

Глава 19. Трудовые споры

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:
знать

- понятие и виды трудовых споров;
- причины возникновения трудовых споров;
- понятие индивидуальных трудовых споров;
- порядок досудебного разрешения индивидуальных трудовых споров;
- особенности рассмотрения индивидуальных трудовых споров в судах и исполнения решений по ним;
- понятие коллективных трудовых споров и порядок их возбуждения;
- процедуры разрешения коллективных трудовых споров с использованием примирительных процедур;
- порядок объявления и проведения забастовки, основания и последствия признания забастовки незаконной;
- практику применения законодательства о коллективных трудовых спорах;

уметь

- разграничивать индивидуальные и коллективные трудовые споры;
- анализировать правовые нормы, регулирующие отношения в области разрешения индивидуальных трудовых споров, возбуждения и разрешения коллективных трудовых споров;
- составлять документы, необходимые для разрешения индивидуального трудового спора в комиссии по трудовым спорам и в суде;
- ориентироваться и давать рекомендации сторонам в случае возникновения коллективного трудового спора по юридическим вопросам, касающимся его разрешения;
- составлять необходимые документы в ходе разрешения коллективного трудового спора и объявления проведения забастовки;

владеть навыками

- обоснования правовой позиции относительно отнесения спора к индивидуальному или коллективному;
- составления документов, необходимых для создания комиссии по трудовым спорам и рассмотрения ней индивидуальных трудовых споров;
- подготовки материалов для рассмотрения индивидуального трудового спора в суде;
- подготовки документов, необходимых сторонам в ходе коллективного трудового спора, консультирования сторон относительно юридической стратегии в ходе коллективного трудового спора, забастовки.

19.1. Трудовые споры: понятие и виды

В трудовых отношениях работодатели и работники имеют различные интересы, и это является *объективной основой* для возникновения трудовых конфликтов и разногласий. Разногласия и конфликты могут возникать и по *субъективным причинам* — в связи с нарушением условий трудового договора, коллективного договора, соглашения или законодательства о труде со стороны работодателя — умышленном или неумышленном, неправильном применении или нарушении законодательства и т.д. Одной из задач трудового права является создание механизмов, позволяющих эффективно и с наименьшими потерями для сторон разрешать такие разногласия, достигать соглашения и продолжать взаимодействие.

Согласно ч. 4 ст. 37 Конституции РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

В соответствии со ст. 21 ТК РФ работник имеет право на защиту своих трудовых прав, свобод и законных интересов всеми не запрещенными законом способами; на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку, в порядке, установленном ТК РФ, иными федеральными законами.

Общего понятия трудового спора законодательство не содержит, регулируя отдельно понятие индивидуального трудового спора (ст. 381 ТК РФ) и коллективного трудового спора (ст. 398 ТК РФ). Однако к исследованию этого вопроса обращались многие советские и российские исследователи.

Трудовые споры можно определить как (неурегулированные) разногласия между субъектами трудового права по поводу применения законодательства о труде, договоров о труде, либо установлении новых или изменении существующих условий труда, разрешаемые в порядке, установленном законом.

Трудовые споры в широком смысле рассматриваются как один из способов защиты трудовых прав, позволяющий восстанавливать нарушенные права сторон трудового договора, а также защищать их интересы. Глава 60 «Рассмотрение и разрешение индивидуальных трудовых споров» и гл. 61 «Рассмотрение и разрешение коллективных трудовых споров» расположены в разд. XIII «Защита трудовых прав и свобод. Рассмотрение и разрешение трудовых споров. Ответственность за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права» части пятой ТК РФ.

В литературе разделение трудовых споров на виды осуществляется по нескольким критериям. Наиболее распространенным критерием классификации споров является **характер спорного правоотношения, предмет спора**. По этому основанию трудовые споры делят на **юридические (исковые) споры**, называемые *спорами о праве*, т.е. связанные с применением установленных условий труда, и **экономические споры**

(неисковые), также называемые *спорами об интересе*, т.е. касающиеся установления новых и изменения существующих условий труда.

Разделение споров на эти две категории предопределяет различный порядок их разрешения. Трудовые споры о праве могут разрешаться с использованием механизмов защиты и восстановления прав, путем обращения в юрисдикционные органы — в КТС и в суд. Споры об интересе, в рамках которых отсутствуют установленные между сторонами договоренности относительно условий труда, могут разрешаться лишь путем достижения соглашения между сторонами об этих условиях, в связи с этим для споров об интересе характерно использование переговорных, примирительных, посреднических и арбитражных процедур.

Эта классификация тесно переплетается с классификацией споров на *индивидуальные* и *коллективные*. Основаниями разделения споров на индивидуальные и коллективные споры является **характер разногласий (предмет спора) и субъектный состав споров**.

Согласно ст. 381 ТК РФ **индивидуальный трудовой спор** — неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

В соответствии со ст. 398 ТК РФ **коллективный трудовой спор** — 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 локальных нормативных актов.

Таким образом, индивидуальный трудовой спор возникает между сторонами трудового правоотношения, а коллективный трудовой спор — с участием работников, объединенных определенным организационным единством (работников организации, филиала, представительства, обособленного структурного подразделения организации).

Как видно из приведенных определений, и индивидуальные, и коллективные трудовые споры могут быть как спорами о праве, так и спорами об интересе. Однако индивидуальные трудовые споры о праве и индивидуальные трудовые споры об интересе разрешаются с использованием различных механизмов (первые — путем переговоров между сторонами трудового отношения, в КТС и в суде, вторые — путем переговоров между сторонами). В то же время все коллективные трудовые споры разрешаются на основании единого механизма — с использованием примирительных процедур и, при необходимости, — права на забастовку.

Материалы к размышлению

Определение вида спора является основанием для того, чтобы установить, с использованием каких процедур должен разрешаться этот спор. Между тем, разграничение споров на индивидуальные и коллективные является не вполне однозначным в российском праве, в правоприменительной практике возникают многочисленные споры относительно того, является спор между работниками и работодателем индивидуальным или коллективным, и в каком порядке он должен разрешаться.

Согласно ст. 381 ТК РФ неурегулированные разногласия по вопросам применения коллективного договора, соглашения могут привести к возникновению индивидуального трудового спора. В то же время в соответствии со ст. 398 ТК РФ коллективный трудовой спор — неурегулированные разногласия по поводу, в частности, выполнения коллективных договоров, соглашений.

В судебной практике в последнее время складывается тенденция рассматривать трудовые споры, касающиеся выполнения коллективных договоров, соглашений как коллективные. Так, например, этот вопрос рассмотрен в определении Верховного Суда РФ от 25 января 2013 г. по делу № 44-КГ12-5 по иску первичной профсоюзной организации ОАО «Пермский свинокомплекс» к ОАО «Пермский свинокомплекс» об индексации заработной платы работникам акционерного общества. Профсоюзная организация обратилась в суд с указанным иском, ссылаясь на то, что условиями коллективного договора (п. 28) предусмотрена индексация заработной платы работников, однако ответчиком данная обязанность не исполняется, несмотря на проведенные переговоры и издание соответствующего приказа по предприятию. Учитывая, что индексация заработной платы работникам в нарушение ст. 134 ТК РФ и п. 28 коллективного договора не производится, истец просил обязать работодателя проиндексировать заработную плату.

Верховный Суд РФ посчитал, что между работниками и работодателем возникли неурегулированные разногласия по поводу изменения условий труда, в частности индексации заработной платы в соответствии с требованиями коллективного договора. Судебная коллегия посчитала правильным вывод суда второй инстанции о наличии между работниками и работодателем коллективного трудового спора, порядок разрешения которого предусмотрен гл. 61 ТК РФ; в связи с этим с этим согласилась с тем, что дело не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку оно рассматривается и разрешается в ином судебном порядке.

Этот подход представляется не достаточно обоснованным. Представляется, что в тех случаях, когда договоренности между сторонами относительно регулирования условий труда уже достигнуты и закреплены в коллективном договоре и локальных нормативных актах, их невыполнение

может рассматриваться в силу ст. 381 ТК РФ как основание возникновения индивидуального трудового спора. В данном случае выбор способа защиты права — обращение в юрисдикционные органы для разрешения индивидуального трудового спора (в том числе, обращение профсоюза на основании ст. 46 ГПК РФ, ст. 23 Закона о профсоюзах) либо возбуждение коллективного трудового спора для его разрешения с использованием примирительных процедур и права на забастовку, — должно оставаться на усмотрение работников, инициирующих трудовой спор.

19.3. Коллективные трудовые споры

19.3.1. Понятие коллективного трудового спора

Коллективные трудовые споры — это вид трудовых споров, отличающийся от индивидуальных трудовых споров, в первую очередь тем, что их стороной является не один работник, а коллектив работников. Коллективные трудовые споры неразрывно связаны с правом на забастовку, которая в России рассматривается как способ разрешения коллективного трудового спора.

И коллективные трудовые споры, и забастовки стали в России законным средством отстаивания прав и интересов работников только в 1989 г., когда был принят Закон СССР от 9 октября 1989 г. № 580-1 «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)». Он содержал нормы о проведении длительных примирительных процедур; запрет на проведение забастовок в отношении широкого круга работников и некоторые другие нормы, делавшие его в целом антизабастовочным. В 1995 г. был принят Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», воспринявший общую концепцию и логику закона СССР. С принятием ТК РФ нормы о коллективных трудовых спорах и забастовках были кодифицированы, а в 2006 г. Закон 1995 г. был отменен Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ. В гл. 61 ТК РФ, регулиующую разрешение коллективных трудовых споров, дважды вносились существенные изменения: Федеральными законами от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ и от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ.

Коллективный трудовой спор — 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 локальных нормативных актов (ч. 1 ст. 398 ТК РФ).

Коллективные трудовые споры могут возникать на разных уровнях социального партнерства (см. 7.5 учебника). Исходя из определения спор считается коллективным трудовым при одновременном наличии трех признаков: субъект, предмет и процедура возникновения.

Субъектом коллективного трудового спора являются работники (их представители) с одной стороны и работодатели (их представители) с другой (см. гл. 4). На локальном уровне субъектом коллективного трудового спора могут являться работники организации в целом, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения. Работники, объединенные в определенные группы по иным критериям (работники смены, цеха, определенной профессии, члены профсоюза), не могут быть субъектом коллективного трудового спора. Представители работников на уровне организации (профсоюзная организация, иной представительный орган) не являются самостоятельным субъектом коллективного трудового спора.

