

Директива о рабочем времени – какова должна быть позиция ЕФПОО в отношении ее в дальнейшем?

- 1) Пересмотр Директивы о рабочем времени (ДРВ)¹ остается в повестке дня Еврокомиссии, от которой в 2015 году ожидают новых предложений в связи с тем, что социальные партнеры не смогли достичь в ходе переговоров в 2012/13 годах соглашения по этой теме. В настоящее время Комиссия собирается провести целевое исследование по ситуации с организацией рабочего времени в секторе здравоохранения, которое планируется начать прямо сейчас. Как следует из статьи, опубликованной брюссельским офисом Конфедерации Национальных систем здравоохранения (Работодатели), в новом проекте Директивы о рабочем времени должно быть больше «гибкости».²
- 2) 21 мая Арминдо Силва, директор по вопросам занятости, социального законодательства и социального диалога, направил Генеральным секретарям ЕФПОО и NOSPEEM письма, в которых он извещает обе организации о том, что Генеральный Директорат Еврокомиссии по вопросам занятости заключил соглашение с двумя информационно-консультативными службами ((ICF-GHK и Fondazione Giacomo Brodolini) с целью проведения исследований, которые должны рассчитать:
 - “Экономический эффект от внесения различных возможных изменений в законы ЕС о рабочем времени, в том числе: сделать оценку административных, юридических и других косвенных затрат, повторно изучить фактический материал, оценить более широкие экономические последствия от деятельности организаций, занимающихся вопросами рабочего времени, а также
 - Экономические, финансовые и организационные последствия возможного внесения поправок в положения о рабочем времени для сферы здравоохранения/ухода за лицами преклонного возраста».

Датское консультационное агентство COWI (субподрядчик фирмы Fondazione Giacomo Brodolini) связалось с Секретариатом ЕФПОО и попросило дать интервью о том опыте, который имеет организация в области применения ДРВ.

Совета европейских муниципалитетов и регионов (CEMP) как объединение работодателей, в свою очередь, также предложил ЕФПОО рассмотреть вопрос о ДРВ в рамках социального диалога в секторе местных и региональных органов самоуправления. CEMP не уточнил, какую форму должно принять это обсуждение, и ЕФПОО пока отклоняет любые подобные обсуждения, ссылаясь на отсутствие мандата.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0088:EN:HTML>

² <http://www.nhsemployers.org/about-us/nhs-european-office/working-time-directive>

Такое развитие событий, тем не менее, указывает ЕФПОО на необходимость разъяснить свою позицию в случае любой новой попытки пересмотреть Директиву о рабочем времени или вести переговоры на эту тему. Очевидно, что над сценарием дальнейших переговоров придется работать с особой тщательностью, продумывая, кто будет разговаривать с кем и на основании какого мандата. Важно также подчеркнуть, что пересмотр любой действующей директивы путем переговоров должен в обязательном порядке приводить к принятию юридически обязательного к исполнению нормативно-правового инструмента.

В свете проблем, которые возникли с транспонированием рамочного коллективного соглашения по охране труда в парикмахерском секторе в европейское законодательство, это положение, похоже, перестало быть само собой разумеющимся.

- 3) Для контекста: Первая сессия Европейского парламента нового созыва должна состояться 1 июля, при этом последней датой для окончательного формирования различных политических групп было 24 июня. Прения по новому составу Еврокомиссии еще не начались, поскольку центральной темой дебатов, проходящих в настоящее время, является избрание нового Председателя Комиссии. Таким образом, на этой стадии сложно с уверенностью говорить о том, какой будет политика новой Еврокомиссии по вопросу о рабочем времени. По этой же причине мы тоже не можем высказать никакого мнения о позиции Европарламента. В качестве напоминания: в своем Коммюнике от 2 октября 2013 года (2013) 685 по выполнению программы оптимизации и повышения эффективности государственного регулирования (REFIT) Еврокомиссия старого состава заявляет, что основной целью программы является сокращение законодательного бремени для предприятий малого и среднего бизнеса..., при этом наиболее обременительным называется, среди прочих, законодательство ЕС по охране труда. Полный свод законов ЕС об охране труда (Директива 89/391/ЕЕС и связанные с ней 23 директивы) в настоящее время проходят всестороннюю оценку, которая предполагает консультации с социальными партнерами по конкретным вопросам... Результаты этой экспертной оценки будут опубликованы до конца 2015 года». В своем недавнем заявлении для прессы в июне 2014 года Комиссия считает хорошей практикой управления законодательством отзыв предложений, которые перестают развиваться и в ходе законодательного процесса, с тем, чтобы создать возможности для нового старта и альтернативных путей достижения поставленных законодательных целей.
- 4) Этот общий подход, направленный на сокращение объемов государственного регулирования, вероятно, мог бы повлиять на Директиву о рабочем времени, которая является неотъемлемой частью пакета законов ЕС по охране труда. По тому, как сформулированы вопросы в пункте 1), кажется очевидным, что акцент делается на «связанные с регулированием прямые и косвенные издержки и финансовые и организационные последствия, а не на повышение уровня охраны труда работников и пользу для общества в целом». Такой подход идет вразрез с концепцией Европейского агентства по безопасности и гигиене труда (EU-OSHA), которое, например, продолжает неустанно говорить о

