспекций: инспекции по труду и инспекции по охране труда. За исключением Закона Республики Мордовия, полностью воспроизводящего положения федерального законодательства, все остальные законы о профессиональных союзах субъектов Федерации называют органы, осуществляющие профсоюзный контроль, правовыми и техническими инспекциями профсоюзов. Представляется, что такое положение отражает традиционный взгляд на профсоюзные инспекции и особенности разделения их функций.

Полномочия профсоюзных инспекций в большей или меньшей степени совпадают с полномочиями, перечисленными в Федеральном законе.

Профсоюзы вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и окружающей природной среды, а также в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профессиональных заболеваний и экологической безопасности.

При осуществлении профсоюзами контроля за состоянием охраны труда и окружающей природной среды через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также собственные инспекции по охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами, им предоставляются следующие права:

право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза;

право участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве (работе);

право защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам условий труда и безопасности на производстве (работе), возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе), а также по другим вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством;

право проводить независимую экспертизу условий труда;

получать информацию от должностных лиц и иных ответственных лиц организации о состоянии условий охраны труда;

предъявлять требования по приостановке работ в случае выявления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников;

выдавать работодателям обязательные для исполнения представления;

обращаться в компетентные органы для принятия соответствующих мер к виновным лицам (привлечение к уголовной и административной ответственности).

Правовую основу регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками и создания условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности устанавливает Федеральный закон от 17 июля 1999 г. "Об основах охраны труда в Российской Федерации".

Так, ст. 4 рассматриваемого Закона устанавливает, что реализация основных направлений государственной политики в области охраны труда обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, работодателей, объединений работодателей, а также профессиональных союзов, их объединений и иных уполномоченных работниками представительных органов по вопросам охраны труда.

То есть законодатель рассматривает вопросы охраны труда как предмет трехстороннего сотрудничества основных социальных партнеров.

Так, перечни тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин и лиц моложе восемнадцати лет, утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом консультаций с общероссийскими объединениями работодателей, общероссийскими объединениями профессиональных союзов.

В организациях с численностью более 10 работников работодателями создаются комитеты (комиссии) по охране труда. В их состав на паритетной основе входят представители работодателей, профессиональных союзов или иного уполномоченного работниками представительного органа.

Комитет (комиссия) по охране труда организует разработку раздела коллективного договора (соглашения) об охране труда, совместные действия работодателя и работников по обеспечению требований охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, а также проведение проверок условий и охраны труда на рабочих местах и информирование работников о результатах указанных проверок.

Общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов работников в области охраны труда осуществляется профессиональными союзами и иными уполномоченными работниками представительными органами, которые вправе создавать в этих целях собственные инспекции, а также избирать уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда профессиональных союзов и иных уполномоченных работниками представительных органов.

Профессиональные союзы в лице их соответствующих органов и иные уполномоченные работниками представительные органы имеют право:

осуществлять контроль за соблюдением работодателями законодательства об охране труда;

проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников организации;

принимать участие в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также осуществлять их самостоятельное расследование;

получать информацию от руководителей и иных должностных лиц организаций об условиях и охране труда, а также о всех несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;

предъявлять требования о приостановлении работ в случаях угрозы жизни и здоровью работников;

осуществлять выдачу работодателям обязательных к рассмотрению представлений об устранении выявленных нарушений требований охраны труда;

осуществлять проверку условий и охраны труда, выполнения обязательств работодателей по охране труда, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями;

принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приемке в эксплуатацию производственных объектов и средств производства в качестве независимых экспертов;

принимать участие в разработке проектов подзаконных нормативных правовых актов об охране труда, а также согласовывать их в установленном Правительством Российской Федерации порядке;

обращаться в соответствующие органы с требованиями о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении требований охраны труда, сокрытии фактов несчастных случаев на производстве;

принимать участие в рассмотрении трудовых споров, связанных с нарушением законодательства об охране труда, обязательств, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, а также с изменениями условий труда.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов и иных уполномоченных работниками представительных органов имеют право беспрепятственно проверять в организациях соблюдение требований охраны труда и вносить обязательные для рассмотрения должностными лицами предложения об устранении выявленных нарушений требований охраны труда.

В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в Федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер.

При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях появления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. Работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование.

Как уже отмечалось, профсоюзы вправе участвовать в экспертизе безопасности условий труда на проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектах, а также в экспертизе безопасности проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов.

Следует отметить, что не только условия труда, но и условия среды обитания человека, экология являются в настоящее время сферой пристального внимания профсоюзов.

Статья 22 Закона Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" предусматривает возможность создания общественных фондов охраны окружающей природной среды.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Закон РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 "Об охране окружающей среды" утратил силу в связи с принятием Федеральных законов от 30.12.2001 N 196-ФЗ "О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" и от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

---

Такие фонды образуются за счет средств населения, добровольных взносов и пожертвований общественных объединений, в том числе и профсоюзов и других источников. Указанные фонды создаются общественными экологическими объединениями, профессиональными союзами Российской Федерации и расходуются исключительно на охрану окружающей природной среды. Порядок образования и расходования указанных фондов определяется общественными объединениями, учредившими данные фонды.

Нарушение установленных нормативов выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и других условий и требований охраны окружающей природной среды, предусмотренных разрешением на выброс, сброс, захоронение вредных веществ, а также возникновения угрозы здоровью населения, влечет за собой ограничение, приостановление, прекращение выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и иной деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и здоровью населения вплоть до приостановления, прекращения деятельности предприятий, учреждений, организаций или их филиалов, отделов, цехов, установок по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно - эпидемиологического надзора, а также профессиональных союзов Российской Федерации с одновременным прекращением финансирования указанной деятельности учреждениями банка.

Общественный экологический контроль осуществляется профессиональными союзами Российской Федерации и иными общественными объединениями, трудовыми коллективами, гражданами и ставит своей задачей проверку выполнения требований настоящего Закона министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их форм собственности и подчиненности, должностными лицами и гражданами.

Порядок проведения общественного экологического контроля регулируется настоящим Законом, законодательством о профессиональных союзах Российской Федерации, трудовых коллективах, общественных объединениях.

Статья 21. Участие профсоюзов в осуществлении приватизации государственного и муниципального имущества

Профсоюзы вправе иметь своих представителей в создаваемых в организации комиссиях по приватизации государственного и муниципального имущества, включая объекты социального назначения.

Представитель профсоюза входит в число представителей организации, направляемых в соответствующий комитет по управлению имуществом для участия в работе комиссии по приватизации организации и осуществления профсоюзного контроля.

#### Комментарий к статье 21

В процессе приватизации государственного и муниципального имущества произошла передача так называемой "общенародной" собственности новым владельцам. Поскольку эта собственность создавалась трудом всего народа, то процессы приватизации, порядок ее осуществления, вопросы защиты прав и интересов работников приватизируемых организаций должны осуществляться под контролем структур гражданского общества, а именно профессиональных союзов.

Закон предоставляет право профессиональным союзам иметь своих представителей в создаваемых в организациях комиссиях по приватизации государственного имущества, включая объекты социального назначения.

Профессиональные союзы обязаны следить за правильностью проведения мероприятий и определенных законодательством процедур.

Однако Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" нигде не упоминает о правах профессиональных союзов. Им устанавливается иной порядок приватизации, отличный от действовавшего ранее. Так, ст. 13 данного Закона определяет следующие способы приватизации государственного и муниципального имущества:

- 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;
- 8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;
- 9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Представляется, что профессиональный союз в данном случае вправе, опираясь на право, предоставленное комментируемой статьей, изучать информацию о приватизации государственного и муниципального имущества и обращаться в компетентные органы для решения вопроса о признании результатов приватизации не соответствующими действующему законодательству, если имели место нарушения установленных процедур или трудовых прав работников.

