

## **Ответ ЕФПОО на позиции, сформулированные в ходе второго этапа консультаций Еврокомиссии по вопросу пересмотра Директивы о рабочем времени**

Ниже приведены краткие ответы на вопросы, поставленные в Сообщении Еврокомиссии, озаглавленном «Пересмотр Директивы о рабочем времени». Общие сведения и обоснование ответов включены в раздел «В», приведенный далее.

### **А. Ответы на вопросы Сообщения**

- 1) *Должны ли изменения правил в отношении рабочего времени в Евросоюзе ограничиться решением вопросов о пассивных дежурствах и компенсационном отдыхе или они касаются более широкого круга вопросов, таких как приведенные в разделе 5.2?*

Любые изменения в Директиве о рабочем времени должны быть связаны с отменой или поэтапным прекращением практики индивидуального отказа от выполнения условий Директивы, и поэтому не могут ограничиваться лишь вопросами, связанными с пассивными дежурствами и компенсационным отдыхом.

- 2) *Учитывая требования статьи 153 Договора о функционировании Евросоюза (TFEU), считаете ли вы что:*
- a) *условия, сформулированные в разделе 5.1 относительно пассивных дежурств и компенсационного отдыха,*
  - b) *некоторые или все условия, сформулированные в разделе 5.2 относительно других вопросов, поднятых социальными партнерами, а также данного обзора — могут составить общую базу для решения задач, сформулированных в ваших комментариях к выводам первого этапа консультаций?*

Ни условия, сформулированные в разделе 5.1, ни приведенные в разделе 5.2 не могут являться общей базой для решения задач ЕФПОО относительно рабочего времени. Для этого есть несколько причин. Основные из них: позиция Еврокомиссии относительно пассивных дежурств не реализует в полной мере постановлений Суда Европейских сообществ по делам испанского профсоюза SIMAP, Джегера (Jaeger) и Делласа (Dellas); Еврокомиссия, по-видимому, исключает возможность отмены или поэтапного прекращения практики индивидуального отказа.

- 3) *Готовы ли европейские социальные партнеры на межотраслевом и отраслевом уровнях начать переговоры по всем или некоторым вопросам, поднятым в Сообщении, с целью заключения соглашения, которое сделает возможным внесение поправок в Директиву, используя для этого возможности, доступные в соответствии со ст.155 TFEU?*

ЕФПОО считает, что некоторые из ключевых вопросов, связанных с регулированием рабочего времени, включая вопрос о возможности индивидуального отказа и вопрос о пассивных дежурствах, важны для нескольких отраслей экономики, поэтому, если переговоры проводятся, они должны проводиться на межотраслевом уровне. Тем не менее, рассматривая темы, сформулированные в сообщении, ЕФПОО не считает, что имеются достаточные основания для участия в переговорах на каком бы то ни было уровне. Минимальными требованиями ЕФПОО для вступления в переговоры являются отмена или поэтапное прекращение практики индивидуального отказа, соответствие Директивы о рабочем времени постановлениям суда по делам SIMAP, Джегера и Делласа, включение в документ принципов незамедлительного предоставления компенсационного отдыха, а также сохранение механизма коллективных переговоров как требования при любом продлении базового периода.

## **В. Краткая предыстория составления ответа ЕФПОО на позиции, сформулированные в ходе второго этапа консультаций по вопросу регулирования рабочего времени**

### **1. *Социальный и экономический контекст***

Предложения Еврокомиссии по рабочему времени должны рассматриваться в контексте трудностей, с которыми сталкиваются работники в Европе, в особенности, работники сектора общественного обслуживания. Похоже, что представление об ответственности за финансово-экономический кризис руководителей и ключевых фигур финансового сектора быстро рассеивается. Актуальной остается острая необходимость в налогово-бюджетной консолидации, за которую выступает большинство правительств Европы; координировать этот процесс будет Еврокомиссия. В ближайшее время будут выработаны соответствующие принципы и институциональные формы для работы структур и процессов экономического управления.

Такие механизмы, как социальная защита и защита трудовых прав, равно как и социальный диалог и коллективные переговоры, все чаще воспринимаются Еврокомиссией как помехи на рынке труда, которые необходимо устранить для повышения конкурентоспособности и обеспечения роста. Подход Еврокомиссии к Директиве по рабочему времени с снижением эффективности этого ключевого компонента социального законодательства, противопоставив ему позицию, согласно которой, принципы защиты здоровья и охраны труда приемлемы только в той мере, в какой они не противоречат позиции работодателя, готового «пойти на уступки» лишь ради повышения работоспособности и производительности.