необходимости инвестирования в охрану труда на рабочем месте, что будет повышать и экономическую конкурентоспособность организаций.

- 5) Тем не менее, заслуживает внимания тот факт, что Еврокомиссия начала судебные разбирательства с рядом государств–членов ЕС по поводу ненадлежащего исполнения Директивы. За исключением двух случаев, все они касаются врачей (смотрите перечень случаев в Приложении.)
- 6) Резолюция ЕФПОО об укреплении прав трудящихся и повышении уровня занятости в Европе посредством коллективных переговоров, социального диалога и трудовых отношений, принятая в мае 2014 года Конгрессом в Тулузе, предусматривает в п. 20, что *«ЕФПОО проведет оценку своей политики в области сокращения и реорганизации рабочего времени, продолжит борьбу против внесения любых изменений в определение рабочего времени, и будет ратовать за отмену увеличения продолжительности рабочего времени в Директиве о рабочем времени».*
- 7) Эта позиция четко повторяет ту линию, которую мы выдерживали при попытке провести переговоры о пересмотре Директивы о рабочем времени в течение 2012 года, и также нашла отражение в переговорном мандате ЕКП с 20 сентября, нацеленного на то, чтобы
 - Рассмотреть возможность полного или поэтапного отказа от возможности индивидуальных отступлений от действующих норм в ближайшем будущем.
 - Сохранить статус-кво в отношении нормативных периодов
 - Обеспечить выполнение решений Европейского суда справедливости по делам о простое в режиме работы по вызову и о компенсационном отдыхе.

Другие пункты мандата призваны лимитировать возможности частичного отступления от закона в отношении независимых работников, а также ограничить продолжительность рабочего времени в расчете «на одного работника».

После того, как соглашение будет подписано, европейские социальные партнеры совместно потребуют, чтобы оно было реализовано в формате Директивы решением Европейского совета по представлению Еврокомиссии.

- 8) Переговорный процесс начался в декабре 2011 года. В ходе переговоров было проведено 9 официальных встреч между работодателями и профсоюзами. Со стороны работодателей в переговорах принимали участие представители Деловой Европы, Европейской ассоциации ремесленников, малых и средних предприятий (UAPME) и Европейского центра работодателей и предприятий сферы общественного обслуживания (СЕЕР). Со стороны профсоюзов в переговорах приняли участие представители национальных конфедераций, входящих в ЕКП, по одной от каждой страны, три представителя Европейской федерации профсоюзов, по одному представителю от Женского и Молодежного комитетов ЕКП, один представитель Европейского совета профессиональных и управленческих кадров (Eurocadres), а также Европейской конфедерации управленческих кадров (СЕС). ЕФПОО вошла в состав группы, работавшей над проектом документа. Двухдневное заседание, состоявшееся в мае 2012 года, было посвящено проведению семинара по изучению ряда дел, поданных на

рассмотрение, как профсоюзами, так и работодателями. В сентябре 2012 года официальный девятимесячный период переговоров должен был завершиться, но фактически лишь в сентябре стороны перешли к обсуждению ключевых вопросов. Работодатели внесли предложения по следующим пунктам:

- Сфера применения/определение понятия «рабочего времени»: работодатели хотят, чтобы Директива содержала формулировку, в которой делалось бы различие между «активным» и «неактивным» рабочем временем, и в которой только время ожидания на рабочем месте в режиме работы по вызову приравнивалось бы к стопроцентно рабочему времени.
- Ежегодный отпуск: формулировка в статье 7.1 должна включать указание на минимальный период работы, дающий право на получение оплачиваемого отпуска. Устанавливается также связь с другими видами отпуска
- Этот минимальный период следует увеличить до 12 месяцев посредством национальных законодательств, административных положений, а также коллективных договоров, заключаемыми между профсоюзами и работодателями.
- Период компенсационного восстановительного отдыха в статьях 17.2 и 18 («в течение разумного периода») должен определяться национальным законодательством, коллективным договором, или соглашением, заключенным между социальными партнерами.