Значительное внимание при приватизации профессиональные союзы должны уделять защите трудовых прав работников приватизируемых предприятий и предоставлению им социальных гарантий своевременно и в полном объеме.

Так, в соответствии со ст. 17 Закона о приватизации работникам открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, предоставляются следующие социальные гарантии.

Открытые акционерные общества, созданные в процессе приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, соблюдают условия и отвечают по обязательствам, которые содержатся в коллективных договорах, действовавших до приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий.

По истечении трех месяцев со дня государственной регистрации открытого акционерного общества, созданного в процессе приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия, его работники (представители работников), совет директоров (наблюдательный совет) или исполнительный орган открытого акционерного общества могут предложить пересмотреть положения действующего коллективного договора или заключить новый коллективный договор.

Трудовые отношения работников унитарных предприятий после приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий продолжаются с согласия работников и могут быть изменены или прекращены не иначе как в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

В случае, если руководитель унитарного предприятия осуществлял свою деятельность на основе гражданско - правового договора, отношения с ним регулируются в соответствии с гражданским законодательством и указанным договором.

Как видим, профсоюзы должны уделить особое внимание соблюдению условий существующего коллективного договора, подготовить новый коллективный договор или вести переговоры о сохранении некоторых положений старого.

Кроме того, необходимо помнить, что приватизация сама по себе, равно как и появление акционерного общества (или арендного предприятия), не является основанием для прекращения трудовых отношений с работниками организации. Увольнения, в том числе и массовые, должны проводиться только в связи с мероприятиями по сокращению численности или штата работников по правилам, определенным ТК Российской Федерации.

Профсоюзный контроль за соблюдением всех предусмотренных правил и процедур и должны осуществлять профсоюзные организации.

## Статья 22. Права профсоюзов на социальную защиту работников

1. Права профсоюзов в области социального страхования и охраны здоровья, социального обеспечения, улучшения жилищных условий и других видов социальной защиты работников регулируются соответствующими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

2. Профсоюзы вправе участвовать в формировании социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в разработке мер по социальной защите работников, определении основных критериев жизненного уровня, размеров индексации заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен, а также вправе осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением законодательства в указанной сфере.

### Комментарий к статье 22

Следует отметить, что и до принятия специального Закона профсоюзы обладали обширными правами в области социального страхования, охраны здоровья, улучшения жилищных условий и других видов социальной защиты населения.

Вместе с тем с утратой профессиональными союзами прежних позиций, проведенной повсеместно приватизацией осуществление данных прав и закрепление их в законодательстве приобретают новое содержание.

В последнее время основной упор работы профсоюзов делается на коллективно - договорное регулирование социально - трудовых отношений. Естественно, в заключаемых в организациях коллективных договорах и соглашениях всех уровней должны решаться и решаются вопросы социальной защиты инвалидов и лиц, получивших травмы на производстве, улучшения жилищных условий как для молодых семей, так и для очередников, предоставления льготных путевок и пр.

Вместе с тем коллективное договорное регулирование - не единственный способ реализации такой защиты. Так, профессиональные союзы могут заниматься приобретением подарков для детей из многодетных и неполных семей, решать вопросы организации зимнего и летнего отдыха школьников, брать на себя частичную оплату путевок в санаторно - курортные учреждения, организовывать оздоровительные мероприятия для инвалидов и пр.

Для этой цели профсоюзы могут создавать собственные фонды помимо государственных и более эффективно с привлечением благотворительных и спонсорских организаций решать данные вопросы.

Весьма болезненным с позиций социальной защиты работников является вопрос о несвоевременной выплате заработной платы и ее индексации в соответствии с ростом цен. Представляется, что в каждом случае невыплаты заработной платы профессиональные союзы должны настаивать на проведении правоохранительными органами комплексных проверок с тем,



чтобы выявить причины подобных нарушений, установить виновных и добиться привлечения их к установленной Законом ответственности, как административной, так и уголовной.

В тех случаях, когда невыплата заработной платы является результатом ненадлежащего управления, принятия органами управления организацией неоправданных решений, ставящих организацию на грань банкротства, профессиональные союзы должны своевременно ставить вопрос о замене ненадлежащих управляющих, принимать меры к предотвращению неплатежей.

В начале 90-х годов массовое распространение получили так называемые "вынужденные" отпуска без сохранения заработной платы. Организации в силу своего финансово-экономического положения вынуждены отправлять работников в неоплачиваемые отпуска с тем, чтобы предотвратить массовые увольнения, сохранить кадровый потенциал. Инициатива предоставления такого отпуска исходит от работодателя, а не от работника.

Подобное положение ставит работника перед выбором: либо уволиться в связи с ликвидацией организации (сокращением ее численности), либо уйти в неоплачиваемый отпуск.

Все это отражается на материальном положении работников, ущемляет их права.

В связи с поступающими запросами о правомерности направления работников в "вынужденные" отпуска без сохранения заработной платы по инициативе работодателя Министерство труда Российской Федерации разъяснило, что отпуска без сохранения заработной платы могут предоставляться только по просьбе работников по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам.

"Вынужденные" отпуска без сохранения заработной платы по инициативе работодателя законодательством о труде не предусмотрены.

В случае если работники не по своей вине не могут выполнять обязанности, предусмотренные заключенными с ними трудовыми договорами, работодатель обязан оплатить время простоя в размере не ниже 2/3 тарифной ставки (оклада).

Если оплата времени простоя не по вине работников работодателем не производится, то работники вправе обжаловать действия работодателя в комиссию по трудовым спорам или в суд.

Несмотря на наличие указанного разъяснения Минтруда России, подобная незаконная практика продолжается.

Задача профсоюзов повсеместно бороться с такими фактами и предотвращать массовые нарушения прав граждан.

Права профсоюзов в области социального страхования и охраны здоровья, социального обеспечения, улучшения жилищных условий и других видов социальной защиты работников регулируются соответствующими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Право профсоюзов на социальную защиту работников также закреплено в региональном законодательстве. В развитие положений ст. 22 Федерального закона ст. 17 Закона Свердловской области предусматривает, что объединения профессиональных союзов в пределах своей компетенции участвуют в разработке мер по социальной и экономической защите работников, определении основных критериев жизненного уровня, размеров и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен. Профессиональные союзы имеют право создавать специальные фонды (по социальному страхованию и обеспечению, социальной защите, правовой помощи и др.). Аналогичная норма закреплена в ст. 17 Закона Брянской области.

Согласно ст. 13 Закона Республики Татарстан профсоюзы и их представители в соответствии с законодательством участвуют в управлении государственным фондом социального страхования. Профсоюзы контролируют соблюдение работодателями нормативных актов о возмещении вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей.

Согласно ст. 23 Закона Республики Саха (Якутия) профсоюзы принимают участие в управлении государственным социальным страхованием. Профсоюзы имеют право путем заключения коллективных договоров, соглашений выступать в качестве страховщиков на дополнительное социальное страхование лиц наемного труда. Размер страховых взносов и порядок их уплаты устанавливаются коллективными договорами и соглашениями. Уплачиваемые работодателями средства (страховые взносы) на добровольное социальное страхование лиц наемного труда не подлежат налогообложению.

Согласно ст. 11 Закона Брянской области работодатель в соответствии с коллективным договором (соглашением) возмещает профсоюзной организации затраты, связанные с содержанием в штате профсоюзной организации освобожденных работников, занимающихся вопросами государственного социального страхования.

Поводя итоги, можно отметить, что профсоюзы вправе участвовать в формировании социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в разработке мер по социальной защите работников, определении основных критериев жизненного уровня, размеров индексации заработной платы, пенсий,

стипендий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен, а также вправе осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением законодательства в указанной сфере.

