Залмаа Сухбаатар . Разрешение коллективных трудовых споров по законодательству Монголии и Российской Федерации (сравнительное исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.05 / Залмаа Сухбаатар ;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общие положения законодательства о коллективных трудовых спорах в Монголии и Российской Федерации .15**

1.1. Понятие коллективного трудового спора. Принципы их разрешения .15

1.2. Стороны коллективного трудового спора и их представители 43

1.3. Органы, содействующие разрешению коллективных трудовых споров 56

**Глава 2. Правовая основа и процедура разрешения коллективных трудовых споров 65**

2.1. Нормативные правовые акты, регулирующие разрешение коллективных трудовых споров 65

2.2. Причины и условия возникновения коллективных трудовых споров. Порядок предъявления требований работодателям 74

2.3. Органы, рассматривающие и разрешающие коллективные трудовые споры. Порядок их формирования, деятельности и принятия решений 83

2.4. Правовое регулирование забастовки, локаутов, пикетирования 108

Заключение 141

Библиография 1

## Стороны коллективного трудового спора и их представители

Именно в связи с тем, что стороной спора выступает не отдельный работник, а совокупность работников спор квалифицируется как коллективный. Они оформлены организационно в единый коллектив с общими интересами, с одним работодателем на основе трудовых договоров.

Коллективные трудовые споры у одного работодателя подразделяются на споры в рамках организации и внутренние споры, возникающие в филиалах, представительствах, иных обособленных структурных подразделениях, стороной в которых выступают работники соответствующих частей организации, а другой стороной - их общий работодатель. На уровнях выше организации возникновение коллективного трудового спора определяется общностью интересов работников на каждом из них (в отрасли, регионе и др.).

Подходы к формулированию понятийного аппарата, необходимого в трудовом праве, сформулированы исследователями этой проблемы10.

Первоначально понятие коллективного трудового спора в российском законодательстве было сформулировано в 1989 году. Тогда были урегулированы споры, связанные с исполнением коллективных договоров и соглашений, установлением новых условий труда и быта, их изменением, которые возникли между трудовыми коллективами (коллективами подразделений) и администрацией предприятия, учреждения, организации или отраслевыми (межотраслевыми) органами управления11.

В 1995 году коллективные трудовые споры определялись как неурегулированные разногласия между работниками и работодателями по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений по вопросам социально - трудовых отношений12.

Нормы 1995 года в 2001 году практически полностью были инкорпорированы в гл. 61 ТК РФ с некоторым уточнением. Было сформулировано определение коллективного трудового спора как неурегулированных разногласий 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. В 2006 году оно было дополнено указанием на такое основание коллективного трудового спора как отказ работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов13.

В Монголии коллективный трудовой спор определяется как разногласия, возникшие между сторонами коллективного договора и соглашения в ходе заключения, выполнения и осуществления контроля над их выполнением.

Обращает на себя внимание то, что по монгольскому законодательству сторонами коллективного трудового спора являются стороны коллективного договора и соглашения. То есть при отсутствии таких актов у работников нет права на коллективные трудовые споры. Трудовое законодательство России предусматривает, что сторонами коллективного трудового спора являются работники (их представители) и работодатели (их представители). Полагаем, что выявлен пробел в законодательстве Монголии, который необходимо. В определениях коллективного трудового спора, данных в трудовом законодательстве обеих стран, выделяются три признака: его стороны, коллективный характер и предмет разногласий (содержание спора). Законодатели Монголии и Российской Федерации едины в том, что к коллективным разногласиям относят разногласия по поводу заключения и выполнения коллективных договоров и соглашений. При этом в российском законодательстве особо обращено внимание на неурегулированность разногласий по указанным вопросам, что предполагает проведение предварительных переговоров между спорящими сторонами до обращения в органы, полномочные разрешить спор. Это - важный момент. Его следовало бы принять во внимание законодателям Монголии.

Помимо указанных разногласий в Монголии к коллективным трудовым спорам отнесены и разногласия по вопросам осуществления контроля за выполнением коллективного договора и соглашения, но нет указания на изменение коллективных договоров и соглашений как в России.

Важным представляется отсутствие в определении коллективного трудового спора в трудовом законодательстве Монголии указания на правовое значение различия между разногласием, которое может быть урегулировано путем переговоров, и разногласием, ставшим спором, для разрешения которого необходим специальный механизм. Полагаю, что это серьезная недоработка и ее следует устранить, дополнив понятие коллективного трудового спора в Монголии формулировкой, имеющейся в Российской Федерации.

В Монголии предметом коллективных трудовых споров являются условия труда, входящие в содержание коллективного договора и соглашения. Видимо, поэтому законодатель в определении понятия коллективных трудовых споров не выделил их. В России коллективным трудовым спором считается также разногласие, возникшее из-за отказа работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных актов, содержащих нормы трудового права в организациях.