Оценка воздействия, проведенная по запросу Еврокомиссии консультантами Делойт (Deloitte), представляет значимые доказательства в поддержку аргументов профсоюзов в отношении регулирования вопросов рабочего времени, защиты здоровья и охраны труда (см. конкретные пункты ниже). Более того, данный документ не предоставляет убедительных доказательств в поддержку необходимости введения более гибких правил в отношении рабочего времени для повышения конкурентоспособности и производительности. Данные по большинству отраслей, приведенные в документе, выглядят неубедительными. В тех случаях, когда

представлена более определенная информация (текстильная промышленность и финансовое посредничество), можно сделать вывод о том, что к повышению продуктивности приводит более короткий рабочий день.

Давление на работников сектора общественного обслуживания растет, они поставлены в трудные условия и при этом должны демонстрировать высокую производительность: происходит сокращение рабочих мест, поставлено под угрозу социальное обслуживание, а сотрудники вынуждены работать больше. Слабость Директивы о рабочем времени позволит правительствам и работодателям еще более усилить давление. Некоторые фрагменты отчета Делойт напоминают об основных причинах, стоящих за созданием Директивы, и о том, каким должно быть полноценное применение ее положений на практике: «Экспериментальные исследования показали, что установление графика рабочего времени в соответствии с Директивой о рабочем времени (WTD) может привести к снижению в количестве врачебных ошибок и, как следствие, — к повышению безопасности пациента» (раздел 4.2.1, стр. 34).

ЕФПОО также согласна с двумя важными позициями, подчеркнутыми Европейской конфедерацией профсоюзов (ЕКП). Во-первых, имеет место тот факт, что на данный момент дискуссию о рабочем времени необходимо рассматривать в контексте Хартии о фундаментальных правах, которая получила статус юридически обязывающего документа. В частности, в ст. 31 Хартии говорится, что «каждый работник имеет право на условия труда, в которых проявляется уважение к его или ее здоровью, безопасности и достоинству». Во втором параграфе указывается, что «каждый работник имеет право на ограничение максимальной продолжительности рабочего дня, на дневной и еженедельный отдых, а также на ежегодный период оплачиваемого отпуска».

Во-вторых, Лиссабонский договор содержит статью о стратегии достижения гендерного равноправия (ст. 8), а также статью по общим социальным вопросам (ст. 9), которую необходимо рассматривать совместно с общими социальными целями Европейского союза, закрепленными в ст. 3. ЕФПОО согласна с ЕКП в том, что Еврокомиссии не удалось взять на вооружение идею о том, что развивая социальные стратегии, она должна стремиться к прогрессу в социальных вопросах и достижению более высокого уровня социальной защищенности. Еврокомиссия не приняла в расчет результаты исследования воздействия, и, более того, выбрала противоположный подход.

## **2. Конкретные вопросы**

Ниже приведены конкретные комментарии по темам, затронутым в Сообщении Еврокомиссии, рассмотренные в свете данных, опубликованных Еврокомиссией, по вопросу реализации и оценки воздействия Директивы.

### **2.1. Индивидуальный отказ от соблюдения норм Директивы**

Уже неоднократно повторялось, как ЕФПОО и ЕКП, так и другими профсоюзными организациями, что разрешение работникам в индивидуальном порядке отказываться от соблюдения норм законодательства в отношении своего здоровья и безопасности является недопустимым. Цель законодательства

заключается не только в защите самих работников, но также и защите их коллег, а также других людей, которые могут пострадать от того, что работники, которые провели слишком длительное время на рабочем месте, неспособны принимать верные решения и действовать соответствующим образом.

В докладе консультантов Делойт подчеркивается: тот факт, что работники проводят более длительное время на рабочем месте по собственному желанию, не избавляет от рисков в отношении здоровья и безопасности:

«В этой связи можно заключить, что даже для тех, кто предпочитает работать длительное время «добровольно», риск возникновения проблем для здоровья возрастает по мере увеличения рабочих часов, что наблюдается, например, в отношении лиц, не работающих по найму. Поэтому, этот принцип, скорее всего, будет также применим к тем, кто использует индивидуальный отказ, хотя имеющиеся данные и отчеты не берут эту группу в расчет. Мы не обнаружили данных, или результатов исследований, которые могли бы подтвердить эту гипотезу. По этой причине данное утверждение остается гипотезой, хотя и достаточно хорошо обоснованной» (раздел 4.2.2, стр. 35).

Ни Еврокомиссия, ни Делойт не смогли пролить свет на проблему практики индивидуального отказа. Даже в отчете самой Еврокомиссии говорится: «... серьезным недостатком является очевидное отсутствие во многих странах — членах Евросоюза, требования по мониторингу или учету часов, фактически отработанных сотрудниками, практикующими индивидуальный отказ от соблюдения условий Директивы о рабочем времени; также нет сведений о том, в каких отраслях и на каких рабочих местах используется такая практика, а также о том, сколько часов работники продолжают работать сверх 48 часов в неделю».