Статья 23. Право профсоюзов на защиту интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров

В случаях нарушения законодательства о труде профсоюзы вправе по просьбе членов профсоюза, других работников, а также по собственной инициативе обращаться с заявлениями в защиту их трудовых прав в органы, рассматривающие трудовые споры.

Для защиты социально - трудовых и других гражданских прав и профессиональных интересов своих членов профсоюзы могут создавать юридические службы и консультации.

#### Комментарий к статье 23

Право профсоюзов на защиту интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров, по существу, является одним из аспектов права на представительство и защиту социально - трудовых прав работников.

Закон предусматривает, что защита интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров может осуществляться:

- по просьбе членов профсоюза;
- по просьбе других работников;
- по собственной инициативе.

Как видим, Закон предоставил профсоюзам право представлять в органах по рассмотрению трудовых споров не только интересы членов профсоюза, но и любого обратившегося к ним работника.

Данная норма представляется очень важной, т.к. профсоюзы, защищая индивидуальные права и интересы прежде всего членов профсоюза, не должны отказывать в помощи и обращающимся к ним работникам, которые не являются членами профсоюза.

Во всех случаях при представлении работника (как члена профсоюза, так и работника, не являющегося членом профсоюза) в органах по рассмотрению трудовых споров - комиссиях по рассмотрению трудовых споров и суде - профсоюзному представителю необходимо представить заявление работника и доверенность на представительство его интересов.

Особое внимание в профсоюзной работе должно быть уделено тем случаям, когда профсоюз по собственной инициативе выступает с иском о защите социально - трудовых прав работников.

Как правило, когда речь идет о данном праве профсоюзов, подразумевается возможность обратиться в суд с иском о признании недействительными или не соответствующими действующему законодательству тех или иных локальных нормативных актов или распоряжений работодателя.

Представляется, однако, что данное право - представлять интересы работников в органах по рассмотрению трудовых споров - должно трактоваться гораздо более широко.

На практике нередки случаи, когда работники боятся обращаться в органы по рассмотрению трудовых споров, полагая, что такое обращение вызовет увольнение, применение дисциплинарных либо иных мер воздействия со стороны работодателя.

В этих случаях предоставление профессиональным союзам права по собственной инициативе обратиться в органы по рассмотрению трудовых споров в защиту работников является важной гарантией защиты нарушенного права.

Право профсоюза по собственной инициативе обратиться в органы по рассмотрению трудовых споров может быть особенно актуальным при массовых нарушениях трудовых прав работников, невыплате заработной платы, незаконном привлечении к сверхурочным работам и пр.

Вместе с тем в гражданско - процессуальном законодательстве отсутствует норма о возможности подачи коллективного иска (по аналогии с коллективными исками в защиту инвесторов, вкладчиков и мелких акционеров), и судебные органы вправе потребовать от профессионального союза конкретных заявлений от членов профсоюза и иных работников, чьи трудовые права нарушены, и предоставления доверенности, уполномочивающей профсоюз на совершение таких действий.

Иными словами, права, предусмотренные Законом о профессиональных союзах, не подтверждаются соответствующими нормами гражданско - процессуального законодательства.

Поскольку данное правомочие профессионального союза является крайне актуальным и должно использоваться в профсоюзной работе, профессиональным союзам необходимо инициировать принятие соответствующих поправок в действующее процессуальное законодательство и вносить предложения о включении соответствующих положений в разрабатываемые законы и иные нормативные акты.

Еще раз подчеркнем, что использование профсоюзом по собственной инициативе права на защиту интересов работников не уступает по значимости праву вести коллективные переговоры, т.к. позволяет профсоюзу оперативно и эффективно противостоять неправомерным действиям работодателей.

Право профессиональных союзов на защиту интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров закреплено и во всех региональных законах. При его реализации профессиональные союзы могут участвовать в работе комиссий по трудовым спорам (ст. 15 Закона Республики Саха (Якутия)), участвовать в рассмотрении трудовых споров (ст. 12 Закона Республики Татарстан), представлять интересы члена профсоюза в урегулировании его трудового спора с администрацией (ст. 12 Закона Республики Башкортостан), по просьбе своих членов и других работников либо по собственной инициативе обращаться в защиту их трудовых прав и социально - экономических интересов с исковыми заявлениями в суд, а также в органы, рассматривающие трудовые споры на предприятии. Для защиты трудовых прав, социально - экономических и профессиональных интересов своих членов профессиональные союзы могут создавать юридические консультации, профсоюзную адвокатуру и другие органы профсоюзной защиты, действующие на основании положения (статуса), утверждаемого профсоюзом (ст. 19 Закона Свердловской области, ст. 19 Закона Брянской области). Статья 22 Закона Республики Мордовия полностью воспроизводит положения федерального законодательства.

Порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров определен главой 60 ТК РФ. Рассмотрим, какова же роль профессионального союза на каждой стадии рассмотрения спора.

Профессиональный союз может выступать посредником на переговорах по урегулированию разногласий между работником и работодателем. Работник, полагающий, что его право нарушено, может обратиться за разъяснениями в профсоюзный орган, где ему может быть пояснено, правомерны ли его требования и какие шаги можно предпринять для урегулирования конфликта в том случае, если требования правомерны.

Профком от имени работника может обратиться к работодателю и урегулировать возникший спор до обращения в специальные органы. Если данная миссия осталась безуспешной, наступает стадия рассмотрения спора в КТС или непосредственно в суде.

В соответствии с действующим законодательством комиссия по трудовым спорам образуется по инициативе работников и (или) работодателя из равного числа представителей работников и работодателя. Представители работников в комиссию по трудовым спорам избираются общим собранием (конференцией) работников организации или делегируются представительным органом работников с последующим утверждением на общем собрании (конференции) работников организации (ст. 384 ТК).

Практика показывает, что в большинстве случаев иницируют создание КТС, проводят необходимую подготовительную работу и осуществляют контроль за ее деятельностью профессиональные союзы.

Комиссия по трудовым спорам является первичным органом по рассмотрению трудовых споров о переводах на другую работу, об изменении существенных условий труда, об отстранении от работы, о применении дисциплинарных взысканий, об оплате труда, предоставлении отпусков, установлении или отмене неполного рабочего времени, а также другие споры.

Профсоюзы могут помочь работнику написать заявление в КТС, участвовать вместе с ним в рассмотрении заявления непосредственно в комиссии, контролировать исполнение принятого решения, принимать меры к недопущению повторения аналогичных нарушений прав работников.

Статья 391 ТК устанавливает, что в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры по заявлениям работника, работодателя или профессионального союза, защищающего интересы работника, когда они не согласны с решением комиссии по трудовым спорам либо когда работник обращается в суд минуя комиссию по трудовым спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по трудовым спорам не соответствует законам или иным нормативным правовым актам.

Непосредственно в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры по заявлениям:

работника - о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора, об изменении даты и формулировки причины увольнения, о переводе на другую работу, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в заработной плате за время выполнения нижеоплачиваемой работы;

работодателя - о возмещении работником вреда, причиненного организации, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Непосредственно в судах рассматриваются также индивидуальные трудовые споры:

об отказе в приеме на работу;

лиц, работающих по трудовому договору у работодателей - физических лиц;

лиц, считающих, что они подверглись дискриминации.

При рассмотрении гражданского дела в суде профессиональный союз может помочь работнику сформулировать иски, требования, быть его представителем в суде, оказать работнику помощь в собирании доказательств и пр.

В своей работе профессиональные союзы должны использовать свое право на создание юридических служб и консультаций, в которых члены профсоюза и другие работники смогли бы получать квалифицированную правовую помощь по вопросам, связанным с применением труда и защитой нарушенных трудовых прав.