В предмет коллективных трудовых споров такие споры включены в связи с установлением порядка учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов. Работодатель имеет право принять такой акт и при наличии разногласий. Выборный орган первичной профсоюзной организации может это обжаловать в соответствующую государственную инспекцию труда или в суд либо начать процедуру коллективного трудового спора в установленном порядке.

Однако острота вопросов, связанных с участием профсоюзного органа в локальном регулировании трудовых отношений этим не снимается.

Предоставление работодателю права не считаться с мнением профорганизации трудно оценить положительно, поскольку не согласуется с принципами социального партнерства в сфере труда, чему посвящены Глава II Закона Монголии «О труде» и Раздел II ТК РФ.

Нередки разногласия в понимании (толковании) положений, содержащихся в коллективных договорах, соглашениях. Однако о таких разногласиях законодательство Монголии и Российской Федерации не упоминает.

## Органы, содействующие разрешению коллективных трудовых споров

Государство заинтересовано в предотвращении коллективных трудовых споров. Для этого оно формирует соответствующее законодательство и создает необходимые органы. Разные страны используют различные пути обеспечения упорядоченного и эффективного разрешения коллективных трудовых споров. Преимущественно это определяется соответствующим законодательством. Зачастую создаются официальные органы или учреждения на национальном и локальном уровнях в целях содействия разрешению споров и обеспечения примирения, посредничества и арбитража для заинтересованных сторон. Эти органы, как правило, создаются на двусторонней или трехсторонней основе и играют важную роль в предупреждении и разрешении споров, наблюдении за их возникновением, предоставляют информацию для законодателей и для социальных партнеров.

Примерами таких учреждений существующих в странах ЕС являются: I. Государственное учреждение или должностное лицо в системе трудовой администрации. Данная система действует в Бельгии, Финляндии, Дании, Эстонии, Кипре и Мальте. II. Независимое государственное учреждение по урегулированию конфликтов. Даже если такой институт не находится под непосредственным государственным управлением, он обычно комплектуется и финансируется государственными органами. Такие учреждения существуют в Великобритании, Ирландии, Швеции и Венгрии. III. Независимое частное учреждение по урегулированию конфликтов. В Европе такой механизм имеется только в Испании. IV. Лицо, независимое от системы трудовой администрации. Это имеет место в Чешской Республике и Словакии. V. Добровольные независимые органы по урегулированию конфликтов, создаваемые социальными партнерами. Такие органы существуют в Германии, Латвии, Литве, Польше и Словении.

В Монголии содействие в разрешении коллективных трудовых споров оказывают органы исполнительной власти. Законодатель Монголии установил, что префекты всех уровней исполнительной власти имеют право назначать посредников и трудовых арбитров в случаях недоговоренности сторон споров. Каждая из сторон коллективного трудового спора в любой момент после начала спора имеет право обратиться к соответствующему префекту для уведомительной регистрации спора. Кроме того, в компетенцию Трёхстороннего национального комитета по труду и социальным согласованиям входят полномочия по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров, возникших в рамках трудового права граждан и связанных с ним законных экономических и социальных интересов. Он был создан в результате новой редакции Закона Монголии «О труде» в 1999 году с полномочием проводить трехсторонние консультации на национальном уровне. Таким образом, в соответствии с трудовым законодательством Монголии Трёхсторонний национальный комитет по труду и социальным согласованиям является органом, содействующим рассмотрению коллективных трудовых споров, а не разрешающим их.

Однако в Монголии нет прямого указания на каких стадиях коллективного трудового спора и путем проведения каких мероприятий соответствующие органы по урегулированию коллективных трудовых споров, с какими полномочиями содействуют разрешению таких споров. Следует полагать, что это органы с полномочиями по оказанию юридической и организационной помощи в целях содействия их разрешению.

В России содействует разрешению коллективных трудовых споров федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг в сфере урегулирования коллективных трудовых споров - Федеральная служба по труду и занятости. Содействие в урегулировании коллективных трудовых споров оказывают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации впервые вопрос о создании специализированного государственного органа, выполняющего функции урегулирования коллективных трудовых споров, был поставлен в 1991 году в связи с Указом Президента РФ69. В 1992 году была создана Служба по урегулированию коллективных трудовых споров. В 1995 году в связи с принятием законодательного акта о коллективных трудовых спорах70 ее правовой статус претерпел изменения.

## Причины и условия возникновения коллективных трудовых споров. Порядок предъявления требований работодателям

В Монголии и Российской Федерации установлены сроки для рассмотрения спора в трудовом арбитраже.

В Монголии коллективный трудовой спор рассматривается в трудовом арбитраже с участием представителей сторон спора в срок до пяти рабочих дней со дня его создания.