В случае возникновения коллективного трудового спора на уровне выше организации от имени работников действует профсоюз, объединение профсоюзов.

Вторым субъектом коллективного трудового спора является работодатель на уровне организации, а на уровне выше организации — объединение работодателей.

Предмет коллективного трудового спора вытекает из определения, приведенного в ст. 398 ТК РФ. Коллективный трудовой спор может возникнуть:

— по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату);

— в связи с заключением, изменением и выполнением коллективных договоров, соглашений;

— в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов.

В случае если работники выдвигают требования по вопросам, не входящим в перечисленные выше, их требования не будут считаться основанием для возникновения коллективного трудового спора.

Коллективный трудовой спор существует лишь в случае, если есть **неурегулированные разногласия** по вопросам, относящимся к предмету коллективного трудового спора. Неурегулированные разногласия появляются в результате процедуры возбуждения коллективного трудового спора, включающей в себя этап выдвижения работниками требований и неудовлетворения их работодателем.

Выдвижение требований работниками и их представителями — сложная и формализованная процедура.

Правом выдвижения требований обладают работники и их представители (см. 7.4.1, 7.4.2).

На локальном уровне требования должны быть обязательно утверждены на общем собрании (конференции). Таким образом, процедура выдвижения требований может происходить несколькими способами.

- Выдвижение требований непосредственно работниками организации, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения на общем собрании (конференции).

- Выдвижение требований представительным органом работников организации, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения → утверждение требований на общем собрании (конференции) работников соответственно организации, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения.

- С 2011 г. при невозможности проведения собрания (созыва конференции) работников представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав подписи более половины работников в поддержку выдвинутых им требований. В частности, невозможно созвать общее собрание или конференцию работников, когда работники работают посменно. Для таких случаев утверждение требований путем сбора подписей является более реальным (см. Федеральный закон от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ).

Трудовой кодекс РФ регламентирует требования к проведению *собрания (конференции) работников* и принятию решений на них:

- собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует более половины работающих;

- конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей избранных делегатов;

- решение об утверждении выдвинутых требований принимается большинством голосов работников (делегатов), присутствующих на собрании (конференции).

Работодатель обязан предоставить работникам или представителям работников необходимое помещение для проведения собрания (конференции) по выдвижению требований и не вправе препятствовать его (ее) проведению. За непредоставление помещения для проведения собрания (конференции) работников в целях выдвижения требований или создание препятствий проведению такого собрания (такой конференции) предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере от 1 до 3 тыс. руб. (ст. 5.32 КоАП РФ).

На этапе выдвижения требований работниками требования (копия требований) могут быть направлены в соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров, в том числе в форме электронного документа. В этом случае государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров обязан проверить получение требований (копии требований) другой стороной коллективного трудового спора (ч. 6 ст. 399 ТК РФ).

Судебная практика

В ТК РФ установлено, что правом на выдвижение требований и объявление забастовки обладают работники организации (филиала, представительства, обособленного структурного подразделения). Однако содержание понятия «обособленное структурное подразделение» законодатель не раскрывает.

В п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 применительно к вопросу о переводах разъяснено, что под структурными подразделениями следует понимать как филиалы, представительства, так и отделы, цеха, участки и т.д. По мнению судов, это определение не применимо к коллективным трудовым спорам.

По вопросу о том, что можно считать обособленным структурным подразделением в коллективных трудовых спорах, с течением времени сформировалась судебная практика.

Рассматривая вопрос о том, что следует считать обособленным структурным подразделением в 2004 г., Верховного Суда РФ указывал, что «признание обособленного структурного подразделения организации таковым может производиться независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации. Одним из критериев в данном случае может являться его территориальная обособленность и наличие оборудования стационарных рабочих мест по месту его нахождения. ...В структуре предприятия «Авиакомпания “Башкирские авиалинии”» летный отряд выделен в отдельное подразделение, работа летного состава протекает в особых условиях с определенной правовой регламентацией вне территории авиакомпании, имеет свою специфику в оплате и пенсионном обеспечении. Поэтому при разрешении коллективного трудового спора по поводу заключения коллективного трудового договора работники летного отряда с учетом характера деятельности могут иметь свой особый интерес, отличающийся от интересов работников других подразделений авиакомпании, в том числе в части установления условий труда и его оплаты. ...Судебная коллегия считает возможным согласиться с доводами, ...что летный отряд авиакомпании «Башкирские авиалинии» является обособленным структурным подразделением...».

В настоящее время Верховный Суд РФ считает, что «под обособленным структурным подразделением следует понимать подразделение такой степени самостоятельности, которая обеспечивает его автономную от основной организации деятельность и которая, в случае забастовки работников такого подразделения, обеспечивала бы возможность продолжения деятельности всей организации» (определения Верховного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 45-Г08-12; от 10 февраля 2006 г. № 74-Г06-4).

Так, например, Верховный Суд РФ признал, что наравне с четырьмя другими шахтами шахта «Красная Шапочка» является структурным подразделением ОАО «СУБР» и отказ ее работников от исполнения

трудовых обязанностей не мог поставить под угрозу срыва работу других подразделений акционерного общества (определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 45-Г08-12).

В то же время Верховный Суд РФ посчитал, что не удовлетворяет этим признакам и не может считаться обособленным структурным подразделением, например, авиационно-техническая база авиакомпании, поскольку «работа всего предприятия невозможна в случае прекращения работы АТБ» (определение Верховного Суда РФ от 10 февраля 2006 г. № 74-Г06-4); оркестр театра, поскольку он «является неотъемлемой органической частью общей деятельности театра, от его работы непосредственно зависит художественная ценность исполняемого произведения, поскольку оперный либо балетный спектакль это совокупность нескольких видов искусств (музыка, танец, пение)» (определение Верховного Суда РФ от 1 декабря 2006 г. № 48-Г06-20); цех технологического автотранспорта, поскольку «приостановка работы цеха технологического автотранспорта в связи с забастовкой 12 июня 2005 г. привела к прекращению отгрузки и перевозки руды водителями автомобилей «БЕЛАЗ», что, в свою очередь, неблагоприятно сказалась на всей деятельности предприятия, 60% производственных работ на котором были парализованы» (определение Верховного Суда РФ от 26 августа 2005 г. № 93-Г05-14) и др.

На уровне выше локального требования могут выдвигать профессиональные союзы и их объединения (общероссийские и межрегиональные профессиональные союзы, их территориальные организации, объединения профессиональных союзов и объединения территориальных организаций профессиональных союзов). От их имени требования выдвигаются их выборными коллегиальными органами, уполномоченными на это уставами профессиональных союзов и уставами их объединений. Требования, выдвинутые на уровнях выше локального, не должны утверждаться работниками.

Рассмотрение работодателем выдвинутых требований. Требования, выдвинутые работниками или представителями работников, излагаются в письменной форме и направляются работодателю, соответствующим сторонам социального партнерства.

Работодатель обязан принять к рассмотрению направленные ему требования работников и *в течение двух рабочих дней* со дня получения указанных требований сообщить о принятом решении в представительный орган работников организации (филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения), индивидуального предпринимателя в письменной форме.

Объединения работодателей, иные представители работодателей, обязаны принять к рассмотрению направленные им требования профессиональных союзов (их объединений) и *в течение трех недель* со дня

получения указанных требований сообщить о принятом решении в письменной форме профессиональным союзам (их объединениям).

За уклонение работодателя или его представителя от получения требований работников предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере от 1 до 3 тыс. руб. (ст. 5.32 КоАП РФ).

Возникновение коллективного трудового спора связывается с результатами рассмотрения выдвинутых требований. Если работодатель (представитель работодателя) отклоняет все или часть требований работников, либо не сообщает по истечении соответственно двух рабочих дней на локальном уровне или трех недель на иных уровнях о результатах рассмотрения, то *возникает коллективный трудовой спор*. Соответственно день сообщения об отклонении требований или день истечения срока, установленного для представления ответа работникам, считается **днем начала коллективного трудового спора**.

В любой момент после начала коллективного трудового спора каждая из сторон спора имеет право обратиться, в том числе в форме электронного документа, в соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров для уведомительной регистрации спора (ч. 3 ст. 401 ТК РФ).

Материалы к размышлению

Действующие в настоящее время нормы о моменте начала коллективного трудового спора и процедурах его возбуждения нельзя признать обоснованными.

Согласно ст. 38 ТК РФ если в ходе коллективных переговоров не принято согласованное решение по всем или отдельным вопросам, то составляется протокол разногласий; урегулирование разногласий, возникших в ходе коллективных переговоров по заключению или изменению коллективного договора, соглашения, производится в порядке, установленном ТК РФ.

До внесения в 2006 г. изменений в ТК РФ Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ моментом начала коллективного трудового спора считался не только день отклонения всех или части специально выдвинутых по процедуре, установленной в ст. 399 ТК РФ, требований работников, но и дата подписания протокола разногласий в ходе коллективных переговоров. Это означало, что стороны, выяснив в ходе коллективных переговоров, что у них есть разногласия по определенным вопросам и зафиксировав это в протоколе разногласий, могли переходить к разрешению коллективного трудового спора с использованием примирительных процедур. Исходя из действующих в настоящее время норм ТК РФ работники должны пройти описанную выше сложную и трудоемкую процедуру выдвижения требований, чтобы сформулировать требования, которые уже проговорены, сформулированы, и по которым уже очевидным образом рознятся позиции сторон. Такое регулирование является серьезным ограничителем

возможности нормального разрешения разногласий между работниками и работодателями.

Остается не решенной эта проблема и в отношении разногласий, возникающих в ходе процедуры учета мнения выборного органа профсоюзной организации при принятии локального нормативного акта. По итогам процедуры, предусмотренной ст. 372 ТК РФ, возникшие разногласия оформляются протоколом. По сути, этот протокол является протоколом разногласий. Однако ст. 398 ТК РФ ни в прежней, ни в действующей редакции не связывала момент начала коллективного трудового спора с моментом подписания такого протокола, и работники в этой ситуации должны выдвигать требования по коллективному трудовому спору в соответствии с процедурой, установленной в ст. 399 ТК РФ.