Организация и широкое распространение подобных служб необходимы для повышения эффективности работы по защите трудовых прав работников.

### **Глава III. ГАРАНТИИ ПРАВ ПРОФСОЮЗОВ**

#### **Статья 24. Гарантии имущественных прав профсоюзов**

1. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом, в том числе денежными средствами, необходимыми для выполнения своих уставных целей и задач, владеют и пользуются переданным им в установленном порядке в их хозяйственное ведение иным имуществом.

2. Гарантируются признание, неприкосновенность и защита прав собственности профсоюзов, условия для осуществления этих прав наравне с другими юридическими лицами независимо от форм собственности в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Финансовый контроль за средствами профсоюзов органами исполнительной власти не осуществляется, за исключением контроля за средствами от предпринимательской деятельности.

Ограничение независимой финансовой деятельности профсоюзов не допускается.

Имущество профсоюзов может быть отчуждено только по решению суда.

3. Профсоюзы не отвечают по обязательствам организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые в свою очередь не отвечают по обязательствам профсоюзов.

4. Источники, порядок формирования имущества и использования средств профсоюзов определяются их уставами, положениями о первичных профсоюзных организациях.

5. В собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, санаторно - курортные, туристические, спортивные, другие оздоровительные учреждения, культурно - просветительные, научные и образовательные учреждения, жилищный фонд, организации, в том числе издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов.

6. Профсоюзы имеют право учреждать банки, фонды солидарности, страховые, культурно - просветительные фонды, фонды обучения и подготовки кадров, а также другие фонды, соответствующие уставным целям профсоюзов.

7. Профсоюзы вправе осуществлять на основе федерального законодательства через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей, предусмотренных уставом, и соответствующую этим целям.

#### **Комментарий к статье 24**

Профсоюзы, как и иные общественные объединения, имеют право владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Данное право профсоюзов закрепляется в нормах Гражданского кодекса, а также в Федеральном законе "Об общественных объединениях".

В соответствии с действующим законодательством общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно - просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе.

В собственности общественного объединения могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями.

Законодательством могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации не могут находиться в собственности общественного объединения.

Собственность общественного объединения охраняется Законом.

Имущество общественного объединения формируется следующим образом:  
на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом;  
на основе добровольных взносов и пожертвований;  
на основе поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий;  
на основе доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения;  
на основе гражданско - правовых сделок;  
на основе внешнеэкономической деятельности общественного объединения;  
на основе других, не запрещенных Законом, поступлений.

Закон прямо определяет, что собственниками имущества являются общественные организации, обладающие правами юридического лица. Иными словами, те профессиональные союзы, которые не стали регистрироваться в установленном Законом порядке, не могут быть собственниками имущества и обладать правом владения, пользования и распоряжения имуществом.

Профсоюзная собственность - это собственность организации в целом. Каждый отдельный член профсоюза не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего профессиональным союзам.

В общественных организациях, структурные подразделения (отделения) которых осуществляют свою деятельность на основе единого устава данных организаций, собственниками имущества являются общественные организации в целом. Структурные подразделения (отделения) указанных общественных организаций имеют право оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственниками.

В общественных организациях, объединяющих территориальные организации в качестве самостоятельных субъектов в союз (ассоциацию), собственником имущества, созданного и (или) приобретенного для использования в интересах общественной организации в целом, является союз (ассоциация). Территориальные организации, входящие в состав союза (ассоциации) в качестве самостоятельных субъектов, являются собственниками принадлежащего им имущества.

Закон гарантирует признание, неприкосновенность и защиту прав собственности профессиональных союзов. Это означает, что произвольно в принудительном порядке не могут быть изъяты профсоюзные средства, а также принадлежащие профессиональным союзам санатории, дома отдыха, спортивные сооружения и пр. Имущество профсоюзов может быть отчуждено только по решению суда.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Предпринимательская деятельность осуществляется общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" и другими законодательными актами Российской Федерации.

Общественные объединения могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Создаваемые общественными объединениями хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации вносят в соответствующие бюджеты платежи в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Статья 25. Гарантии работникам, входящим в состав профсоюзных органов и не освобожденным от основной работы

1. Работники, входящие в состав профсоюзных органов и не освобожденные от основной работы, не могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию без предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются, руководители профсоюзных органов в подразделениях организаций - без предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа в организации, а руководители профсоюзных органов в организации, профсоюзные органы соответствующего объединения (ассоциации) профсоюзов.

2. Перевод указанных профсоюзных работников на другую работу по инициативе работодателя не может производиться без предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются.

3. Увольнение по инициативе работодателя работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, допускается помимо общего порядка

увольнения только с предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются, профгруппов - соответствующего органа подразделения организации (при его отсутствии - соответствующего профсоюзного органа в организации), а руководителей и членов профсоюзных органов в организации, профорганизаторов - только с предварительного согласия соответствующего объединения (ассоциации) профсоюзов.

4. Привлечение к дисциплинарной ответственности уполномоченных профсоюза по охране труда и представителей профсоюза в создаваемых в организации совместных комитетах (комиссиях) по охране труда, перевод их на другую работу или увольнение по инициативе работодателя допускаются только с предварительного согласия профсоюзного органа в первичной профсоюзной организации.

5. Члены профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы, уполномоченные профсоюза по охране труда, представители профсоюза в создаваемых в организациях совместных комитетах (комиссиях) по охране труда освобождаются от основной работы для выполнения профсоюзных обязанностей в интересах коллектива работников, а также на время краткосрочной профсоюзной учебы. Условия освобождения от основной работы и порядок оплаты времени выполнения профсоюзных обязанностей и времени учебы указанных лиц определяются коллективным договором, соглашением.

6. Члены профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы, освобождаются от нее для участия в качестве делегатов съездов, конференций, созываемых профсоюзами, а также для участия в работе их выборных органов. Условия их освобождения от работы и порядок оплаты времени участия в указанных мероприятиях определяются коллективным договором, соглашением.

#### Комментарий к статье 25

Предоставление определенных гарантий работникам, входящим в состав выборных профсоюзных органов, основаны на положениях Конвенции МОТ N 135 "О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях". В соответствии с положениями данной Конвенции представители работников на предприятии пользуются эффективной защитой от любого действия, которое может нанести им ущерб, включая увольнение, основанное на их статусе, или на их деятельности в качестве представителей работников, или на их членстве в профсоюзе, или на их участии в профсоюзной деятельности в той мере, в какой они действуют в соответствии с существующим законодательством или коллективными договорами или другими совместно согласованными условиями.

Представителям работников предоставляются на предприятии соответствующие возможности, позволяющие им быстро и эффективно выполнять свои функции.

Важность предоставляемых гарантий состоит в том, что профсоюзные работники по роду своей деятельности должны противостоять работодателю, разъяснять другим работникам их права и обязанности, не допускать ущемления трудовых прав работников. Именно поэтому работодатели стремятся всячески избавиться от неудобных для них профсоюзных лидеров с тем, чтобы свернуть деятельность профсоюзной организации, свести ее активность к минимуму.

Следует отметить, что по сравнению с действующим законодательством объем гарантий, предоставлявшихся профсоюзным работникам, не освобожденным от основной работы, существенно снижен.

Так, ст. 374 ТК РФ, вступившего в действие с 1 февраля 2002 г., предусматривает, что увольнение по инициативе работодателя в соответствии с п. 2, подп. "б" п. 3 и п. 5 ст. 81 Трудового кодекса руководителей (их заместителей) выборных профсоюзных коллегиальных органов организации, ее структурных подразделений (не ниже цеховых и приравненных к ним), не освобожденных от основной работы, допускается помимо общего порядка увольнения только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа.