9) Предложения ЕКП:

- Доработать вводную часть с учетом различных положений Договора об образовании Евросоюза и статей Хартии Европейского Союза об основных правах (статьи 31 и 33), со ссылкой на Директиву ЕС 2002/14/, а также на определение здоровья, данное ВОЗ. Напомнить о связи между охраной труда работников и благополучием широкой общественности в целом, особенно в сфере транспорта и промышленных объектов, например, электростанций. Указать на необходимость введения такой модели организации рабочего времени, которая обеспечивала бы значительно лучший баланс между трудовой, семейной и личной жизнью. Обратить внимание на то, что работники должны иметь возможность управлять своим рабочим временем;
- В новой статье 13 о достижении баланса между трудовой, семейной и личной жизнью, использовать пункты, изложенные в предложениях по вводной части под литерой а.
- Ужесточить определение в статье 17 (а), сделав ссылку на «лиц, несущих прямую и конечную ответственность за ежедневное управление корпоративным предприятием, которые полномочны представлять компания и принимать корпоративные решения, т.е. генеральных исполнительных директоров (или лиц, занимающих сравнимые должности) и старших руководителей, напрямую подчиненных последнему и лицам, назначенным непосредственно советом директоров, в государственном или частном секторе»

- **Заключительные положения:** ЕКП предлагает ужесточить условия для индивидуальных отступлений от действующих нормативов, в соответствии с которыми работодатель не имеет права заставлять сотрудника работать более 48 часов в неделю (рассчитывается как средняя величина за период в 4 месяца) без его согласия. Подобное соглашение между сотрудником и работодателем может быть заключено не более чем на четырехмесячный период. Не допускается превышение 48-часового лимита рабочего времени в неделю в первый месяц работы или во время испытательного срока. Работники должны иметь право расторгнуть соглашение в письменной форме. Работник не должен подвергаться санкциям за отказ трудиться более 48 часов в неделю. Работодатели, намеренные использовать возможность индивидуального отступления от действующего норматива, должны действовать в рамках информационно-консультативного процесса. Работодатель обязан по своей инициативе предложить сотрудникам, готовым работать более 48 часов в неделю, пройти бесплатное медицинское обследование, при этом он обязан вести учет фактических результатов обследований. Эти сведения должны быть предоставлены в распоряжение официальных инстанций. В случае несоблюдения вышеизложенных условий, в отношении такого работодателя государствами-членами будут приняты действенные санкции. В конечном счете, делегация ЕКП хочет поэтапного отказа от практики индивидуальных отступлений от действующих общеевропейских нормативов.
- 10) Основным камнем преткновения во время переговоров стало определение «рабочего времени» и невозможность получить согласие работодателей на поэтапный отказ от индивидуальных отступлений от действующих нормативов (“opt-outs”). Работодатели подчеркивали межотраслевой характер Директивы ввиду наличия проблем, общих для всех отраслей. Работа в условиях индивидуального отступления от действующих нормативов использовалась во многих отраслях и не ограничивалась только теми секторами, где практиковалась «работа по вызову». Все компании, независимо от того, были они частными или государственными, большими или маленькими, нуждались в возможности индивидуального отступления от действующих общеевропейских нормативов в качестве «общей альтернативы». Дополнительные предложения ЕКП, требующие контроля за индивидуальными отступлениями, были признаны слишком ограничительными. Официальный представитель работодателей заявил, что 22-я статья в ее нынешнем виде уже содержит аналогичное правило, и необходимо претворить его в жизнь.

Работодатели часто приводили довод о том, что любое окончательное соглашение подвергнется тщательному анализу со стороны Европейского совета, в сущности, имея ввиду, что социальные партнеры не могут вести переговоры независимо. Снова и снова они ссылались на необходимость «правовой определенности» и на то, что пересмотренная Директива не должна создавать новые проблемы. По этой причине необходимо было ввести определение «неактивного времени ожидания». Было также крайне важно положить конец «абсурдным ситуациям, когда работники, находящиеся в режиме ожидания при работе по вызову, могли просто спать 10 часов кряду».