19.3.2. Урегулирование коллективных трудовых споров с использованием примирительных процедур

Коллективные трудовые споры не могут рассматриваться судами, так как в первую очередь они являются экономическими спорами — спорами об интересах. Во всем мире такие споры разрешаются с использованием примирительно-третейских процедур. Основы этих процедур описаны в Рекомендации МОТ № 92 «О добровольном примирении и арбитраже» 1951 г.

Процедуры примирения основываются на том, что решение принимается самими представителями сторон. Основные положения Рекомендации МОТ № 92 предусматривают, что:

— органы по добровольному примирению должны создаваться с целью способствовать предупреждению и разрешению трудовых конфликтов между работодателями и работниками;

— в каждый орган по добровольному примирению должно входить равное число представителей от работодателей и от работников;

— примирительная процедура должна быть бесплатной и оперативной; сроки, которые могут устанавливаться национальным законодательством, должны определяться заранее и сводиться к минимуму;

— примирительная процедура должна начинаться по инициативе любой из участвующих в конфликте сторон или *ex officio* — органом по добровольному примирению;

— в период примирительных процедур сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение всего времени ведения переговоров о примирении;

— соглашения, достигнутые сторонами в ходе или в результате переговоров по примирению, должны составляться в письменной форме и имеют равную силу с договорами, заключаемыми в обычном порядке.

Арбитражные (третейские) процедуры предполагают, что в случае, если стороны не смогли найти взаимоприемлемое решение при проведении

переговоров друг с другом, решение, обязательное для сторон спора, выносит третье лицо. Согласно Рекомендации № 92 конфликт может быть передан на окончательное разрешение арбитражного органа по соглашению между всеми заинтересованными сторонами. В период его работы сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение времени рассмотрения вопроса арбитражным органом и признать вынесенное решение.

Нормы ТК РФ базируются на этих положениях. Порядок разрешения коллективного трудового спора состоит из следующих этапов: рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией, рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже.

Обязательным этапом для всех коллективных трудовых споров является рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией. Рассмотрение спора с участием посредника осуществляется только в случае, если стороны договорятся об этой процедуре. В трудовом арбитраже коллективный трудовой спор может рассматриваться, только если стороны договорятся об использовании этой процедуры и об обязательности исполнения решения трудового арбитража (об исключении из этого правила речь пойдет ниже).

Таким образом, процедуры разрешения коллективного трудового спора могут включать от одного до трех этапов:

- 1) примирительная комиссия;
- 2) примирительная комиссия — посредник;
- 3) примирительная комиссия — трудовой арбитраж;
- 4) примирительная комиссия — посредник — трудовой арбитраж.

Закон нацеливает стороны на добросовестное участие в разрешении коллективных трудовых споров, достижение соглашения. Согласно ч. 5 ст. 401 ТК РФ представители сторон, примирительная комиссия, посредник, трудовой арбитраж, государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров обязаны использовать все предусмотренные законодательством возможности для разрешения возникшего коллективного трудового спора. На практике это положение не всегда реализуется, либо стороны по-разному понимают, что означает разрешение коллективного трудового спора.

Ни одна из сторон коллективного трудового спора не имеет права **уклоняться от участия в примирительных процедурах**. Уклонение работодателя или его представителя от участия в примирительных процедурах является основанием для наложения административного штрафа в размере от 1 до 3 тыс. руб. (ст. 5.32 КоАП РФ).

Если одна из сторон (как правило, работодатель) уклоняется от участия в создании и работе примирительных органов, другая сторона может инициировать обращение к следующей примирительной процедуре:

— при уклонении от участия в создании или работе примирительной комиссии — потребовать проведения переговоров о рассмотрении с участием

посредника не позднее следующего рабочего дня после дня предъявления указанного требования;

— при уклонении от переговоров о рассмотрении спора с участием посредника или от участия в рассмотрении спора с участием посредника — потребовать проведения переговоров о рассмотрении спора в трудовом арбитраже не позднее следующего рабочего дня после дня предъявления указанного требования.

При уклонении работодателя (представителя работодателей) от создания временного трудового арбитража, передачи коллективного трудового спора на рассмотрение в постоянно действующий трудовой арбитраж или от участия в рассмотрении коллективного трудового спора трудовым арбитражем считается, что примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора. Согласно ст. 409 ТК РФ в этом случае работники имеют право приступить к организации забастовки.

Трудовой кодекс РФ определяет **сроки проведения примирительных процедур**. При необходимости они могут быть продлены при согласии сторон коллективного трудового спора; решение об этом стороны должны отразить в протоколе (ст.401 ТК РФ).

В 2011 г. были внесены изменения в нормы ТК РФ, регулирующие сроки разрешения коллективного трудового спора. Во-первых, они были незначительно сокращены по сравнению с ранее действовавшей редакцией ТК РФ. Во-вторых, были установлены различные сроки для всех этапов решения различных вопросов на локальном уровне и уровне выше локального (до 2011 г. сроки разрешения коллективного трудового спора не различались в зависимости от уровня социального партнерства, срок большей продолжительности был установлен лишь для рассмотрения требований работников, выдвинутых профсоюзами и их объединениями на уровнях выше локального, — он составлял один месяц при трехдневном сроке рассмотрения требований на уровне организации). В-третьих, сроки, ранее установленные едиными для принятия решения об использовании процедуры рассмотрения спора с участием посредника и в трудовом арбитраже и их формирования, были разделены на два отдельных срока (табл. 7).

Таблица 7

Действия в ходе разрешения коллективного трудового спора с использованием примирительных процедур	Локальный уровень	Иные уровни	Редакция ТК РФ до 2011 г.
Создание примирительной комиссии	2*	3	3
Рассмотрение спора примирительной комиссией	3	5	5
Решение о приглашении посредника	1	1	3
Определение кандидатуры посредника	2	2	
Рассмотрение спора с участием посредника	3	5	7
Решение о рассмотрении спора в трудовом арбитраже	1	1	7

Определение состава трудового арбитража	2	4	
Рассмотрение спора в трудовом арбитраже	3	5	5

* Курсивом выделены сроки обязательных процедур

В период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки, работники имеют право в общем порядке, установленном Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», проводить массовые акции в поддержку своих требований.

Рассмотрение коллективного трудового спора в **примирительной комиссии** является первым и обязательным этапом разрешения коллективного трудового спора. Стороны не имеют права уклоняться от создания примирительной комиссии и участия в ее работе.

Стороны сразу приступают к формированию примирительной комиссии. Примирительная комиссия создается на локальном и иных уровнях социального партнерства соответственно в срок до двух или трех рабочих дней с момента начала коллективного трудового спора. Примирительная комиссия формируется из представителей сторон коллективного трудового спора на равноправной основе. Рекомендациями об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора примирительной комиссией (см. постановление Минтруда России от 14 августа 2002 г. № 57) в состав примирительной комиссии предлагается включать от двух до пяти представителей от каждой стороны, знающих проблему и владеющих искусством ведения переговоров.

Решение о создании примирительной комиссии оформляется решением каждой из сторон: на локальном уровне — приказом (распоряжением) работодателя и решением представителя работников; на иных уровнях социального партнерства — соответствующими актами (приказом, распоряжением, постановлением) представителей работодателей и представителей работников. Регламент работы примирительная комиссия определяет самостоятельно. На работодателе лежит обязанность создать необходимые условия для работы примирительной комиссии.

Срок рассмотрения спора в примирительной комиссии составляет: на локальном уровне — до трех рабочих дней, на иных уровнях — до пяти рабочих дней со дня издания соответствующих актов о создании комиссии.

Решение примирительной комиссии принимается по соглашению сторон коллективного трудового спора, оформляется протоколом, имеет для сторон спора обязательную силу и исполняется в порядке и сроки, которые установлены решением примирительной комиссии.

Если стороны не достигли решения в ходе работы примирительной комиссии, стороны переходят к обсуждению вопроса о рассмотрении коллективного трудового спора с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже.

Посредник — это независимое лицо, которое стороны коллективного трудового спора могут пригласить, чтобы он помог им вести переговоры по

урегулированию спора. Подчеркнем, что рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника не является обязательным. Тем не менее, действующая редакция ТК РФ обязывает стороны провести переговоры о рассмотрении коллективного трудового спора с участием посредника не позднее следующего рабочего дня после дня составления примирительной комиссией протокола разногласий. При недостижении согласия оформляется протокол об отказе сторон или одной из сторон от данной примирительной процедуры, и они приступают к переговорам о рассмотрении коллективного трудового спора в трудовом арбитраже.

Аналогичным образом в случае уклонения стороны от участия в создании или работе примирительной комиссии другая сторона может потребовать проведения переговоров о рассмотрении спора с участием посредника не позднее следующего рабочего дня после дня предъявления указанного требования. Таким образом, действующие нормы обязывают стороны обсуждать вопрос о рассмотрении спора с участием посредника.

Если стороны принимают решение о рассмотрении спора с участием посредника, они заключают соглашение об этом, и в следующие два рабочих дня согласовывают кандидатуру посредника. Посредником может быть абсолютно любое лицо, которому стороны доверяют. Кандидатура посредника может быть рекомендована государственным органом по урегулированию коллективных трудовых споров. Если стороны не могут договориться о кандидатуре, они приступают к переговорам о рассмотрении спора в трудовом арбитраже.

Порядок рассмотрения коллективного трудового спора с участием посредника определяется соглашением сторон коллективного трудового спора с участием посредника, при этом они могут использовать Рекомендации об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора с участием посредника (постановление Минтруда РФ от 14 августа 2002 г. № 58). Посредник имеет право запрашивать у сторон коллективного трудового спора и получать от них необходимые документы и сведения, касающиеся этого спора.

Рассмотрение спора посредником ограничено тремя рабочими днями на локальном уровне и пятью днями — на иных уровнях социального партнерства. В ходе рассмотрения спора стороны ведут протоколы, а по итогам рассмотрения подписывают согласованное решение или составляют протокол разногласий. Решение, принятое сторонами при рассмотрении спора с участием посредника, является для сторон обязательным. На практике стороны редко обращаются к использованию этой примирительной процедуры.

Третья процедура, к использованию которой могут обратиться стороны коллективного трудового спора для урегулирования разногласий, — это **трудовой арбитраж**. До 2011 г. по законодательству трудовой арбитраж мог создаваться в России как временно действующий орган (*ad-hoc*). Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ трехсторонним комиссиям по регулированию социально-трудовых отношений

предоставлено право по решению комиссий создавать при них постоянно действующие трудовые арбитражи для рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров.

