

В. С. Яричевский, канд. юрид. наук,
Л. В. Яричевская, канд. юрид. наук
Харьков

ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Утвержденная Кабинетом Министров Украины для представления международному валютному фонду Программа экономических реформ и политики Украины* содержит определение базовых принципов этой политики, первым из которых выступает принцип демократии, законодательное закрепление которого рассматривается в качестве гарантии построения независимого государства, исходя из всестороннего осмысления путей экономического и политического развития, которые десятилетиями навязывались Украине в составе жестко централизованной системы хозяйствования бывшего Союза ССР. Данное направление предполагает переход от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления. Наиболее выразительно оно проявляется во взаимоотношениях трудовых коллективов с органами государственного управления. При этом наблюдается новый подход к выработке соотношения между централизацией и децентрализацией управленческих функций на уровне предприятий. Новизна заключается в переориентации роли и содержания деятельности министерств и ведомств путем направления их функций на решение стратегических задач экономики, имеющих значение общегосударственного, общепромышленного или межотраслевого характера. Важнейшей предпосылкой, непременным фактором и главным условием данного процесса выступает самостоятельность и защищенность членов трудовых коллективов, функционирующих в новых режимах рыночного хозяйствования.

В целях успешного формирования и функционирования нового хозяйственного механизма на предприятиях коллективы должны быть избавлены от диктата бюрократического централизма, командно-нажимных методов управления. Главной движущей си-

* Деловая Украина. 1992. № 17.

дой становится интерес. Поэтому задача органов государственного управления состоит в том, чтобы, научно манипулируя этой социально-экономической категорией, в процессе руководства создавать условия для максимального использования потенциала трудовых коллективов в управлении хозяйственной деятельностью, развитии индивидуальной и коллективной инициативы, целеустремленности, творчества, повышении ответственности.

В настоящее время проблема взаимоотношений указанных субъектов однозначно не решена ни в научной литературе, ни в законодательной, ни в практической деятельности. Это обусловлено неодинаковыми подходами ученых и специалистов-практиков к выработке и созданию принципиально новой модели механизма управления экономикой Украины. Обеспечение условий для развития хозяйственной самостоятельности предприятий требует коренных преобразований деятельности органов государственного управления, ее содержания, функций, методов, форм и соответственно компетенции в отношениях с трудовыми коллективами. Непоследовательное, половинчатое, а в ряде случаев — противоречивое законодательное регулирование взаимодействия названных субъектов стало серьезным препятствием успешной социально-экономической деятельности предприятий, осуществления перехода к рыночной экономике.

Сложность проблемы состоит не только в кризисном состоянии экономики, но и в том, что пути интеграции в мировое экономическое сообщество связаны с радикальными изменениями, трансформациями принципов взаимосвязей органов государственного управления и трудовых коллективов, их психологии, стиля, методов, складывающихся и укоренявшихся в течение десятилетий авторитарного государственного режима. Традиционно в основе юридических, теоретических и практических позиций по данному вопросу лежали утверждение и развитие демократического централизма как сочетания централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий. В этом направлении закреплялось главенствующее положение государства как основного собственника единого народнохозяйственного комплекса. Из этого положения истекли полномочия органов государственного управления, которые позволяли им монополизировать управление предприятиями. Проводилась в жизнь идея о том, что в качестве собственника основных средств производства государство сохраняет за собой непосредственное выполнение различных правомочий в области организации и деятельности предприятий, используя для этого субординационные методы, командные рычаги. При этом самостоятельность трудовых коллективов обычно сводилась к способности его администрации управлять своим коллективом и через него вещественными элементами самостоятельно в рамках тоталитарной государственной дисциплины и законности. Фактически же принятие администрацией любых управленческих решений оперативного характера предподре-

делялось директивами и указаниями вышестоящих государственных органов. Трудовым коллективам отводилась роль объектов управления, сферы реализации государственно-властных полномочий в процессе выполнения функций управления. Отсюда следует, что децентрализация управления предприятиями, провозглашаемая ранее, долгое время имела весьма относительный, опосредованный характер, проявлялась в предоставлении администрации некоторых полномочий по осуществлению компетенции предприятия. Действуя в соответствии с принципом единоначалия в процессе организации труда, производства и быта трудящихся, реализуя на данной основе правосубъектность предприятия (коллектива работников) во взаимоотношениях с вышестоящими органами, администрация обязана была выполнять лишь отдельные функции демократическим путем.