При отсутствии вышестоящего выборного профсоюзного органа увольнение указанных работников производится с соблюдением порядка, установленного ст. 373 ТК, т.е. с учетом мотивированного мнения выборного профсоюзного органа.

Члены выборных профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы в данной организации, освобождаются от нее для участия в качестве делегатов созываемых профессиональными союзами съездов, конференций, а также для участия в работе их выборных органов. Условия освобождения от работы и порядок оплаты времени участия в указанных мероприятиях определяются коллективным договором, соглашением.

В соответствии со ст. 423 ТК впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с Кодексом эти законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат Трудовому кодексу. Поскольку положения ст. 374 перекрывают положения комментируемой статьи, то применяться должны положения Трудового кодекса, а именно его ст. 374.

Итак, законодатель не сохранил устанавливавшийся комментируемым Законом уровень гарантий, предоставляемых работникам, входящим в состав профсоюзных органов и не освобожденным от основной работы.

Сделано это в целях гармонизации трудовых отношений, исходя из принципов и норм, заложенных в Конституции.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 24 января 2002 г. определил, что "согласно ст. 37 (ч. 1) Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию". Эти и иные положения ст. 37 Конституции Российской Федерации, закрепляющие гарантии свободного труда, корреспондируют положениям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: участвующие в данном Пакте государства, согласно п. 1 его ст. 6, признают право на труд, включающее право каждого человека зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

Положения ст. 37 Конституции Российской Федерации, обуславливая свободу трудового договора, право работника и работодателя посредством согласования воли устанавливать его условия и решать вопросы, связанные с возникновением, изменением и прекращением трудовых отношений, вместе с тем выступают в качестве конституционно - правовой меры этой свободы, границы которой стороны не вправе нарушать. Поэтому, заключая трудовой договор, работодатель обязан обеспечить работнику условия труда в соответствии с указанными требованиями Конституции Российской Федерации, а работник - лично выполнять определенную соглашением трудовую функцию, соблюдая действующие в организации правила внутреннего трудового распорядка.

Федеральный законодатель, регулируя вопросы возникновения, изменения и прекращения трудовых отношений, в целях обеспечения конституционной свободы трудового договора в силу ст. 71 (п. "в") и 72 (п. "к" ч. 1) Конституции Российской Федерации правомочен предусматривать негативные правовые последствия невыполнения стороной принятых на себя обязательств по трудовому договору, адекватные степени нарушения прав и законных интересов другой стороны, в том числе условия расторжения трудового договора по инициативе одной из сторон. Однако при этом он должен учитывать и иные защищаемые Конституцией Российской Федерации социальные ценности.

Конституция Российской Федерации гарантирует свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 8) и закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной Законом экономической деятельности (ст. 34, ч. 1), а также право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35, ч. 1 и 2).

Указанные конституционные права предполагают наличие у работодателя (физического или юридического лица) ряда конкретных правомочий, позволяющих ему в целях осуществления эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом самостоятельно, под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала). Поэтому, предусматривая в соответствии с требованиями ст. 37 Конституции Российской Федерации гарантии трудовых прав, в том числе направленные против возможного произвольного увольнения работника, законодатель не вправе устанавливать такие ограничения, которые ведут к искажению самого существа свободы экономической (предпринимательской) деятельности. Иное противоречило бы положениям ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми защита прав и свобод одних не должна приводить к отрицанию или умалению прав и свобод других, а возможные ограничения посредством Федерального закона должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерными.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свободу деятельности общественных объединений (ст. 30, ч. 1). Из данной конституционной нормы во взаимосвязи со ст. 37 Конституции Российской Федерации вытекает обязанность государства обеспечивать свободу деятельности профсоюзов в целях надлежащего представительства и защиты социально - трудовых прав граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами.

Поскольку свободное осуществление гражданами трудовой деятельности может быть затруднено в силу необходимости сочетания работы с выполнением этих значимых для государства и общества функций, законодатель вправе предусмотреть меры социальной защиты работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы. Установление для таких работников дополнительных гарантий, включая механизм эффективного

контроля за правомерностью действий работодателя при их увольнении, имеет существенное значение для реализации права на создание профсоюзов как самостоятельных и независимых объединений трудящихся - одного из основных прав в демократическом правовом государстве.

Обязанность государства обеспечивать трудящимся надлежащую защиту против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области труда, права организаций трудящихся свободно избирать своих представителей, вытекает и из положений Конвенции МОТ N 87 1948 г. о свободе ассоциации и защите права на организацию (ст. 2 и 3), а также Конвенции МОТ N 98 1949 г. относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров, согласно которой такая защита применяется, в частности, в отношении действий, имеющих целью "увольнять или любым другим способом наносить ущерб трудящемуся на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности" (подп. "б" п. 2 ст. 1).

Таким образом, устанавливая дополнительные гарантии для работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, при увольнении их по инициативе работодателя, законодатель - в силу требований ст. 1 (ч. 1), 7, 8 (ч. 1), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 30 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 2), 37, 38 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации - должен обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод, являющийся необходимым условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, что составляет правовую основу справедливого согласования прав и интересов работников и работодателей как сторон в трудовом договоре и как участников социального партнерства.

В соответствии со ст. 374 ТК увольнение по инициативе работодателя в соответствии с п. 2, подп. "б" п. 3 и п. 5 ст. 81 руководителей (их заместителей) выборных профсоюзных коллегиальных органов организации, ее структурных подразделений (не ниже цеховых и приравненных к ним), не освобожденных от основной работы, допускается помимо общего порядка увольнения только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа.

Во-первых, обращает на себя внимание то, что запрет на увольнение по инициативе работодателя в определенных Законом случаях распространяется не на всех членов выборных профсоюзных органов, не освобожденных от основной работы, а только на руководителей коллегиальных выборных профсоюзных органов и их заместителей.

Как известно, в организации может действовать профком как коллегиальный орган профсоюза или профсоюзный представитель. На профсоюзного представителя, избранного работниками, гарантии ст. 374 также не распространяются.

Теперь же увольнение указанных работников может производиться без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов, за исключением случаев увольнения по пункту 2 ст. 81 (сокращение численности или штата работников организации); подп. "б" п. 3 ст. 81 (несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатом аттестации) и пункту 5 ст. 81 (неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 г. признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 2), 37 (ч. 1), 46 (ч. 1) и 55 (ч. 3) часть вторая ст. 235 КЗоТ РФ и п. 3 ст. 25 Федерального закона от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" в той части, в которой ими допускается без предварительного согласия соответствующих выборных профсоюзных органов увольнение работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случае совершения ими дисциплинарных проступков, являющихся в соответствии с Законом основанием для расторжения с ними трудового договора по инициативе работодателя.

На этом же основании следует признать не соответствующей Конституции норму ст. 374, предусматривающую возможность увольнения работников, входящих в состав профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, в случае неоднократного неисполнения ими без уважительных причин трудовых обязанностей, помимо общего порядка увольнения только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа.

Иными словами, норма о необходимости получения предварительного согласия на увольнение работника, входящего в состав профсоюзных органов и не освобожденного от основной работы, в случае неоднократного неисполнения им без уважительных причин трудовых обязанностей, предусмотренная ст. 374 Кодекса, применяться не должна.

Кодекс предусматривает, что при отсутствии вышестоящего выборного профсоюзного органа увольнение указанных работников производится с соблюдением порядка, установленного ст. 373 Кодекса.



С одной стороны, данная норма призвана упорядочить положение профсоюзных структур, т.к. при отсутствии вертикального подчинения внутри профсоюза создание профсоюзов, не имеющих выборных органов на уровне выше организации, затрудняли возможность увольнения работников - членов выборных органов таких профсоюзов.