При рассмотрении спора в трудовом арбитраже решение принимается уже не представителями сторон коллективного трудового спора, а иными, внешними лицами — членами трудового арбитража.

Рассмотрение спора в трудовом арбитраже является правом сторон. Если стороны принимают решение о рассмотрении спора в трудовом арбитраже, они подписывают **соглашение об обязательности выполнения решения трудового арбитража**.

Однако в тех случаях, когда работники не имеют права проводить забастовку (ч. 1, 2 ст. 413 ТК РФ), рассмотрение коллективного трудового спора в *трудовом арбитраже является обязанностью сторон*, а решение трудового арбитража обладает обязательной силой.

Процедура принятия решения о рассмотрении коллективного трудового спора в трудовом арбитраже аналогична другим примирительным процедурам. В течение одного рабочего дня стороны обязаны обсудить вопрос, будут ли они рассматривать спор в трудовом арбитраже, подписать соответствующее соглашение. Затем в течение двух или соответственно четырех календарных дней (в зависимости от уровня социального партнерства) стороны должны либо совместно с государственным органом по урегулированию коллективных трудовых споров создать временный трудовой арбитраж, либо передать спор на рассмотрение в постоянно действующий трудовой арбитраж. Постановлением Минтруда РФ от 14 августа № 59 были утверждены Рекомендации об организации работы по рассмотрению коллективного трудового спора в трудовом арбитраже.

Состав трудового арбитража, а также регламент временного трудового арбитража устанавливаются решением сторон и государственного органа по урегулированию коллективных трудовых споров. В постоянно действующем трудовом арбитраже порядок формирования состава трудового арбитража для разрешения конкретного трудового спора и его регламент определяются положением о постоянно действующем трудовом арбитраже (уставом постоянно действующего трудового арбитража), утверждаемым соответствующей трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений. Обычно трудовой арбитраж формируется в составе трех или пяти человек. В состав трудового арбитража не могут входить представители сторон коллективного трудового спора, подлежащего рассмотрению. По соглашению сторон лицам, привлекаемым к рассмотрению коллективного трудового спора в качестве трудовых арбитров, могут компенсироваться затраты в связи с участием в разрешении спора.

В случаях, когда *создание трудового арбитража является обязательным* для сторон, если стороны не могут договориться самостоятельно о создании временного трудового арбитража, его составе и регламенте либо о передаче спора на рассмотрение в постоянно действующий трудовой арбитраж, решение по этим вопросам принимает

соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров.

Представители сторон участвуют в рассмотрении спора трудовым арбитражем. *Срок рассмотрения спора* составляет три рабочих дня на локальном уровне и пять рабочих дней на иных уровнях.

Регламентом работы трудового арбитража могут быть установлены: продолжительность ежедневных заседаний; правила замены одного из трудовых арбитров в случае болезни и других непредвиденных обстоятельств; очередность объяснений лиц, представляющих стороны по существу спора; возможность и порядок отвода трудовых арбитров и т.д. Порядок рассмотрения коллективного трудового спора трудовым арбитражем определяется самим арбитражем и может включать: изучение документов и материалов, представленных сторонами; заслушивание представителей сторон; заслушивание экспертов, если в этом есть необходимость; разработку рекомендаций по существу коллективного трудового спора.

В процессе работы трудовой арбитраж рассматривает обращения сторон коллективного трудового спора; получает необходимые документы и сведения, касающиеся этого спора; информирует в случае необходимости органы государственной власти и органы местного самоуправления о возможных социальных последствиях коллективного трудового спора; принимает решение по существу коллективного трудового спора. Решение оформляется в письменной форме и передается сторонам спора.

Решение трудового арбитража, как и иных примирительных процедур, обязательно для выполнения обеими сторонами. Неисполнение решения влечет неблагоприятные последствия. Административную ответственность за невыполнение работодателем или его представителем обязательств по соглашению, достигнутому в результате примирительной процедуры устанавливает КоАП РФ (ст. 5.33). Размер штрафа, налагаемого в этом случае, составляет от 2 до 4 тыс. руб.

Главным последствием неисполнения решения, достигнутого в ходе примирительных процедур, является появление у работников права приступить к организации забастовки.

Гарантии работникам, участвующим в разрешении коллективного трудового спора. Члены примирительной комиссии, трудовые арбитры на время участия в разрешении коллективного трудового спора освобождаются от основной работы с сохранением среднего заработка на срок не более трех месяцев в течение одного года.

Участвующие в разрешении коллективного трудового спора представители работников, их объединений не могут быть в период разрешения коллективного трудового спора подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе работодателя без предварительного согласия уполномочившего их на представительство органа.

19.3.3. Роль государственных органов в коллективном трудовом споре

На разных этапах — от возникновения коллективного трудового спора, его разрешения, до проведения забастовки — государственным органам предоставлены определенные полномочия и возложен ряд обязанностей в области коллективных трудовых споров.

Согласно ст. 407 ТК РФ государственными органами по урегулированию коллективных трудовых споров являются:

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг в сфере урегулирования коллективных трудовых споров;

— органы исполнительной власти субъектов РФ, участвующие в урегулировании коллективных трудовых споров.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Этим указом была создана Федеральная служба по труду и занятости, которой были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг упраздненного Министерства труда и социального развития РФ. Постановлениями Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 156 были определены «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости», а от 30 июня 2004 г. № 324 утверждено Положение о Федеральной службе по труду и занятости.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством РФ для социально незащищенных категорий граждан (п. 1 Положения).

Роструд находится в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ. Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. К числу территориальных органов по урегулированию коллективных трудовых споров относятся¹ Централь-

¹ См.: приказ Роструда от 2 марта 2005 г. № 30 «Об утверждении наименования, образцов печати и бланка письма территориального органа по урегулированию коллективных трудовых споров».

Черноземное, Северо-Западное, Северо-Кавказское, Волго-Вятское, Поволжское, Уральское, Западно-Сибирское, Восточно-Сибирское и Дальневосточное управления по урегулированию коллективных трудовых споров.

Деятельность и полномочия Роструда в области коллективных трудовых споров регулируются ст. 407 ТК РФ и Положением о Федеральной службе по труду и занятости. Федеральная служба по труду и занятости:

производит уведомительную регистрацию коллективных трудовых споров двух видов — споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, а также коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 413 ТК РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена;

— содействует урегулированию указанных коллективных трудовых споров;

— ведет базу данных по учету трудовых арбитров;

— организует подготовку трудовых арбитров.

Минздравсоцразвития России² утвердил три административных регламента, регулирующих предоставление этих государственных услуг Рострудом:

— Административный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по регистрации в уведомительном порядке коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена (далее — Регламент, утвержденный приказом от 1 марта 2012 г. № 180н);

— Административный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством

² До 21 мая 2012 г. Роструд находился в ведении Министерства здравоохранения и социального развития России, которое было преобразовано в Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ (см. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636).

РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена (далее — Регламент, утвержденный приказом от 13 марта 2012 г. № 223н);

— Административный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги ведения базы данных по учету трудовых арбитров (далее — Регламент, утвержденный приказом от 21 ноября 2011 г. № 1375н).

Регламенты предусматривают порядок обращения за перечисленными услугами, требования к документам, которые должны быть представлены заявителями, сроки рассмотрения обращений, результаты предоставления государственной услуги; решения, которые могут быть приняты по итогам рассмотрения заявлений и т.д. Рассмотрим некоторые из этих процедур и показателей оказания госуслуг.

Роструд публикует статистику коллективных трудовых споров, зарегистрированных согласно норм Регламента, утвержденного приказом от 1 марта 2012 г. № 180н, и урегулированных, в том числе с участием Роструда (табл. 8). Она ведется в соответствии с критериями регистрации, установленными Регламентом, а также критериями признания споров коллективными трудовыми и в отношении отдельных категорий коллективных трудовых споров. Поэтому эти цифры не отражают число коллективных трудовых конфликтов, возникающих в организациях в целом³.

Таблица 8

Годы	Число зарегистрированных коллективных трудовых споров	Число урегулированных споров	
		Всего	В том числе с участием Роструда
2006	18	18	8
2007	9	7	7
2008	17	16	13
2009	6	6	2
2010	9	9	7
2011	7	7	3
2012	10	9	5

Наиболее обширной является деятельность Роструда в области содействия в урегулировании коллективных трудовых споров. В частности,

³ Федеральная служба по труду и занятости. Официальный сайт. Статистические данные. Количество коллективных трудовых споров, зарегистрированных Рострудом за период с 2006 по 2012 год. URL: <<http://rostrud.ru/activities/34/22831/22835.shtml>> (дата обращения 26.06.2013).

согласно п. 20 Регламента, утвержденного приказом от 1 марта 2012 г. № 180н, результатом предоставления государственной услуги является:

- содействие в урегулировании коллективных трудовых споров, оказанное по запросу заявителя, в соответствии с процедурами, установленными Административным регламентом;

- получение заявителем разъяснений по вопросам урегулирования коллективного трудового спора;

- рекомендации кандидатуры посредника и (или) в случаях, установленных ТК РФ, соответствующего решения о создании трудового арбитража, его составе, регламенте и полномочиях.

Для получения этих государственных услуг необходимо направить в Роструд запрос (в письменной форме или в форме электронного документа) заявителя, оформленный в соответствии с требованиями, которые подробно регулируются Регламентом. В частности, предусматривается, что запрос должен быть адресован на имя руководителя Роструда, оформлен на бланке письма соответствующей стороны коллективного трудового спора за подписью уполномоченного представителя стороны коллективного трудового спора. Документы, необходимые для предоставления государственной услуги, должны быть четкими для прочтения, оформлены в машинописном виде на русском языке, при этом не допускается использование сокращений слов и аббревиатур. В запросе заявителя должна содержаться, помимо информации о заявителе и других обязательных реквизитов, следующая информация:

- просьба заявителя о предоставлении государственной услуги по содействию в урегулировании коллективного трудового спора;

- фамилия, имя, отчество представителя заявителя (последнее — при наличии);

- информация о второй стороне коллективного трудового спора (наименование, правовой статус, почтовый адрес, контактные номера телефонов, адрес электронной почты (при наличии), фамилия, имя, отчество и должность представителя);

- дата начала коллективного трудового спора;

- этап разрешения коллективного трудового спора в соответствии с порядком разрешения коллективных трудовых споров, установленным ст. 401 ТК РФ.