Несмотря на конституционное закрепление в 1977 году широкого спектра управленческих полномочий трудовых коллективов, сохраняющаяся административно-командная система управления предприятиями придавала механизму реализации этих полномочий декларативный, ритуальный характер. Это проявлялось, в частности, в том, что и в правовом регулировании, и на практике роль трудовых коллективов в управлении предприятиями по-прежнему определялась с позиции лишь дальнейшего расширения (углубления) их участия в деле управления, основанном преимущественно на выполнении администрацией предприятий директивных указаний вышестоящих органов. Предрешенность любых обсуждений, отсутствие гласности и альтернативности подходов, объективной конструктивной критики и самокритики, а также другие факторы обусловили не только безинициативное и формальное участие трудящихся в работе общественных формирований и их выборных органов, но и неуважительное, а зачастую пренебрежительное отношение к их решениям. Отчуждение трудящихся и их коллективов от управления предприятиями сопровождалось экономическим, юридическим и организационным отчуждением их от средств производства и распределения продуктов труда и в то же время — фактическим закреплением общественной собственности в распорядительной компетенции различных государственных ведомств, их бюрократического аппарата. На данной основе использование административно-командных методов, волюнтаристское вмешательство в жизнедеятельность коллективов рабочих и служащих привели к полному игнорированию их интересов, широкой практике принятия органами государственного управления ошибочных или необоснованных решений при отсутствии ответственности за их негативные последствия.

Отражением нового этапа во взаимоотношениях органов государственного управления с трудовыми коллективами стало принятие законов Украины «О собственности», «О предприятиях в Украинской ССР», «О хозяйственных обществах», «О местных Советах народных депутатов Украины и местном самоуправлении»,

а также других, открывающих дорогу для перехода к рыночной экономике. Новизна заключается, во-первых, в правовом утверждении субъектами права новой формы собственности — коллективной, — в первую очередь трудовых коллективов государственных предприятия, а также предприятий иных видов и категорий. Во-вторых, имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное за государственным предприятием стало принадлежать ему на праве полного хозяйственного ведения, что означает право владения, пользования и распоряжения указанным имуществом по своему усмотрению, право предпринимать относительно его любые действия, не противоречащие уставу предприятия.

В Законе «О предприятиях в Украинской ССР» механизм реализации права полного хозяйственного ведения представлен посредством системы управления предприятием и самоуправления трудового коллектива. Основным документом, в котором должна быть закреплена конкретизированная для данного предприятия система управления и самоуправления, выступает устав предприятия. Естественно, что в условиях перехода к рыночной экономике основной фигурой в осуществлении имущественных прав выступает собственник, которому предоставлена возможность осуществлять свои права по управлению предприятием непосредственно или через уполномоченные им органы. С другой стороны, руководитель предприятия самостоятельно решает вопросы деятельности предприятия, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов управления данным предприятием, а собственник имущества не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность руководителя предприятия.

Значение определяющего фактора приобрело закрепление принципиально нового статуса трудового коллектива и администрации как его составной части, одной из субъектных форм, осуществляющих полномочия в управлении и самоуправлении. Трудовым коллективом предприятия составляют все граждане, участвующие своим трудом в его деятельности на основе трудового договора (контракта, соглашения), а также других форм, регулирующих трудовые отношения работника с предприятием. В то же время обращают на себя внимание непоследовательность, незавершенность и половинчатость правового регулирования взаимоотношений трудовых коллективов с государственными органами с одной стороны и с администрацией предприятия — с другой. Так деятельность государственных органов и администрации предприятия определяется, а как управление, как руководство предприятием. Известно, что в административно-правовой науке соотношение данных понятий рассматривается с учетом их существенных различий. Данный вопрос приобрел актуальность в настоящее время, когда необходимы выработка четких научных подходов, формирование вполне конкретных представлений, связанных с осуществлением децентрализации государственного управления народным хозяйством Украи-

ны. В частности, нуждается в яном теоретическом осмыслении и законодательном закреплении определение сущности государственного руководства в отличие от хозяйственного управления как видов деятельности, выполняемых различными субъектами. От этого зависит определенность в разграничении сферы деятельности тех или иных органов, их функций, компетенции, ответственности и пр.