В Российской Федерации сроки разнятся в зависимости от уровня, на котором возник спор. На локальном уровне социального партнерства коллективный трудовой спор рассматривается в трудовом арбитраже с участием представителей сторон данного спора в срок до трех рабочих дней, а на иных уровнях социального партнерства – в срок до пяти рабочих дней со дня создания временного трудового арбитража или передачи спора на рассмотрение в постоянно действующий трудовой арбитраж.

В Монголии стороны не имеют права отказаться от арбитров, назначенных префектом. В качестве трудовых арбитров могут быть предложены любые независимые специалисты по выбору сторон.

Примером может послужить коллективный трудовой спор между профсоюзом и администрацией ЗАО Петрочайна дачин тамсаг. В соответствии с ч. 3 ст. 117 Закона Монголии «О труде» постановлением префекта Баянзурхского района города Улан-Батора от 11 сентября 2012г. было решено создать трудовой арбитраж в составе М. Саранцацрал - юриста Конфедерации монгольских профсоюзов (КМП) как представителя работников, Ма Фен Чен - заведующего отделом кадров ЗАО Петрочайна дачин тамсаг как представителя работодателя (переводчик Б. Болдчулуун), Тумен-тулга - эксперта по юридическим вопросам администрации префекта Баянзурхского района города Улан-Батора.

Из этого примера наглядно видно, что в качестве трудовых арбитров были избраны сотрудники вышестоящего профсоюзного органа и вышестоящей хозяйственной организации. Поскольку трудовой арбитраж создается как независимый орган, в его состав не могут входить представители спорящих сторон или связанные с ними лица.

Нормами трудового законодательства предусмотрено, что в состав трудового арбитража не могут входить представители работников и работодателей, участвующих в данном споре. Это обосновано тем, как уже говорилось, что трудовой арбитраж создается как независимый орган по разрешению коллективного трудового спора и решение выносит именно этот нейтральный орган.

Возьмем другой пример. Компания "Бороо Голд" - это известная дочерняя компания Канадского концерна "Сентерра Голд", добывающая золото в Монголии. В соответствии с ч. 3 ст. 117 Закона Монголии «О труде» постановлением префекта Баянзурхского района города Улан-Батора от 11 сентября 2012г. было решено создать трудовой арбитраж в составе проф. С. Авирмэд - преподавателя Монгольского Национального Университета, Ж. Энхсайхан – заведующего отдела Национального юридического центра, С. Доржготов – трудового инспектора Чингэлтэй района города Улан-Батора, и в качестве представителей работников Д. Баттумур, Б. Цэенхуу, Т. Мунхбаяр -членов президиума профсоюза компании и А. Баяр - менеджера профсоюза компании, а в качестве представителей работодателей - Р. Блейк - директора отдела кадров, Д. Кран - директора по финансам компании и Б. Сарантуяа, сотрудница компании. Очевидно, что здесь состав арбитров не соответствовал законодательству.

Минтруд России предусматривает возможность помощи в подборе кандидатур трудовых арбитров сторонам спора со стороны Федеральной службы по труду и занятости, которая ежегодно составляет списки лиц, рекомендуемых к привлечению в качестве трудовых арбитров при рассмотрении коллективных трудовых споров. Аналогичные нормы в трудовом законодательстве Монголии не предусмотрены, но они представляются необходимыми. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ считает, что арбитраж должен выбираться свободно и что его решение обязательно для выполнения сторонами. Но высказывает негативное отношение к обязательному арбитражу, противоречащему, по его мнению, принципам добровольных переговоров и коллективных договоров, независимости переговорного процесса. Признание законодательства о добровольном примирении и арбитраже до объявления забастовки как не ущемляющее свободу объединений обусловливается тем, что обращение в арбитраж не считается обязательным и практически не препятствует объявлению забастовки107. В то же время имеются исключения, касающиеся жизненно важных служб, прерывание работы которых может поставить под угрозу жизнь, личную безопасность и здоровье населения или какой - либо его части. Признается допустимость использования обязательного арбитража, если такая модель - результат согласия сторон. Это допускается в жизненно важных службах в прямом смысле этого слова, если это - услуги, отсутствие которых может угрожать жизни, личной безопасности или здоровью всего населения, или его части. Возможно принудительное применение обязательного арбитража в случае чрезвычайного положения в стране или в отношении государственных служащих, осуществляющих властные полномочия от имени государства108.

На основании сказанного можно сделать вывод, что трудовое законодательство Монголии о разрешении коллективных трудовых споров не полностью соответствует принципам добровольного и свободного выбора арбитража.