К запросу заявителя должны прилагаться (п. 27 Регламента): документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя; удостоверенная заявителем копия требований, направленных работодателю (представителю работодателей) или полученные работодателем (представителем работодателей); удостоверенная заявителем копия сообщения работодателя (представителя работодателей) о принятом решении относительно требований работников (представителей работников) — при наличии; иная (дополнительная) информация, характеризующая коллективный трудовой спор.

Что касается услуги по **регистрации трудовых арбитров**, то Роструд публикует на своем сайте информацию о количестве трудовых арбитров, внесенных в базу данных Роструда. В целом по России число зарегистрированных арбитров сократилось за период с 2008 по 2012 г. с 4678 человек в 2008 г. до 3189 человек в 2012 г.⁴

К компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, участвующих в урегулировании коллективных трудовых споров, отнесено:

- осуществление уведомительной регистрации коллективных трудовых споров, за исключением коллективных трудовых споров, регистрацию которых осуществляет Роструд;
- содействие урегулированию указанных коллективных трудовых споров.

Государственным органам по урегулированию коллективных трудовых споров *всех уровней* предоставлены права, направленные на то, чтобы гарантировать возможность реализации перечисленных выше полномочий. Они могут:

- проверять в случае необходимости полномочия представителей сторон коллективного трудового спора;
- оказывать методическую помощь сторонам коллективного трудового спора на всех этапах его рассмотрения и разрешения;
- организовывать в установленном порядке финансирование примирительных процедур;
- взаимодействовать с представителями работников и работодателей;
- беспрепятственно при предъявлении удостоверения установленного образца посещать любых работодателей (организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей — физических лиц) в целях урегулирования коллективных трудовых споров, выявления и устранения причин, порождающих эти споры.

К числу функций Роструда отнесено выявление, анализ и обобщение причин возникновения коллективных трудовых споров, подготовка предложений по их устранению.

19.3.4. Право на забастовку

⁴ Федеральная служба по труду и занятости. Официальный сайт. Статистические данные. Количество трудовых арбитров, внесенных в базу данных Роструда за период с 2008 по 2012 г. URL: <<http://rostrud.ru/activities/34/22831/22837.shtml>> (дата обращения 26.06.2013).

Понятие «забастовка» (от итальянского *basta* — хватит, довольно, обозначающего призыв к прекращению работы) появилось в русском языке сравнительно недавно — около 100 лет назад; ранее для обозначения этого явления использовалось слово «стачка».

Исторический экскурс

Забастовки начали происходить во второй половине XVIII в. в Англии, в конце XVIII — начале XIX вв. — в других европейских странах, США. С развитием стачечного движения происходило становление первых рабочих союзов, впоследствии — профсоюзов, которые взяли на себя координацию стачечной борьбы. Развитие стачечного движения в России началось после отмены крепостного права с началом развития промышленности и формирования рабочего класса. С фактическим появлением стачек связано развитие законодательства, регулирующего ответственность за участие в них и порядок их проведения. Сначала Уложение о наказаниях 1845 г. установило наказание для участников стачек: зачинщики могли быть арестованы на срок от трех недель до трех месяцев, участники стачки — от семи дней до трех недель. В 1886 г. был принят закон о штрафах, который усилил ответственность: участие в стачке каралось тюремным наказанием на срок от четырех до восьми месяцев; зачинщики стачки, причинившие повреждение заводскому или фабричному имуществу, подвергались тюремному заключению на срок от восьми до шестнадцати месяцев. 2 декабря 1905 г. были изданы «Временные правила о наказуемости наиболее опасных проявлений в забастовках», которые фактически узаконили экономические стачки, однако запретили прекращение работы на государственных предприятиях; предусмотрели ответственность в отношении лиц, причинивших повреждение имущества во время стачек, а также ответственность за принуждение к прекращению работы⁵.

К 1917 г. рабочее и профсоюзное движения приобрели открыто политический характер, рабочие активно участвовали в октябрьских событиях 1917 г. В 1918—1921 гг. забастовки, хотя и реже, но еще использовались в борьбе за улучшение положения рабочих, однако уже тогда с участниками забастовок жестоко расправлялись. В условиях нэпа забастовки все еще происходили, но позднее даже мысль о возможности проведения забастовок искореняется. В законодательстве СССР не было никаких упоминаний о них: они не были ни разрешены, ни запрещены. Косвенно забастовки, скорее, даже были легализованы, потому что в постановлении ЦИК и СНК СССР от 13 января 1929 г. был предусмотрен запрет обращать взыскание на принадлежащие профсоюзным органам

⁵ Подробнее см. об этом: *Шельмагин И. И.* Фабрично-заводское законодательство в России (вторая половина XIX в.). М. : Юридическое изд-во Минюста СССР, 1947. С. 36, 173 ; *Шельмагин И. И.* Законодательство о фабрично-заводском труде в России. М. : Госюриздат, 1952. С. 171 и др.

стачечные фонды. Официально забастовок в СССР не существовало, поскольку считалось, что для них не было предпосылок.

Тем не менее, в 1950-е гг. произошло несколько акций протеста, но о них почти не было информации; далее число забастовок медленно, но начало возрастать: в 1960-е гг. произошло 17 забастовок, в 1970-е — 25, в начале 1980-х — 31 забастовка⁶. В качестве примера жестокой расправы с бастующими можно привести подавление выступления рабочих в июне 1962 г. в Новочеркасске, закончившееся расстрелом людей. В конце 1980-х гг. начались стихийные выступления рабочих, в начале на предприятиях промышленности и транспорта, потом — и с этого момента отсчитывают начало возрождения рабочего движения в России — общеотраслевая забастовка шахтеров в 1989 г.

С этого времени начинается и новая история правового регулирования забастовок. После всплеска забастовочного движения был принят Закон СССР от 9 октября 1989 г. № 580-1 «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» — первый закон в истории СССР и России, специально посвященный разрешению коллективных трудовых споров и регулированию оснований и порядка проведения забастовок. Закон рассматривал забастовку как крайнюю меру разрешения коллективного трудового спора (ст. 7). Ему на смену в 1995 г. пришел Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», а с 2002 г. вопросы проведения забастовки регулируются ТК РФ.

Важнейшим этапом в развитии законодательства стало принятие Конституции РФ. Согласно ч. 4 ст. 37 Конституции РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

В современном обществе право на забастовку урегулировано в нормах международного и национального права. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. подп. «d» п. 1 ст. 8 обязывает участвующие в Пакте государства обеспечить право на забастовку при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны. Пункт 3 той же статьи предусматривает, что государства, на которые распространяется действие Конвенции МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» 1948 г., должны применять пакт таким образом, чтобы не уменьшать гарантии, предусмотренные этой Конвенцией. В Европейской социальной хартии 1996 г., ратифицированной

⁶ Забастовки. Зарубежный и отечественный опыт / под общ. ред. Ю. Н. Миловидова, А. Н. Крестьянинова. М.: Академия труда и социальных отношений, Международный институт экономики и права, 1998. С. 48; Социально-трудовые исследования. Рабочее движение в современной России: становление, современные проблемы, перспективы. М.: Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 1995. Вып. 1. С. 13.

Россией в 2009 г.⁷, закреплено «...право работников и предпринимателей на коллективные действия в случае конфликтов интересов, включая право на забастовку» (ч. 4 ст. 6).

В Конвенциях МОТ право на забастовку прямо не закреплено, однако Комитет по свободе объединения МОТ и Комитет экспертов признают право на забастовку неотъемлемой частью свободы объединения, закрепленной в конвенциях МОТ о свободе объединения. Признается, что право на забастовку следует из ст. 3 Конвенции № 87, согласно которой организации трудящихся и работодателей имеют право самостоятельно организовывать свою деятельность и формулировать свою программу действий.

Следует различать забастовку как социальное явление и право на забастовку. Забастовка как социальное явление — это коллективное добровольное приостановление работы, применяемое работниками для защиты или реализации своих профессиональных интересов достижения каких-либо целей, сформулированных в требованиях.

Право на забастовку по-разному понимается и регулируется в разных странах; в законодательствах в качестве элементов определения забастовки выделяются такие критерии как цель забастовки, характер действий работников, добровольность участия в ней, субъект права на забастовку и др. Поэтому анализ понятия права на забастовку может быть очень обширным, остановимся лишь на нескольких элементах.

В ряде стран, в частности, в Германии, забастовка рассматривается как последнее средство разрешения коллективного трудового спора, а во Франции забастовка считается способом борьбы, а не последним средством разрешения спора.

Специалисты МОТ отмечают, что «по своей природе требования, которые могут быть предметом забастовки, могут быть классифицированы на профессиональные (направленные на обеспечение или улучшение условий труда или жизни работников), профсоюзные (направленные на обеспечение или развитие прав профсоюзных организаций и их лидеров), политические»⁸.

По мнению контрольных органов МОТ, забастовки могут проводиться в целях:

1) решения вопросов экономической и социальной политики и проблем, возникающих на предприятии, непосредственно затрагивающих интересы работников⁹;

⁷ См.: Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ. «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.».

⁸ *Gernigon B., Odero A., Guido H.* ILO principles concerning the right to strike. International Labour Office, Geneva, 2000. P. 13.

⁹ См.: Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Международное бюро труда, Женева, 1997. П. 479.

2) критики экономической и социальной политики правительства (но чисто политические забастовки не входят в сферу применения принципов свободы объединения)¹⁰;

3) разрешения трудовых, в том числе коллективных, споров¹¹;

4) как забастовка солидарности, при условии, что поддерживаемая ими забастовка является законной¹²;

5) признания профсоюза¹³.

В России **право на забастовку** определяется исходя из ч. 4 ст. 37 Конституции РФ и положений гл. 61 ТК РФ. В соответствии с ч. 4 ст. 37 Конституции РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законодательством способов их разрешения, включая право на забастовку.

Согласно ч. 4 ст. 398 ТК РФ **забастовка** — временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. С этим определением согласуется и норма ч. 1 ст. 409 ТК РФ, устанавливающая, что в соответствии со ст. 37 Конституции РФ признается право работников на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора.