Вместе с тем указанная норма не гарантирует от необоснованных увольнений и преследований за профсоюзную деятельность членов профкомов вновь созданных профсоюзов, еще не успевших определиться в системе и иерархии профсоюзных структур и объединений.

Часть 3 ст. 374 воспроизводит ч. 6 ст. 25 комментируемого Закона. Она предусматривает, что члены выборных профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы в данной организации, освобождаются от нее для участия в качестве делегатов созываемых профессиональными союзами съездов, конференций, а также для участия в работе их выборных органов. Условия освобождения от работы и порядок оплаты времени участия в указанных мероприятиях определяются коллективным договором, соглашением.

Сохранение данной нормы в законодательстве является значимым для работников выборных профсоюзных органов, не освобожденных от основной работы, поскольку участие в конференциях и съездах, созываемых профсоюзами, позволяет выработать единую стратегию и тактику профсоюзной работы, выявить общие трудности и определить основные направления работы по их преодолению.

Статья 26. Гарантии освобожденным профсоюзным работникам, избранным (делегируемым) в профсоюзные органы

1. Профсоюзным работникам, освобожденным от работы в организации вследствие избрания (делегируемого) на выборные должности в профсоюзные органы, предоставляется после окончания срока их полномочий прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) в той же или с согласия работника в другой организации.

2. При невозможности предоставления соответствующей работы (должности) по прежнему месту работы в случае реорганизации организации работодатель или его правопреемник, а в случае ликвидации организации профсоюз сохраняет за освобожденным профсоюзным работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев, а в случае учебы или переквалификации - на срок до одного года.

3. Время работы освобожденных профсоюзных работников, избранных (делегируемых) в профсоюзные органы, засчитывается им в общий и специальный трудовой стаж.

4. Освобожденные профсоюзные работники, избранные (делегируемые) в орган первичной профсоюзной организации, обладают такими же социально - трудовыми правами и льготами, как и другие работники организации, в соответствии с коллективным договором, соглашением.

#### Комментарий к статье 26

Нормы комментируемой статьи практически полностью перекрываются положениями ст. 375 ТК, устанавливающей гарантии освобожденным профсоюзным работникам, избранным в профсоюзные органы.

Так, работнику, освобожденному от работы в организации в связи с избранием его на выборную должность в профсоюзный орган данной организации, после окончания срока его полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии с согласия работника другая равноценная работа (должность) в той же организации. В случае отказа работника от предложенной работы (должности) трудовой договор с ним расторгается по п. 7 ст. 77 ТК.

При невозможности предоставления соответствующей работы (должности) по прежнему месту работы в случае реорганизации организации ее правопреемник, а в случае ликвидации организации общероссийский (межрегиональный) профессиональный союз сохраняет за этим работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев, а в случае учебы или переквалификации - на срок до одного года.

Время работы освобожденных профсоюзных работников, избранных в выборный профсоюзный орган данной организации, засчитывается им в общий или специальный трудовой стаж.

Работник, освобожденный от основной работы в связи с избранием его в выборный орган первичной профсоюзной организации, обладает такими же трудовыми правами, гарантиями и льготами, как и другие работники организации в соответствии с коллективным договором.

Нормы, включенные в ст. 375, значительно отличаются от норм комментируемой статьи, которая имела в виду профсоюзного работника, освобожденного от работы в организации, вследствие избрания на выборную должность в профсоюзные органы любого уровня. Статья 375 ТК предусматривает, что прежняя (до выборов) работа предоставляется работнику, избранному на

должность в профсоюзный орган данной организации. Если работник был избран, например, в межрегиональный профсоюзный орган, то предусмотренная ст. 375 гарантия на него не распространяется.

Профсоюзным работникам, освобожденным от работы в организации вследствие избрания (делегирования) на выборные должности в профсоюзные органы, предоставляется после окончания срока их полномочий прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) в той же организации.

При невозможности предоставления соответствующей работы (должности) по прежнему месту работы в случае реорганизации организации работодатель или его правопреемник, а в случае ликвидации организации профсоюз сохраняет за освобожденным профсоюзным работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев, а в случае учебы или переквалификации - на срок до одного года.

Время работы освобожденных профсоюзных работников, избранных (делегируемых) в профсоюзные органы, засчитывается им в общий и специальный трудовой стаж.

Освобожденные профсоюзные работники, избранные (делегируемые) в орган первичной профсоюзной организации, обладают такими же социально - трудовыми правами и льготами, как и другие работники организации, в соответствии с коллективным договором, соглашением.

Уставы профессиональных союзов также предусматривают возможность правовой и социальной защиты выборных профсоюзных работников. Так, уставом профессионального союза работников здравоохранения Российской Федерации предусматривается, что Центральный, территориальные комитеты (советы) профсоюза, первичные организации профсоюза всеми законными формами и методами обеспечивают правовую и социальную защиту членов выборных профорганов в случаях необоснованного увольнения, понижения в должности, перевода на другую работу, наложения дисциплинарных взысканий и ущемления материального положения, стойкого ухудшения состояния здоровья и ухода на пенсию.

При невозможности трудоустройства освобожденного профсоюзного работника после окончания срока полномочий на прежнем месте работы, а также в случае ликвидации организации профессиональный союз по решению вышестоящего органа профсоюза сохраняет за работником его средний заработок на период трудоустройства, учебы или переквалификации, может выплачивать полную или частичную компенсацию, равную получаемой заработной плате сроком не более одного года.

Устав профессионального союза машиностроителей Российской Федерации предусматривает, что члены выборных профсоюзных органов, освобожденные от производственной работы, по окончании их выборных полномочий обеспечиваются денежным пособием из средств соответствующего профсоюзного органа на период трудоустройства (но не более 6 месяцев) на основе соответствующих положений, утвержденных этим профсоюзом.

Вышестоящие профсоюзные органы содействуют их трудоустройству в соответствии с законодательством и переподготовке с целью восстановления профессиональной квалификации.

Устав общественного объединения "Всероссийский Электропрофсоюз" устанавливает, что в целях обеспечения дополнительных мер социальной защиты членов выборных органов могут создаваться общероссийский и территориальный фонды социальной защиты.

Финансирование указанных фондов осуществляется за счет целевых отчислений, размер которых для общероссийского фонда определяется решением Всероссийского комитета, для территориальных фондов - решением территориального комитета профсоюза.

Всероссийский комитет и территориальные комитеты профсоюза утверждают Положение о соответствующих фондах.

Еще раз отметим, что в сложившихся условиях самим профсоюзам следует принимать более действенные меры правовой и социальной защиты выборных профсоюзных работников, решать эти вопросы в уставах как отраслевых, так и межрегиональных профессиональных союзов.

Вышестоящие профсоюзные органы должны содействовать трудоустройству выборных профсоюзных работников, помогать им в переподготовке с целью восстановления профессиональной квалификации.

Работник, освобожденный от основной работы в связи с избранием его в выборный орган первичной профсоюзной организации, обладает такими же трудовыми правами, гарантиями и льготами, как и другие работники организации в соответствии с коллективным договором.

## Статья 27. Гарантии права на труд работникам, являвшимся членами профсоюзных органов

Увольнение по инициативе работодателя работников, являвшихся членами профсоюзных органов, не допускается в течение двух лет после окончания срока их полномочий, кроме случаев ликвидации организации или совершения работником действий, за которые федеральным законом предусмотрено увольнение. В этих случаях увольнение производится в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 25 настоящего Федерального закона.

## Комментарий к статье 27

Предоставляемые комментируемой статьей гарантии также существенно снижены. Так, ст. 376 ТК предусматривает, что расторжение трудового договора по инициативе работодателя по п. 2, подп. "б" п. 3 и п. 5 ст. 81 ТК с руководителем выборного профсоюзного органа данной организации и его заместителями в течение двух лет после окончания срока их полномочий допускается только с соблюдением порядка, установленного ст. 374 ТК.