## **2.2. Пассивные дежурства на рабочем месте**

Три постановления Суда европейских сообществ однозначно определили, что время, когда сотрудник находится на пассивном дежурстве, должно быть засчитано как рабочее время (один час пассивного дежурства = один рабочий час). Как Еврокомиссия, так и организации работодателей делали попытки заявить, что в юридических формулировках присутствует некоторая неточность, и поэтому постановления не были полностью внедрены или включены в текст Директивы. ЕФПОО, совместно с большинством профсоюзных организаций, придерживается позиции, что никакой неясности нет, и что защита прав гарантирована этими постановлениями. Можно рассматривать как прогрессивный шаг тот факт, что Еврокомиссия больше не считает возможным разделять между активным и неактивным временем дежурства. Тем не менее, подход, при котором час пассивного дежурства не приравнивается к часу работы, показывает, что Еврокомиссия остается на старых позициях и означает ослабление той правовой защиты, которую должно было бы обеспечивать решение по делу Делласа.

Тогда как постановления Суда европейских сообществ ясно говорят о том, что время пассивных дежурств на рабочем месте, когда сотрудник находится в полном распоряжении работодателя, должно быть засчитано как рабочее и указано как

такое в Директиве о рабочем времени, ЕФПОО обеспокоена тем, что работодатели будут стараться обходить эти обязательства путем введения более жестких требований для сотрудников, находящихся на пассивном дежурстве, а не на рабочем месте. Для обеспечения полноценной реализации Директивы об этом должны быть осведомлены Еврокомиссия и национальные органы власти».

### **2.3. Компенсационный отдых**

Основной принцип в данном вопросе — необходимость обеспечения условий, при которых периоды компенсационного отдыха не переносятся на более позднее время. Сообщение Еврокомиссии ставит эту проблему, но не предлагает никаких определенных рекомендаций для ее разрешения. В докладе Делойт подчеркивается необходимость избегать отсрочки компенсационного отдыха, что аргументируется наличием «теоретически и эмпирически обоснованных принципов эргономики, согласно которым периоды отдыха нельзя откладывать; отдых должен следовать незамедлительно, что позволяет избежать накопления усталости или других негативных эффектов».

### **2.4. Большая степень гибкости для новых режимов работы**

Этот раздел Сообщения посвящен определению базового периода, в рамках которого рассчитывается средний показатель рабочей недели, максимальная продолжительность которой равна 48 часам. ЕФПОО считает адекватными установленные на данный момент нормы гибкости, позволяющие брать в качестве базового периода 4, 6 или 12 месяцев, что позволяет учесть особенности большинства отраслей. Значительные колебания в продолжительности рабочего дня характерны для многих отраслей, таких как сельское хозяйство, производство, сфера услуг. До сих пор не было приведено убедительных доказательств в поддержку того, что недавние изменения, внесенные в установление рабочего времени, требуют большей гибкости в этой области. Особую обеспокоенность вызывает предложение Еврокомиссии о допущении большей гибкости без учета защиты прав сотрудников посредством коллективных переговоров.

В докладе Делойт представлены убедительные аргументы в пользу того, что, учитывая современные изменения в характере организации работы, необходимо более строгое исполнение правил по защите прав работников в отношении рабочего времени: «Тенденция к формированию индивидуальных графиков рабочего времени в XXI в. неизбежно приводит к возникновению новых рисков для работников. Работники будут более уязвимы к негативным последствиям возрастающей интенсивности рабочих процессов, происходящих на рабочем месте и «стиранию» границы между работой и домом» (раздел 3.4, стр. 32).

В докладе также особо оговаривается вопрос об изменениях в отношении базового периода: «Все это предостерегает против удлинения базового периода для подсчета средней продолжительности периода работы (или периода отдыха), так как более длительный базовый период позволяет накапливать большее количество рабочих часов в рамках определенного временного промежутка. Это, в свою очередь, приводит к накоплению усталости в противоположность подходу, при котором негативных последствий (таких, как усталость) можно избежать, если изначально

обеспечить возможность установления адекватной динамики в чередовании труда и отдыха» (раздел 4.4, стр. 39).

Более того, отчет Делойт еще раз указывает на позицию, которая лежит в основе законодательства о рабочем времени, а также на риски, связанные с выборочным применением Директивы: «При любом прецеденте, увеличение длительности рабочего времени сверх текущих норм Директивы о рабочем времени (WTD) приводит к повышению риска возникновения вредных последствий для здоровья, тогда как сокращение рабочих часов приводит к снижению количества проблем со здоровьем» (Раздел 4.2.2, стр. 35).