Сопоставление этих положений с позицией органов МОТ показывает, что за пределами признаваемого в Российской Федерации права на забастовку остаются забастовки солидарности, забастовки с целью критики экономической и социальной политики правительства, забастовки с целью добиться признания профсоюза, забастовки, направленные на поиск решения вопросов экономической и социальной политики и проблем, возникающих на предприятии, непосредственно затрагивающих интересы работников.

После принятия ТК РФ в Комитет по свободе объединения (КСО) Административного Совета МОТ были поданы жалобы на положения ТК РФ, в которых был поднят ряд вопросов, касающихся соответствия норм, регулирующих разрешение коллективных трудовых споров и проведения забастовок, нормам международного права. В рекомендациях по делу № 2251 КСО сформулировал относительно описанного выше вопроса рекомендации Правительству РФ (доклад № 333, п. 1001)¹⁴: «g) Комитет напоминает, что трудящиеся и их организации должны иметь возможность прибегать к забастовке для того, чтобы добиться признания профсоюза, а

¹⁰ См.: Там же. П. 482.

¹¹ См.: Там же. П. 484, 489.

¹² См.: Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. П. 486.

¹³ См.: Там же. П. 487, 488.

¹⁴ Committee on Freedom of Association Report No. 333 (Vol. LXXXVII, 2004, Series B, No. 1). URL:

<<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>>.

На русском: URL: <<http://trudprava.ru/index.php?id=87>>. Приводится выдержка в части, касающейся коллективных трудовых споров и забастовок.

также для того, чтобы критиковать экономическую и социальную политику Правительства. Они должны иметь право проводить забастовку солидарности в случаях, если забастовка, которую они поддерживают, сама является законной».

Применительно к праву на забастовку возникают также вопросы о том, является ли это право индивидуальным или коллективным, принадлежит ли непосредственно работникам или профсоюзам, а также о том, как квалифицировать прекращение работы в случаях, когда не соблюдаются те или иные критерии определения забастовки. Подходы к этому вопросу также различаются в национальных нормах.

В России длительное время оставался открытым вопрос о том, как квалифицировать прекращение работы индивидуально работником, а также прекращение работы в случаях невыплаты работникам заработной платы. В 1990-е гг. главной причиной проведения забастовок была несвоевременная выплата заработной платы, в том числе установленной в коллективных договорах, соглашениях. Первоначально такие забастовки признавались незаконными, но с 1996 г. Верховным Судом РФ был выработан подход, согласно которому разногласия о выполнении условий коллективного договора о сроках выплаты заработной платы не являются коллективным трудовым спором, поскольку «не имеется неурегулированных разногласий между работниками и работодателями по поводу установления и изменения условий труда, заключения, изменения и выполнения коллективных договоров и соглашений по вопросам социально-трудовых отношений, которые подпадают под понятие коллективного трудового спора»¹⁵. В ныне утратившем силу Федеральном законе «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» (ч. 3 ст. 1), а также в постановлениях Верховного Суда РФ они названы «коллективные трудовые споры, возникающие в связи с коллективной защитой индивидуальных трудовых прав работников», а вместо понятия «забастовка» Верховный Суд РФ использовал понятие «отказ от работы».

При принятии ТК РФ были введены новые правовые категории — отказ от работы в случае невыплаты заработной платы (ст. 142 ТК РФ) и самозащита трудовых прав (ст. 379 ТК РФ), которые определили правовую квалификацию прекращения работы работником индивидуально в нескольких перечисленных в этих статьях случаях.

Вопрос о существовании права на забастовку как индивидуального права в отношении иных случаев остается открытым. Следует, безусловно, признать индивидуальный характер права на забастовку в случаях использования его при разрешении коллективных трудовых споров,

¹⁵ См., например, определения Верховного Суда РФ от 26 декабря 1997 г. (дело № 74 Г 97-11); от 24 июня 1997 г. (дело № 74 Г 97-4); от 26 марта 1998 г. (дело № 39Г98-2); от 25 июня 1998 г. (дело № 39 Г 98-10) и др.

поскольку каждый работник принимает решение о своем участии или не участии в забастовке; имеет право выйти из коллектива, проводящего забастовку, или вступить в него (позитивное и негативное право на забастовку). В ч. 3 ст. 409 ТК РФ указывается, что участие в забастовке является добровольным, и никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке.

Вместе с тем остается открытым, например, вопрос о целесообразности признания права на забастовку конкретного работника в ходе урегулирования индивидуального трудового спора об установлении условий труда¹⁶.

Возникновение права на организацию забастовки. Согласно ст. 409 ТК РФ работники или их представители имеют право приступить к организации забастовки, если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора (ст. 406 ТК РФ) либо работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора (ст. 408 ТК РФ), или не исполняют решение трудового арбитража (рис. 2). Исключением являются случаи, когда в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 413 ТК РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена.

Таблица

В ходе проведенных примирительных процедур <i>не достигнуто соглашение</i> о разрешении коллективного трудового спора	Право приступить к организации забастовки
Стороны (работодатель) <i>уклонились от участия в примирительных процедурах</i>	
Работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) <i>не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения спора в примирительной комиссии или с участием посредника</i>	
Работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) <i>не исполняют решение трудового арбитража</i>	

Рис. 2. Основания возникновения права на забастовку

19.3.5. Объявление забастовки

¹⁶ См.: Трудовые споры : учебное пособие / под ред. В. А. Сафонова, Е. Б. Хохлова. М. : Проспект, 2013. С. 168—169.

Объявление забастовки согласно российскому законодательству, как и выдвижение требований по коллективному трудовому спору — сложная процедура, предусматривающая необходимость соблюдения множества формальных требований. При этом несоблюдение этих процедур (как и иных норм, установленных ТК РФ в отношении сроков, процедур и требований, касающихся коллективных трудовых споров) является основанием для признания забастовки незаконной в судебном порядке.

Представители работодателя не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие (ч. 5 ст. 409 ТК РФ).

Процедуры объявления забастовки работниками различаются в зависимости от уровня социального партнерства, на котором возник коллективный трудовой спор.

1. При *объявлении забастовки на локальном уровне* соответствующее решение должно быть принято самими работниками по предложению представительного органа работников, ранее уполномоченного ими на разрешение коллективного трудового спора. Правом на объявление забастовки обладают работники организации (филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения), индивидуального предпринимателя.

Таким образом, процедура на локальном уровне включает:

— предложение о проведении забастовки, высказанное представительным органом работников;

— утверждение решения представительного органа работниками организации (филиала, представительства).

2. В случае если разрешается коллективный трудовой спор на иных уровнях социального партнерства, то процедура объявления забастовки предусматривает принятие решений на нескольких уровнях социального партнерства:

— принятие профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов) решения *об объявлении забастовки на уровне выше локального*;

— принятие работниками конкретного работодателя — организации, на которую распространяется это решение, *решения об участии в забастовке*.

При этом на локальном уровне отдельных примирительных процедур не проводится.

К принятию решения работниками об объявлении забастовки (участии в забастовке) в обоих случаях — на локальном и иных уровнях — предъявляются одинаковые требования.

Решение об объявлении забастовки (участии в забастовке) принимается собранием (конференцией) работников. К проведению собрания предъявляются требования, аналогичные тем, что предусмотрены для проведения собрания по выдвижению требований по коллективному трудовому спору. Собрание считается правомочным, если на нем

присутствует более половины от общего числа работников. Конференция работников данного работодателя считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей делегатов конференции.

Решение об объявлении забастовки считается принятым, если за него проголосовало не менее половины работников, присутствующих на собрании (конференции).

Если проведение собрания (созыва конференции) работников невозможно, представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав подписи более половины работников в поддержку проведения забастовки.

Работодатель обязан предоставить помещение и создать необходимые условия для проведения собрания (конференции) работников и не имеет права препятствовать его (ее) проведению.

Само *содержание решения о проведении забастовки* также определено законом. В решении об объявлении забастовки указываются (ч. 9 ст. 410 ТК РФ):

— перечень разногласий сторон коллективного трудового спора, являющихся основанием для объявления и проведения забастовки;

— дата и время начала забастовки, предполагаемое количество участников. При этом забастовка не может быть начата позднее двух месяцев со дня принятия решения об объявлении забастовки;

— наименование органа, возглавляющего забастовку, состав представителей работников, уполномоченных на участие в примирительных процедурах;

— предложения по минимуму необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки работниками организации (филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения), индивидуального предпринимателя.

Судебной практике известны примеры, когда несоблюдение требования о принятии решения даже по одному из перечисленных вопросов рассматривалось в качестве основания для признания забастовки незаконной.

Решение об объявлении забастовки оформляется в письменной форме. Необходимо обратить внимание на ограничение **сроков проведения забастовки**. Срок между моментом принятия решения о проведении забастовки и моментом ее начала ограничен двумя месяцами. В случае, когда забастовка не была начата в срок, определенный решением об объявлении забастовки, закон требует, чтобы стороны начали проведение примирительных процедур заново (ч. 11 ст. 410 ТК РФ).

При этом **продолжительность забастовки**, в том числе предполагаемая, не регулируется законом. Более того, требование к работникам при объявлении забастовки определять и указывать в решении об объявлении забастовки предполагаемую продолжительность забастовки, которое ранее содержалось в ст. 410 ТК РФ, было исключено Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ в соответствии с рекомендациями

Комитета по свободе объединения МОТ. В рекомендациях по делу № 2251 КСО рекомендовал Правительству РФ (доклад № 333, п. 1001)¹⁷: «j) Изменить статью 410 ТК РФ, чтобы организации трудящихся не были обязаны в законодательском порядке объявлять продолжительность забастовки».

Принимая решение о проведении забастовки, работники должны определить **орган, возглавляющий забастовку**. Он имеет право созывать собрания (конференции) работников, получать от работодателя информацию по вопросам, затрагивающим интересы работников, привлекать специалистов для подготовки заключений по спорным вопросам, а также приостановить забастовку.

В решении об объявлении забастовки должны быть указаны **предложения по минимуму необходимых работ (услуг)**. Соблюдение минимума необходимых работ является обязанностью работников в период проведения забастовки, если они работают в организациях, где это необходимо.

Минимум необходимых работ (услуг) — это объем работы, который в период проведения забастовки должен выполняться работниками организаций (филиалов, представительств или иных обособленных структурных подразделений), индивидуальных предпринимателей, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества.