С учетом изложенного представляется целесообразным внести изменение в законодательстве Монголии, закрепляющее положение о том, что стороны коллективного трудового спора должны выбрать трудового арбитра по взаимному согласию. Если же они не придут к согласию в течение трех рабочих дней, то тогда обращаются к префекту соответствующей местной администрации с просьбой их назначить.

Российскими нормами установлено, что рассмотрение коллективного трудового спора в трудовом арбитраже обязательно и его решение для сторон имеет обязательную силу независимо от наличия соглашения сторон по данному вопросу в определенных органах и организациях, где право на забастовку ограничено законом. При отсутствии соглашения сторон о создании временного трудового арбитража, его составе и регламенте, о передаче спора в постоянно действующий трудовой арбитраж, решение по этим вопросам принимает соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров.

## Правовое регулирование забастовки, локаутов, пикетирования

В тот же день - 27 мая 2013 года руководство компании известило профсоюз о том, что оно обратилось в Министерство труда с просьбой о содействии в организации новых переговоров. Оно также сообщило, что время, затраченное профсоюзными лидерами на участие в трехсторонних переговорах, будет зачтено как фактически отработанное рабочее время. Министерство труда Монголии прислало ответное письмо, которое адресовано председателю Федерации профсоюзов работников, транспорта, связи и нефти, и копии спорящим сторонам с объяснением, что Правительство не может участвовать согласно ч. 9 ст. 120 Закона Монголии «О труде», где установлено, что запрещается вмешательство посторонних в организацию забастовки. А также согласно ратифицированному Монголией международному договору Правительство не имеет возможности участвовать в данном коллективном трудовом споре. В соответствии с ч. 10 ст. 120 Закона Монголии «О труде» спорящие стороны должны непосредственно провести переговоры. В результате коллективный трудовой спор все же был рассмотрен при участии представителей Министерства труда.

Иск компании ЗАО Петрочайна о признании этой забастовки незаконной не был рассмотрен судом и, значит, данная забастовка не признана незаконной. Этот коллективный трудовой спор так и не был официально разрешен. Основаниями, по которым забастовка будет признана незаконной, служат следующие предусмотренные Законом Монголии случаи: - нарушение положений, предусмотренных ч.1 ст.119 данного Закона, где указано, что представители работников имеют право на забастовку в случае уклонения работодателя от участия в установленных примирительных процедурах, невыполнения им соглашений, достигнутых при осуществлении посредничества, либо невыполнения решения трудового арбитража, а также уклонения от принятия решения согласно рекомендации трудового арбитража; - проведение забастовки в организациях, указанных ч.1 ст. 122 данного Закона, где забастовки запрещены в органах, обеспечивающих оборону государства, внутреннюю государственную безопасность и общественный порядок. В Российской Федерации забастовка незаконна: - при нарушении сроков, процедур и требований, предусмотренных законом; - если при проведении забастовки не будет обеспечен установленный минимум необходимых работ (услуг).

По российскому законодательству забастовка может быть признана незаконной по решению суда не ниже, чем города федерального значения, субъекта Федерации. Решение суда доводится до сведения работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки о решении суда. Вступившее в законную силу решение суда о признании забастовки незаконной подлежит немедленному исполнению. Это значит, что работники обязаны прекратить забастовку и приступить к работе, причем не позднее следующего дня после вручения копии решения суда возглавляющему забастовку органу.

По данным Росстата число забастовок в России значительно сократилось. Так если в 1991-2001 годах число организаций, в которых проходили забастовки, составляло от 1755 (1991г.) до 7285 (1999 г.), то с 2002 года это число резко пошло на спад в 2006 - 2013 гг. были зарегистрированы только единичные случаи (например, только 3 в 2013 году.). Е.С. Герасимова связывает это с проблемами в определении наличия коллективного трудового спора, сложных процедур выдвижения требований и объявления забастовки, отсутствием однозначных критериев, позволяющих определить заранее законна ли забастовка, привлечением к ответственности за участие в забастовке, непоследовательностью правовых позиций судов и другими факторами145.

По данным Центра мониторинга и анализа “Трудовые конфликты” при Санкт-Петербургском гуманитарном университете профсоюзов экономический кризис усилил напряженность в трудовых отношениях. В 2015 году число трудовых конфликтов, в том числе забастовок, возросло на 11% по сравнению с 2014 годом и на 23 % по сравнению с 2013 годом. Их причинами в основном служат невыплата заработной платы, сокращение численности работников, нарушения условий труда. Растет число социально - трудовых конфликтов, протекающих с нарушением трудового законодательства. Отмечается его сложность для практического применения146.

В Монголии и Российской Федерации предусмотрены гарантии реализации права на забастовку: обязанности работодателя и государственных органов, закрепление прав работников в связи с проведением забастовки. В частности, установлено, что на время забастовки за участвующими в ней работниками сохраняются место работы и должность.