### **2.5. *Баланс между работой и личной жизнью в контексте новой демографической ситуации***

Нет никакого сомнения, что возможно улучшить нормативы по рабочему времени, что позволит работникам в большей степени контролировать ситуацию в отношении своего рабочего времени и улучшать баланс между работой и личной жизнью. В частности, более эффективная Директива по рабочему времени может позволить изменить практику, при которой длительный рабочий день является нормой, и создать условия, чтобы у работников было больше времени для участия в домашних делах и заботы о семье. Проблема состоит в том, что предложения Еврокомиссии сформулированы недостаточно настойчиво и говорят лишь о необходимости содействия заключению соглашений о балансе между работой и личной жизнью, а также требуют от работодателей рассматривать запросы работников об установлении гибкого рабочего графика. В докладе Делойт дается однозначная оценка: даже при условии соблюдения норм Директивы о рабочем времени в ее текущей редакции, совмещение работы и личной жизни представляется затруднительным: «Неудивительно, что результаты многочисленных исследований показывают, что негативное влияние на семейную жизнь и/или баланс между рабочей и личной жизнью растет по мере увеличения количества рабочих часов за год, особенно в случае, если рабочая неделя превышает 40 часов» (раздел 4.2.3., стр. 36).

Предложение о расширении прав на консультирование по вопросам содержательных изменений в регулировании рабочего времени является еще одним шагом в правильном направлении, но данное предложение также должно быть более ясно и твердо сформулировано, чтобы у профсоюзных организаций были реальные права предоставлять содержательное консультирование в этих вопросах.

### **2.6. *Автономные работники***

Можно говорить о том, что Комиссия признает необходимость уточнить определение термина «автономный работник», признавая, что возможны злоупотребления со стороны работников в сторону расширения данного определения и охвата более широких групп управленческого персонала. ЕФПОО согласна с ЕКП в том, что к «автономным работникам» следует относить исполнительных директоров (или сотрудников, занимающих аналогичные позиции), работников высшего руководства организации, непосредственно им подчиняющихся, а также сотрудников, назначенных в члены совета директоров.

## **2.7. Множественные контракты**

Европейская комиссия приняла решение о том, что Директива о рабочем времени должна быть пересмотрена с целью уточнения некоторых нормативов. В частности, норма максимальной средней продолжительности рабочей недели в 48 часов должна применяться к индивидуальным работникам и всем контрактам, по которым они работают одновременно. Еврокомиссия учитывает практические преимущества, связанные с применением данного подхода в случае, когда работник заключает более одного контракта с одним и тем же работодателем, но также и сложности, которые могут возникнуть в ситуациях, когда работник заключает контракты с разными работодателями. Позиция Еврокомиссии состоит в том, что данный вопрос можно решить посредством обмена информацией и опытом, тогда как ЕФПОО считает, что для решения этого вопроса необходимы более серьезные меры, так как он затрагивает самую суть проблемы ограничения продолжительности рабочего времени из соображения охраны здоровья и безопасности труда.

## **2.8. Проблемы в отдельных секторах — добровольные пожарные**

Еврокомиссия поднимает вопрос относительно конкретных групп работников, чей статус и применимые нормы с точки зрения Директивы не ясны. В частности, в пример приводятся добровольные пожарные. Ситуация ставит вопрос о том, как отслеживать и регулировать рабочее время сотрудников, которые работают полный рабочий день по контракту, но также предоставляют услуги местным пожарным службам в качестве работников с частичной занятостью или волонтеров. ЕФПОО последовательно отстаивает свою позицию в отношении применения Директивы о рабочем времени как законодательной нормы по защите здоровья и охране труда: условия Директивы должны применяться повсеместно ко всем группам сотрудников, и в особенности к сотрудникам, в сфере ответственности которых находится здоровье коллег или других людей. Директива о рабочем времени была введена на том основании, что она будет применима для всех типов общественных услуг, с небольшими исключениями, учитывающими особенности, существующие в секторе защиты гражданского населения. Основной нормой в этом отношении в данном секторе является то, что периоды, которые профессиональные и добровольные пожарные находятся на рабочем месте или в активном дежурстве, должны рассматриваться и учитываться как рабочее время.

28 Февраля 2011 г.

***ЕФПОО** — Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания. Это крупнейшая федерация ЕКП, в которую входят 8 млн работников сектора общественного обслуживания, представляющих более 250 профсоюзов. ЕФПОО организует профсоюзную работу в следующих отраслях: энергетика, водопользование, утилизация отходов, здравоохранение, в секторе социального обслуживания и местных и национальных органах самоуправления во всех европейских странах, а также странах Восточной Европы, непосредственно граничащих с Евросоюзом. ЕФПОО является признанной региональной организацией Интернационала общественного обслуживания (ИОО). Дополнительную информацию о ЕФПОО и нашей деятельности вы можете прочесть по следующей ссылке:*

<http://www.epsu.org>