В то же время комментируемая статья Закона не допускала увольнение по инициативе работодателя работников, являвшихся членами профсоюзных органов, в течение двух лет после окончания срока их полномочий, кроме случаев ликвидации организации или совершения работником действий, за которые Федеральным законом предусмотрено увольнение. В этих случаях увольнение могло быть произведено только с предварительного согласия соответствующего профсоюзного органа.

Теперь гарантии предоставляются только лицам, являвшимся руководителями выборных профсоюзных органов организаций, и их заместителям.

Кроме того, комментируемым Законом гарантировалась защита от любых увольнений, не связанных с виновными действиями работников (за исключением ликвидации организации). Теперь же увольнение указанных работников может производиться без предварительного согласия соответствующих профсоюзных органов, за исключением случаев увольнения по п. 2 ст. 81 (сокращение численности или штата работников организации); подп. "б" п. 3 ст. 81 (несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатом аттестации) и п. 5 ст. 81 (неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание).

### Статья 28. Обязанности работодателя по созданию условий для осуществления деятельности профсоюзов

1. Работодатель предоставляет профсоюзам, действующим в организации, в бесплатное пользование необходимые для их деятельности оборудование, помещения, транспортные средства и средства связи в соответствии с коллективным договором, соглашением.

2. Работодатель может передавать в бесплатное пользование профсоюзам находящиеся на балансе организации либо арендуемые ею здания, сооружения, помещения и другие объекты, а также базы отдыха, спортивные и оздоровительные центры, необходимые для организации отдыха, ведения культурно - просветительной, физкультурно - оздоровительной работы с работниками и членами их семей. При этом хозяйственное содержание, ремонт, отопление, освещение, уборка, охрана, а также оборудование указанных объектов осуществляются организацией, если иное не предусмотрено коллективным договором, соглашением.

Перечень объектов и размеры отчислений профсоюзу средств на проведение им социально - культурной и иной работы в организации определяются в порядке и на условиях, установленных федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, коллективным договором, соглашением.

3. При наличии письменных заявлений работников, являющихся членами профсоюза, работодатель ежемесячно и бесплатно перечисляет на счет профсоюза членские профсоюзные взносы из заработной платы работников в соответствии с коллективным договором, соглашением. Работодатель не вправе задерживать перечисление указанных средств.

4. В организациях, в которых профсоюзами заключены коллективные договоры, соглашения или на которые распространяется действие отраслевых (межотраслевых) тарифных соглашений, работодатели по письменному заявлению работников, не являющихся членами профсоюза, ежемесячно перечисляют на счета профсоюзов денежные средства из заработной платы указанных работников на условиях и в порядке, установленных коллективными договорами, отраслевыми (межотраслевыми) тарифными соглашениями. В случае, если в организации действует несколько профсоюзов, участвовавших в подписании коллективного договора или отраслевого (межотраслевого) тарифного соглашения, денежные средства перечисляются на счета этих профсоюзов пропорционально числу их членов.

## Комментарий к статье 28

Нормы данной статьи практически полностью воспроизведены в новом ТК Российской Федерации. Однако ст. 377 ТК устанавливает, что работодатель обязан безвозмездно предоставить выборным профсоюзным органам первичных профсоюзных организаций, действующим в организации, помещение для проведения заседаний, хранения документации, а

также предоставить возможность размещения информации в доступном для всех работников месте.

В организации численностью свыше 100 человек работодатель безвозмездно предоставляет в пользование действующим в организации выборным профсоюзным органам как минимум одно оборудованное, отапливаемое, электрифицированное помещение, а также оргтехнику, средства связи и необходимые нормативные правовые документы. Другие улучшающие условия для обеспечения деятельности указанных профсоюзных органов могут быть предусмотрены коллективным договором.

В отличие от ТК, в соответствии с комментируемой статьей предоставление профсоюзам, действующим в организациях, в бесплатное пользование оборудования, помещений, транспортных средств и средств связи должно быть закреплено в коллективном договоре (соглашении). Иными словами, если такой акт не заключается, в соответствии с комментируемой статьей у работодателя не возникает обязанности передавать те или иные средства в пользование профессиональных союзов.

Иными словами, законодатель вновь вернулся к установлению обязанности работодателя по предоставлению профессиональному союзу бесплатных помещений, оборудования, оргтехники и пр.

Если в коллективном договоре предусмотрено условие о передаче профессиональному союзу в бесплатное пользование находящихся на балансе организации либо арендуемых ею зданий, сооружений, помещений и других объектов, а также баз отдыха, спортивных и оздоровительных центров, необходимых для организации отдыха, ведения культурно - просветительной, физкультурно - оздоровительной работы с работниками и членами их семей.

Перечень объектов и порядок пользования ими определяются коллективным договором, соглашением.

При этом хозяйственное содержание, ремонт, отопление, освещение, уборка, охрана, а также оборудование указанных объектов осуществляются работодателем, если иное не предусмотрено коллективным договором, соглашением.

Размеры отчислений профсоюзу средств на проведение им социально - культурной и иной работы в организации определяются в порядке и на условиях, установленных федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, коллективным договором, соглашением. Данное положение налагает на профессиональные союзы дополнительную ответственность при ведении коллективно - договорной работы, поскольку виды социально - культурных мероприятий, проводимых профсоюзом, и размеры средств, отчисляемых на эти цели работодателем, определяются в коллективном договоре, соглашении.

При наличии письменных заявлений работников, являющихся членами профсоюза, работодатель ежемесячно и бесплатно перечисляет на счет профсоюза членские взносы из заработной платы работников в соответствии с коллективным договором, соглашением.

Письмом Центрального банка Российской Федерации от 27 мая 1997 г. N 456 "О порядке перечисления на счета профсоюзов денежных средств (взносов) из заработной платы работников" определено, что при осуществлении расчетов и проведении банковских операций, связанных с перечислением на счета профсоюза денежных средств из заработной платы работников, следует иметь в виду, что эти денежные средства должны учитываться обособленно от имущества, являющегося собственностью соответствующей организации, и имущества других юридических лиц, находящегося у данной организации, что предусмотрено п. 2 ст. 8 Федерального закона "О бухгалтерском учете".

При этом в расчетных документах на списание членских профсоюзных взносов в графе "назначение платежа" должно быть указано: "Профсоюзные взносы из заработной платы за \_\_\_\_\_ месяц", а в графе "очередность платежа" должен быть проставлен номер группы, соответствующий очередности, установленной для расчетов по оплате труда.

Указанные денежные средства перечисляются работодателем в соответствии с коллективным договором, соглашением на банковский счет профсоюза, открытый по решению постоянно действующего руководящего выборного коллегиального органа профсоюза, осуществляющего права юридического лица на основании ст. 8 Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", ст. 8, 21, 32 Федерального закона "Об общественных объединениях" и устава данного профсоюза.

Впервые в законодательстве о профессиональных союзах предусматривается норма о том, что работодатели по письменному заявлению работников, не являющихся членами профсоюза, ежемесячно перечисляют на счета профсоюзов денежные средства из заработной платы указанных работников на условиях и в порядке, установленных коллективными договорами, отраслевыми (межотраслевыми) тарифными соглашениями. В случае если в организации действует несколько профсоюзов, участвовавших в подписании коллективного договора или отраслевого (межотраслевого) тарифного соглашения, денежные средства перечисляются на счета этих профсоюзов пропорционально числу их членов.

Данная норма предусматривает возможность работникам - не членам профсоюза формировать ту материальную базу, на основании которой профессиональные союзы осуществляют свою деятельность по представительству и защите интересов работников.

Однако никто не может быть принужден к уплате таких взносов, данные платежи должны производиться только при наличии письменного заявления работника, а также соответствующих положений коллективного договора, соглашения.