Комитет по свободе объединения МОТ также допускает ограничение права на забастовку в организациях или видах деятельности, остановка которых может представлять опасность или нанести серьезный ущерб не только работодателю, путем введения **минимального обслуживания**, представляющего собой аналог минимума необходимых работ. Однако во избежание излишнего ограничения права на забастовку Комитет по свободе объединения разъяснил, что минимальный набор услуг, которые должны осуществляться при забастовке, может быть установлен только в отношении: 1) услуг, перерыв в предоставлении которых может угрожать жизни и здоровью людей; или 2) услуг, которые не являются строго необходимыми, однако перерыв в их предоставлении может привести к острому кризису в стране, и в результате такие услуги могут стать необходимыми; или 3) государственных услуг особой важности.

Минимум необходимых работ в России определяется в результате процедуры, включающей несколько этапов:

¹⁷ Committee on Freedom of Association Report No. 333 (Vol. LXXXVII, 2004, Series B, No. 1). URL: <<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>>. На русском: URL: <<http://trudprava.ru/index.php?id=87>>. Приводится выдержка в части, касающейся коллективных трудовых споров и забастовок.

- 1) утверждение отраслевых перечней минимума необходимых работ;
- 2) утверждение на их основе региональных перечней минимума необходимых работ;
- 3) заключение соглашения работодателем (представителем работодателя), представительным органом работников и органом местного самоуправления о минимуме необходимых работ в конкретной организации;
- 4) установление минимума необходимых работ органом исполнительной власти субъекта РФ в случае недостижения соглашения.

Рассмотрим эти этапы.

1. Для каждой отрасли (подотрасли) экономики, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества, согласно ст. 412 ТК РФ должны разрабатываться и утверждаться **перечни минимума необходимых работ (услуг)**.

Их разработка и утверждение осуществляются федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (подотрасли) экономики, по согласованию с соответствующим общероссийским профессиональным союзом. Если в отрасли (подотрасли) экономики действует несколько общероссийских профессиональных союзов, перечень минимума необходимых работ (услуг) утверждается по согласованию со всеми действующими в отрасли (подотрасли) экономики общероссийскими профессиональными союзами.

Порядок разработки и утверждения перечней минимума необходимых работ (услуг) в отрасли (подотрасли) экономики, обеспечиваемых в период проведения забастовок в организациях, филиалах и представительствах, установлен постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2002 г. № 901. Постановление предусматривает порядок **согласования перечня с профсоюзами**. Перечень работ направляется федеральным органом исполнительной власти в профсоюзы на согласование. Руководители профсоюзов или уполномоченные ими заместители обязаны в 10-дневный срок согласовать (завизировать) перечень работ или согласовать его с замечаниями (мотивированными возражениями) и направить в федеральный орган исполнительной власти. Если в указанный срок профсоюзы не направили в федеральный орган исполнительной власти согласованный (завизированный) перечень работ, то он считается согласованным.

При наличии разногласий по перечню работ руководитель федерального органа исполнительной власти должен обеспечить его обсуждение с профсоюзами с целью принятия взаимоприемлемого решения. При этом могут создаваться согласительные комиссии с участием посредников. Только после согласования с профсоюзами перечень утверждается федеральным органом исполнительной власти.

По состоянию на 1 июля 2013 г. утверждены 18 таких перечней для различных отраслей¹⁸: в судостроительной промышленности; в отрасли промышленности обычных вооружений; в отрасли промышленности боеприпасов и спецхимии; в легкой промышленности; в медицинской и биотехнологической промышленности; в машиностроительной отрасли; в химической и нефтехимической промышленности; в подведомственных Минкультуры России федеральных государственных учреждениях и федеральных государственных предприятиях; в организациях, филиалах и представительствах ракетно-космической промышленности; в организациях агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса; в организациях, филиалах и представительствах системы образования; в торфяной отрасли экономики; в газораспределительных организациях; в электроэнергетике; в организациях здравоохранения; в нефтяной, нефтеперерабатывающей, газовой отраслях экономики и нефтепродуктообеспечении; в угольной отрасли; в металлургической отрасли.

Анализ этого списка и содержания перечней показывает, что далеко не во всех случаях они утверждаются в отношении организаций (филиалов, представительств или иных обособленных структурных подразделений), индивидуальных предпринимателей, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества. В указанном списке присутствуют целые отрасли, работа организаций в которых с перечисленными в ТК РФ и изложенными Комитетом по свободе объединения МОТ целями не связана, а списки нередко содержат широкий перечень видов работ, подлежащих выполнению в период забастовки.

2. Орган исполнительной власти субъекта РФ на основе утвержденных отраслевых перечней разрабатывает и утверждает по согласованию с соответствующими территориальными объединениями организаций профессиональных союзов (объединениями профессиональных союзов) **региональные перечни минимума необходимых работ (услуг)**. Региональные перечни должны конкретизировать содержание и определять порядок применения федеральных отраслевых перечней на территории соответствующего субъекта РФ.

¹⁸ См., например: приказы Минпромторга России от 28 июня 2011 г. № 870 «Об утверждении перечня минимума необходимых работ (услуг) в судостроительной промышленности, обеспечиваемых в период проведения забастовок в организациях, филиалах и представительствах, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества»; от 28 мая 2010 г. № 452 «Об утверждении перечня минимума необходимых работ (услуг) в отрасли промышленности обычных вооружений, обеспечиваемых в период проведения забастовок в организациях, филиалах и представительствах, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества».

3. Для конкретной организации, в которой проводится забастовка, минимум необходимых работ определяется трехсторонним соглашением: работодателя (представителя работодателя), представительного органа работников и органа местного самоуправления. Перечни минимума необходимых работ для конкретной организации согласовываются на основе вышеописанных отраслевых и региональных перечней.

Срок принятия решения о перечне в конкретной организации составляет три дня со дня принятия решения об объявлении забастовки.

Трудовой кодекс РФ устанавливает ряд требований во избежание расширительной трактовки видов работ, которые должны включаться в минимум необходимых работ:

— включение вида работ (услуг) в минимум необходимых работ (услуг) должно быть мотивировано вероятностью причинения вреда здоровью или угрозой жизни граждан;

— в минимум необходимых работ (услуг) не могут быть включены работы (услуги), не предусмотренные соответствующими перечнями минимума необходимых работ (услуг).

4. Если в течение трехдневного срока не достигается соглашение, минимум необходимых работ (услуг) устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Закон предоставляет сторонам коллективного трудового спора возможность обжаловать такое решение в судебном порядке (ч. 7 ст. 412 ТК РФ), однако из-за ограниченности времени, сложности ситуации и процедур стороны не прибегают на практике к этой возможности.

Необеспечение минимума необходимых работ (услуг) ранее признавалось основанием для признания забастовки незаконной (ч. 8 ст. 412 ТК РФ в редакции до внесения изменений Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ, п. 59 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2). В соответствии с новой редакцией ч. 8 ст. 412 ТК РФ при необеспечении минимума необходимых работ (услуг) забастовка может быть приостановлена решением суда до выполнения работниками и представительным органом работников соответствующих требований, и, следовательно, необеспечение минимума необходимых работ не может являться основанием признания забастовки незаконной.

О начале предстоящей забастовки работники (их представители) должны *предупредить работодателя* в письменной форме. Срок предупреждения на локальном уровне составляет не менее пяти рабочих дней, а при проведении забастовки, объявленной профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов), объединение работодателей, иные представители работодателей должны быть предупреждены не позднее чем за семь рабочих дней.

Трудовой кодекс РФ возлагает на работодателя обязанность предупреждать о предстоящей забастовке соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров.

Ограничения права на забастовку. Ранее речь уже шла об одной из форм ограничения права на забастовку — минимуме необходимых работ. Помимо этого допускается в ряде случаев полный запрет проведения забастовок.

Часть 1 ст. 413 ТК РФ устанавливает, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ являются незаконными и не допускаются забастовки:

а) в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил РФ, других военных, военизированных и иных формированиях, организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

б) в организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Необходимо обратить внимание, что п. 1 ч. 1 ст. 413 перечисляет сферы и ситуации, в которых забастовка не допускается безотносительно каких-либо условий. Пункт 2 ч. 1 ст. 413 ТК РФ перечисляет виды организаций, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, забастовки в которых являются незаконными и не допускаются лишь при соблюдении дополнительного условия — если их проведение создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 413 ТК РФ право на забастовку может быть ограничено федеральным законом. Так, например, п. 1 ст. 52 ВК РФ установлено, что в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства не допускаются забастовки или иное прекращение работы (как средство разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров и иных конфликтных ситуаций) авиационным персоналом гражданской авиации, осуществляющим обслуживание (управление) воздушного движения.

По вопросу о пределах ограничения права на забастовку была высказана правовая позиция Конституционным Судом РФ в Постановлении от 17 мая 1995 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года “О порядке разрешения коллективных

трудовых споров (конфликтов)” (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава Российской Федерации». Конституционный Суд РФ признал запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой право на забастовку отдельных категорий работников может быть ограничено согласно ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Запрет же забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации на основании одной лишь их принадлежности к определенной отрасли не соответствует ст. 37 (ч. 4) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции РФ.

Информация к размышлению

Комитетом по свободе объединения МОТ неоднократно рассматривался вопрос о пределах ограничения права на забастовку. Комитет по свободе объединения считает, что право на забастовку может быть ограничено:

— в отношении *государственных служащих* (при этом к государственным служащим должны относиться лишь лица, которые осуществляют свои полномочия от имени государства¹⁹);

— в отношении работников *жизненно важных служб*. В качестве жизненно важных МОТ признает службы больничного сектора; электроснабжения; водоснабжения; телефонную службу; полицию и вооруженные силы; пожарную службу; государственную и частную службу; тюремные службы; службы обеспечения школьников питанием и уборки школ; авиадиспетчерскую службу²⁰.

Одновременно в ходе рассмотрения конкретных жалоб формируется перечень работников, которые, по мнению Комитета по свободе объединения, должны пользоваться правом на забастовку. К ним, в частности (но не только), относятся: железнодорожный сектор, строительство, сельское хозяйство, банки, почтовые услуги, метрополитен, образование, гостиничные

¹⁹ Freedom of association — Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition 2006. Summarizes the decisions and principles of the Committee on Freedom of Association up to its 339th report (November 2005). § 574 / International Labour Organization web site. URL: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf> (дата обращения 30.06.2013).