Возражая на последнее замечание, ЕКП призвала учитывать особые обстоятельства в тех секторах, где потребность в круглосуточных услугах необходима по объективным причинам, например, в секторе общественной безопасности или здравоохранения, как это продемонстрировал семинар по изучению ситуации в этой области. Представитель ЕКП со своей стороны подчеркнул необходимость правовой определенности, ссылаясь, в частности, на законодательство ЕС в статье 31 Свода федеральных правил, согласно которым ЕС и его государства-члены должны гарантировать «каждому работнику право на ограничение количества рабочих часов» и «постепенное сокращение продолжительности рабочего дня, пока улучшения поддерживаются» (Ст. 151 ДФЕС). Более того, Директива о рабочем времени гласит, что «повышение уровня охраны труда работников является целью, которая не должна быть подчинена соображениям чисто экономического характера». ЕКП выразила готовность вести разговор о том, что индивидуальные отступления должны «исчезнуть естественным образом». Также представитель ЕКП обозначил готовность обсуждать вопрос о нормативном периоде для рабочего стажа, дающего право на ежегодный отпуск, предпочитая решения, согласованные в переговорном порядке. В своем выступлении он подчеркнул необходимость заключения сбалансированного соглашения. При этом, однако, было с предельной ясностью обозначено, что ЕКП не согласна вносить изменения в определения рабочего времени, содержащиеся в статьях 1 и 2 статей ДРВ. ЕКП также считает необходимым сделать более жестким определение «независимых работников» - еще одной потенциальной лазейки для индивидуального отступления от действующих нормативов.

По сути, переговоры зашли в тупик. Обе стороны сохраняют диаметрально противоположные позиции. По вполне понятным причинам внутри делегации ЕКП прошли непростые дискуссии, где провести «красную черту», однако члены Исполкома ЕКП на заседании 12 декабря 2012 пришли к однозначному выводу, что переговоры продолжать не следует.

- 11) В ходе согласования мандата на ведение переговоров в ноябре 2011 года Исполком ЕФПОО одобрил создание Консультативной группы по рабочему времени (WTAG), которая будет собираться в ходе переговорного процесса и даст возможность членским организациям ЕФПОО обсуждать течение основных переговоров, а также снабжать информацией и реагировать на наработки группы ЕКП, занимающейся проектом текста соглашения. Эта Консультативная группа стала весьма ценным форумом для дискуссий, и некоторые из ее предложений, касающиеся дополнений к общим положениям Директивы, были взяты на вооружение группой ЕКП, работающей над проектом текста соглашения.

Консультативная группа по рабочему времени довольно подробно обсудила пути решения центральных вопросов о времени ожидания в режиме работы по вызову и индивидуальных отступлений от действующих общеевропейских нормативов. Обсужденные темы включали:

- Внесение изменений в статью 22 (индивидуальные отступления), которые оговаривали бы возможность более продолжительного рабочего времени при особых условиях.
- Возможность отступления от закона об ограничении рабочей недели 48 часами только в случае широкого использования режима ожидания на предприятии – возможность введения его в качестве базового только в тех случаях, когда время ожидания на рабочем месте в режиме работы по вызову составляет пятьдесят или более процентов рабочего времени. Однако возникают сомнения относительно того, будет это положение распространяться на все случаи или, надлежащим образом, на все сектора экономики, где используется режим ожидания.
- Необходимость установления предельной продолжительности рабочей недели во всех отраслях и для всех профессий (по причинам охраны труда) – например, на уровне 56 часов, каковой лимит в настоящее время применяется в некоторых коллективных договорах. Может также оговариваться, что любое превышение 48-часового лимита в рабочей неделе возможно только для тех, кто работает в режиме работы по вызову. Однако требуется дальнейшее обсуждение этой темы, а также вопроса о том, возможно ли сформулировать некое общее положение, которое будет работать во всех секторах.
- Связь с конкретными секторами.
- Независимо от того, будет ли увеличение продолжительности рабочего времени сверх предельного норматива прописано в коллективном договоре или в договоре с социальным партнером, оно должно быть предметом индивидуального соглашения с работником с четким указанием на право последнего отказаться от работы в таком режиме.
- Необходимость соблюдения максимального 4-месячного периода для работающих в режиме индивидуального отступления от действующих предельных нормативов.
- Применение особого правила будет также означать, что работодатели должны осуществлять контроль за состоянием здоровья персонала, работающего по этой схеме, такой же или подобный предписанному сегодня контролю за здоровьем лиц, работающих в ночную смену.
- Новых положения закона о медицинском контроле о мониторинге и особенно о санкциях, налагаемых в случае злоупотреблений, непроведения контроля или непредоставления соответствующей информации.
- Установление конечного срока для поэтапного отказа от индивидуальных отступлений и увязывание более продолжительного периода для поэтапного отказа от отступлений только с работой по вызову.

Дискуссии в Консультативной группы не позволили сформулировать окончательную позицию, однако участники группы сошлись в том, что часы ожидания на рабочем месте в режиме работы по вызову должны расцениваться как рабочее время и использование работы по вызову следует ограничить лишь некоторыми секторами. Вопросы достижения баланса между трудовой и личной жизнью приобретают особое значение в ситуациях, когда работник чаще работает дома и когда грань между работой и домом размывается. В качестве примера был поднят вопрос о времени ожидания в режиме работы по вызову в подобных случаях.