В соответствии со ст. 377 ТК оплата труда руководителя выборного профсоюзного органа организации может производиться за счет средств организации в размерах, установленных коллективным договором. Данная норма означает, что если коллективным договором предусмотрена оплата труда руководителя выборного профсоюзного органа за счет средств организации, то его должность должна быть включена в штатную численность работников организации, а все затраты могут быть отнесены на затраты по оплате труда работников организации. Представляется целесообразным определять в коллективном договоре не только размер оплаты труда руководителя выборного профсоюзного органа, но и устанавливать соответствующую индексацию, отражающую инфляционные процессы.

#### **Глава IV. ЗАЩИТА ПРАВ ПРОФСОЮЗОВ**

##### **Статья 29. Судебная защита прав профсоюзов**

Гарантируется судебная защита прав профсоюзов.

Дела о нарушениях прав профсоюзов рассматриваются судом по заявлению прокурора либо по исковому заявлению или жалобе соответствующего органа профсоюза, первичной профсоюзной организации.

##### **Комментарий к статье 29**

Законом устанавливается судебная защита прав профессиональных союзов. Это означает, что любое право профессионального союза, установленное комментируемым Федеральным законом, может и должно быть восстановлено в судебном порядке.

Ответственность за нарушения законодательства о профессиональных союзах могут нести должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, работодатели и их объединения, их представители и иные должностные лица.

Дела о нарушениях прав профсоюзов рассматриваются судом по заявлению прокурора либо по исковому заявлению или жалобе соответствующего органа профсоюза, первичной профсоюзной организации.

Как видим, законодатель установил дополнительную гарантию реализации норм настоящего Закона. С иском о защите профсоюзных прав могут обращаться не только сами профсоюзные органы. Дело о нарушении прав профессиональных союзов может быть возбуждено по иску прокурора.

##### **Статья 30. Ответственность за нарушение прав профсоюзов**

1. За нарушение законодательства о профсоюзах должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, работодатели, должностные лица их объединений (союзов, ассоциаций) несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

2. Органы общероссийских профсоюзов, объединений (ассоциаций) профсоюзов, первичных профсоюзных организаций вправе требовать привлечения к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения должностных лиц, нарушающих законодательство о профсоюзах, не выполняющих обязательств, предусмотренных коллективным договором, соглашением.

По требованию указанных профсоюзных органов работодатель обязан расторгнуть трудовой договор (контракт) с должностным лицом, если оно нарушает законодательство о профсоюзах, не выполняет своих обязательств по коллективному договору, соглашению.

##### **Комментарий к статье 30**

Закон устанавливает круг субъектов, подлежащих ответственности за нарушение прав профсоюзов. Это могут быть должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, работодатели, должностные лица их объединений (союзов, ассоциаций).

Представляется, что в том случае, когда речь идет о работодателях, ответственных за нарушение прав профессиональных союзов, имеются в виду не только руководители, но и любые другие должностные лица организации. Данный вывод подтверждается положениями абзаца 2 п. 2

настоящей статьи, которая предусматривает, что работодатель обязан расторгнуть трудовой договор (контракт) с должностным лицом, если оно нарушает законодательство о профсоюзах, не выполняет своих обязательств по коллективному договору, соглашению.

Комментируемым Законом устанавливаются три вида юридической ответственности: дисциплинарная, административная и уголовная.

Дисциплинарная ответственность предусмотрена ТК Российской Федерации. За дисциплинарный проступок могут быть применены следующие виды дисциплинарного воздействия: замечание, выговор и увольнение. Порядок привлечения работника к дисциплинарной ответственности установлен ст. 193 ТК РФ.

Административная ответственность устанавливается Кодексом об административных правонарушениях, ст. 5.27 которого предусматривает, что нарушение законодательства Российской Федерации о труде и об охране труда влечет наложение штрафа в размере от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда.

Нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Статья 3.11 КоАП определяет дисквалификацию как лишение физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно - распорядительные или административно - хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Уголовная ответственность за нарушения прав профессиональных союзов Уголовным кодексом Российской Федерации не предусмотрена.

Такое положение нельзя признать оправданным, т.к. нарушает целостность правовой системы и в ряде случаев порождает безнаказанность руководителей, грубо нарушающих права профессиональных союзов, предусмотренных действующим законодательством.

Представляется, что для его исправления профессиональные союзы должны объединиться и направить соответствующие предложения органам, обладающим правом законодательной инициативы.

Согласно нормам комментируемого Закона, по требованию профсоюзных органов работодатель обязан расторгнуть трудовой договор (контракт) с должностным лицом, если оно нарушает законодательство о профсоюзах, не выполняет своих обязательств по коллективному договору, соглашению.

В Трудовом кодексе в настоящее время нет аналогичной статьи (подобной ст. 37 действовавшего КЗоТ РФ). В соответствии со ст. 195 ТК РФ представительные органы работников вправе обратиться к работодателю с заявлением о нарушениях трудового законодательства должностными лицами организации. В этом случае работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, его заместителями законов и иных нормативных правовых актов о труде, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения представительному органу работников. Если факты нарушений подтвердились, работодатель обязан применить к руководителю организации, его заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Кроме того, ст. 378 ТК предусматривает, что лица, нарушающие права и гарантии деятельности профессиональных союзов, несут ответственность в соответствии с федеральным законом.

Иными словами, профессиональные союзы могут требовать привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения в связи с нарушением виновными лицами законодательства о профсоюзах, невыполнением своих обязательств по коллективному договору, соглашению, с нарушением должностными лицами законов и иных актов, содержащих нормы трудового права, сокращением несчастных случаев на производстве.

## **Глава V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОФСОЮЗОВ**

### **Статья 31. Ответственность профсоюзов**

За невыполнение своих обязательств по коллективному договору, соглашению, организацию и проведение забастовки, признанной судом незаконной, профсоюзы и лица, входящие в их руководящие органы, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

#### Комментарий к статье 31

Статья 41 Федерального закона "Об общественных объединениях" предусматривает, что общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в органах юстиции, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с федеральным законодательством.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не зарегистрированными в органах юстиции, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Комментируемая статья направлена на обеспечение законности деятельности самих профессиональных союзов как вида общественного объединения, осуществляющего свои уставные цели и задачи на территории Российской Федерации.

Ответственность профсоюза устанавливается, прежде всего, за невыполнение своих обязательств по коллективному договору, соглашению, организацию и проведение забастовки, признанной судом незаконной. То есть, заключая коллективный договор или соглашение, объявляя забастовку, профсоюзы должны очень серьезно подходить к этим действиям, т.к. принятые обязательства налагают обязанность их неукоснительного соблюдения.

Статья 31 предусматривает, что к ответственности могут быть привлечены профсоюзы, зарегистрированные как юридические лица.

В том случае, если такая регистрация отсутствует, к ответственности могут быть привлечены лица, входящие в их руководящие органы.

Федеральным законом "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" устанавливается, что профсоюзная организация, объявившая и не прекратившая забастовку после признания ее незаконной, обязана возместить убытки, причиненные незаконной забастовкой, за счет своих средств в размере, определенном судом.

Определяя размер убытков, суд будет исходить из того, что работодателю должен быть возмещен не только прямой действительный ущерб, но и упущенная выгода, т.е. неполученные доходы, например, по сделкам, которые должны были быть заключены, но не состоялись из-за того, что контрагентов отпугнул факт проведения забастовки.

### **Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 32. Вступление настоящего Федерального закона в силу

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 33. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Комментарий к статьям 32 и 33

Положения гл. VI комментируемого Закона устанавливали порядок введения в действие норм Закона и приведения правовых актов в соответствие с нормами Закона.

Президент  
Российской Федерации  
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль  
12 января 1996 года  
N 10-ФЗ

---