Представляется, что в содержании статей 15 и 16 Закона «О предприятиях в Украинской ССР» имеется противоречие правового регулирования взаимоотношений трудового коллектива с администрацией и государственными органами... Утверждение юридической самостоятельности трудовых коллективов на уровне локального управления неизбежно должно сопровождаться реформированием, с одной стороны, централизованного воздействия на государственные предприятия, существенным изменением его форм и методов на всех уровнях, а с другой стороны, механизм взаимоотношений трудового коллектива и его составной части — администрации предприятия. Если законодательно признано, что решения по социально-экономическим вопросам, касающиеся деятельности предприятия, вырабатываются и принимаются его органами управления с участием трудового коллектива и уполномоченных им органов, а высшим руководящим органом коллективного предприятия является общее собрание (конференция) собственников имущества (заметим, что в данной форме собственником может выступать практически каждый член трудового коллектива), то законодательное ограничение управленческих полномочий трудового коллектива в этих условиях выглядит неубедительно. Так же как и дифференциация трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы и без таковой, когда известно, что в роли последних могут выступать только индивидуальные и семейные предприятия.

Каковы же рамки полномочий по самоуправлению трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы? В пункте 2 статьи 15 Закона «О предприятиях в Украинской ССР» они ограничены следующими элементами: — рассматривает и утверждает проект коллективного договора; — рассматривает и решает согласно уставу предприятия вопросы самоуправления трудового коллектива; — определяет и утверждает перечень и порядок предоставления работникам предприятий социальных льгот; — участвует в материальном и моральном стимулировании производительного труда, поощряет изобретательскую и рационализаторскую деятельность, возбуждает ходатайство о предоставлении работников к государственным наградам. Приходится констатировать, что законодательство Украины пошло по пути урезания полномочий трудовых коллективов по самоуправлению. Даже в Союзном законе «О государственном предприятии (объединении)» 1988 года было закреплено положение о том, что трудовой коллектив, являясь полноправным хозяином на предприятии, самостоятельно решает все вопросы производственного и социального развития.

Таким образом создавалась база широкого самоуправления даже в рамках командно-административного сектора государственной экономики, и соответственно стимулировалась заинтересованность и ответственность трудовых коллективов за принятые и самостоятельно реализованные решения на уровне предприятия.

Необходимо отметить, что законодательство Украины не ограничилось регулированием объема правомочий трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы. Законом «О предприятиях в Украинской ССР» предусмотрена разновидность трудовых коллективов государственного и иного предприятия, в котором доля государства или местного Совета народных депутатов в стоимости имущества составляет более 50 процентов. Для них установлен следующий объем полномочий по самоуправлению:

- рассматривает совместно с учредителем изменения и дополнения устава предприятия;

- совместно с учредителем предприятия определяет условия найма руководителя;

- участвует в решении вопроса о выделении из состава предприятия одного либо нескольких структурных подразделений для создания нового предприятия;

- совместно с собственником решает вопрос о вступлении и выходе предприятия из объединения предприятий;

- принимает решения об аренде предприятия, создании на основе трудового коллектива органа для перехода на аренду и выкупа предприятия.

При частичном выкупе имущества предприятия трудовой коллектив приобретает право собственника, а предприятие — статус совместного. После полного выкупа предприятия трудовой коллектив приобретает права коллективного собственника. Следовательно, объем полномочий по самоуправлению трудового коллектива законодательство Украины непосредственно связывает с объемом собственности на имущество предприятия. Этот подход в целом соответствует природе управленческих функций, основой которых выступает право собственности. В то же время очевидно, что предстоит значительная работа по перестройке экономических и политических механизмов, тормозящих работу по переходу трудовых коллективов на самоуправление предприятиями. Но альтернативы данному направлению нет. Его формирование зависит от многих факторов, в том числе от формирования механизмов реализации законов, обеспечивающих переход к рыночной экономике, в которых демократические принципы управления должны быть наполнены новым содержанием, а механизмы их реализации получить новые элементы, посредством которых будет последовательно происходить становление суверенного правового государства, гарантирующего гражданам права субъектов самоуправления во всех общественных ячейках и в первую очередь — в трудовых коллективах.