²⁰ Там же. § 585.

услуги, металлургия и шахты, авиапилоты; производство, транспортировка и доставка топлива и др.²¹

Для удобства в табл. 9 приведены сроки разрешения коллективного трудового спора на этапе объявления и проведения забастовки и предупредительной забастовки в новой (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ) и старой редакции ТК РФ.

Таблица 9

Действия в ходе объявления и проведения забастовки	Локальный уровень	Иные уровни	Редакция ТК РФ до 2011 г.
Предупреждение работодателя о проведении забастовки, за сколько дней (рабочих)	5	7	10
Максимальный срок начала забастовки после принятия решения о ее объявлении (месяцев)	2	2	2
Право объявить предупредительную забастовку после начала работы примирительной комиссии, через сколько дней (календарных)	3	4	5
Предупреждение работодателя о проведении предупредительной забастовки, за сколько дней (рабочих)	2	3	3
Предупреждение работодателя о возобновлении приостановленной забастовки, за сколько дней (рабочих)	2	3	3
Согласование сторонами перечня минимума необходимых работ (при необходимости), количество рабочих дней с момента объявления забастовки	3	3	5

19.3.6. Проведение забастовки

Проведение забастовки означает, что работники отказываются полностью или частично исполнять свои трудовые обязанности. Таким образом, даже частичный отказ от работы по российскому законодательству будет признан забастовкой.

Между тем, это не единственно возможная форма промышленных акций работников. Существуют такие формы акций работников, как *итальянская забастовка* или работа по правилам (*working to rule*), при которой работники выполняют свою работу в строгом соответствии с должностными инструкциями, что, как правило, приводит к замедлению работы; *сидячая забастовка* (*sit-down strike*), когда бастующие работники занимают свои рабочие места, чтобы не допустить на них других работников,

²¹ Там же. § 587.

нанятых работодателем; *избыточное производство продукции* или *замедление темпов работы*. Среди других промышленных акций — бойкоты, пикетирования, занятия производственных помещений и т.д.

Согласно ч. 8 ст. 410 ТК РФ работники имеют право в установленном федеральным законом порядке проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки. Порядок организации и проведения этих акций регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Самостоятельным видом забастовок является **предупредительная забастовка**. Сторона работников имеет право прибегнуть к проведению предупредительной забастовки, чтобы продемонстрировать работодателю решимость отстаивать свою позицию и готовность организовать полноценную забастовку. Требования к ее проведению более простые, чем к проведению забастовки, но в то же время не все они однозначно урегулированы законодательством. В законе установлены следующие правила, сроки и процедуры проведения предупредительной забастовки:

— предупредительная забастовка может быть проведена в период рассмотрения коллективного трудового спора примирительной комиссией;

— продолжительность предупредительной забастовки не может превышать одного часа;

— предупредительная забастовка может быть проведена один раз в ходе разрешения коллективного трудового спора;

— на локальном уровне забастовка может быть объявлена после трех календарных дней работы примирительной комиссии с предупреждением работодателя в письменной форме не позднее чем за два рабочих дня;

— на иных уровнях социального партнерства забастовка может быть объявлена после четырех календарных дней работы примирительной комиссии с предупреждением работодателя в письменной форме не позднее чем за три рабочих дня;

— при проведении предупредительной забастовки орган, ее возглавляющий, обязан обеспечить минимум необходимых работ (услуг).

Судебная практика

В законодательстве не установлены требования к процедурам объявления предупредительной забастовки. Это приводит к тому, что судами высказываются противоположные позиции относительно того, как должно приниматься такое решение.

Так, в определении Верховного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 33-Г12-3 суд пришел к выводу что решение о проведении предупредительных забастовок собранием работников не принималось и, таким образом, не были соблюдены требования ст. 410 ТК РФ, согласно

которым решение об объявлении забастовки принимается собранием (конференцией) работников организации (филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения), индивидуального предпринимателя по предложению представительного органа работников, ранее уполномоченного ими на разрешение коллективного трудового спора.

В определении Верховного Суда РФ 5 февраля 1998 г. по делу № 71-Г97-5, суд, основываясь на нормах Федерального закона «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», аналогичных в части предупредительной забастовки нормам ТК РФ, указал следующее: «Признавая предупредительную забастовку незаконной, суд распространил на нее положения закона, регламентирующие объявление и порядок проведения основной забастовки. Между тем, процедура объявления и проведения предупредительной забастовки (часовой) регламентируется только п. 3 ст. 14 Федерального закона «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»».

Позиция по делу, рассмотренному в 1998 г., представляется более обоснованной. Распространение требования о принятии решения о короткой предупредительной забастовке в сжатые сроки по правилам, предусмотренным для обычной забастовки, является, во-первых, расширительным толкованием норм ст. 410 ТК РФ, а во-вторых, учитывая ныне действующую редакцию²² ч. 6 ст. 410 ТК РФ, — невыполнимым по срокам.

Приостановление и возобновление забастовки. Начатая забастовка может быть приостановлена, а приостановленная забастовка может быть возобновлена. Решение о приостановлении забастовки может быть принято самими работниками, а также независимо от желания работников: в судебном порядке либо по решению Правительства РФ.

Решение со стороны работников о приостановлении забастовки принимается органом, возглавляющим забастовку. Для возобновления забастовки не требуется повторное рассмотрение коллективного трудового спора с использованием примирительных процедур. Трудовой кодекс РФ не содержит никаких требований по поводу порядка принятия такого решения,

²² В редакции, введенной Федеральным законом от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ, ч. 6 ст. 410 ТК РФ говорит о том, что предупредительная забастовка может быть проведена в период работы примирительной комиссии, который составляет три и пять дней соответственно на локальном и иных уровнях (ст. 403 ТК РФ). В то же время срок предупреждения о предупредительной забастовке составляет два и четыре дня на разных уровнях, а объявлена забастовка может быть через три и четыре дня работы примирительной комиссии соответственно. Эти сроки делают невозможным проведение предупредительной забастовки в период работы примирительной комиссии, и тем более не оставляют даже гипотетически времени для организации собрания работников по ее объявлению.

поэтому он должен определяться представительным органом работников самостоятельно.

Работодатель и соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров должны быть предупреждены в письменной форме о возобновлении забастовки не позднее чем за два рабочих дня, а о возобновлении забастовки, объявленной профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов), объединение работодателей, иные представители работодателей, и соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров должны быть предупреждены в письменной форме не позднее чем за три рабочих дня.

Приостановление забастовки в судебном порядке возможно в случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. В ходе рассмотрения судом дела о признании забастовки незаконной суд вправе неначавшуюся забастовку отложить на срок до 15 дней, а начавшуюся — приостановить на тот же срок (ч. 7 ст. 413 ТК РФ).

В случаях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно важных интересов Российской Федерации или отдельных ее территорий, Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на 10 календарных дней (ч. 8 ст. 413 ТК РФ).

Права и обязанности сторон в ходе забастовки, гарантии, ответственность. В период проведения забастовки у сторон коллективного трудового спора существует ряд прав и обязанностей, работникам предоставляются определенные гарантии в связи с участием в забастовке, а также установлена ответственность за нарушения прав и обязанностей в период проведения забастовки.

1. В период проведения забастовки стороны коллективного трудового спора **обязаны продолжать разрешение спора** путем проведения переговоров (ч. 1 ст. 412 ТК РФ). На этом этапе законодатель не регулирует процедуры и сроки проведения переговоров, стороны устанавливают их самостоятельно. Это более удачное решение вопроса о процедурах, чем в ранее действовавшей (до принятия Федерального закона от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ) редакции ТК РФ, содержащей неоднозначную норму, согласно которой стороны должны были проводить примирительные процедуры.

2. Работодатель, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и орган, возглавляющий забастовку, **обязаны принять** зависящие от них **меры по обеспечению** в период забастовки *общественного порядка, сохранности имущества работодателя и работников, а также работы машин и оборудования*, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей (ч. 2 ст. 413 ТК РФ).

3. В период проведения забастовки работники организаций (филиалов, представительств или иных обособленных структурных подразделений), индивидуальных предпринимателей, деятельность которых

связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества, обязаны **соблюдать минимум необходимых работ.**

4. **Участие в забастовке является добровольным** для работников. Каждый работник самостоятельно принимает решение об участии в забастовке. Согласно ч. 3 ст. 409 ТК РФ никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Часть 4 ст. 409 ТК РФ предусматривает, что лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в порядке, установленном ТК РФ и иными федеральными законами.

Административная ответственность за принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке путем насилия или угроз применения насилия либо с использованием зависимого положения принуждаемого установлена ст. 5.40 КоАП РФ. Санкция этой нормы предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 руб.; на должностных лиц — от 1 до 2 тыс. руб.

5. Участие работника в законной забастовке является правомерным поведением со стороны работника. В связи с этим в ч. 1 ст. 414 ТК РФ подчеркивается, что участие в забастовке не может рассматриваться в качестве нарушения трудовой дисциплины и основания для расторжения трудового договора. *К работникам, участвующим в забастовке, запрещается применять меры дисциплинарной ответственности.*

Ответственность за участие в забастовке может наступить только в случае, если работники продолжают участвовать в забастовке после признания ее незаконной судом.

6. *За работниками, участвующими в забастовке, на время забастовки сохраняются место работы и должность.* Работодатель имеет право не выплачивать работникам заработную плату за время их участия в забастовке, за исключением работников, занятых выполнением обязательного минимума работ (услуг). Коллективным договором, соглашением или соглашениями, достигнутыми в ходе разрешения коллективного трудового спора, могут быть предусмотрены компенсационные выплаты работникам, участвующим в забастовке.

Отсутствие заработной платы в период проведения забастовки может являться серьезным фактором для работников в момент принятия решения о проведении забастовки или ее продолжении. Во многих странах для того, чтобы поддержать работников, участвующих в забастовке, профсоюзы создают за счет членских взносов забастовочные фонды, из средств которых поддерживают работников в период проведения забастовки.

7. *Для работников, не участвующих в забастовке, но в связи с ее проведением не имеющих возможности выполнять свою работу, время забастовки рассматривается как простой.* Такие работники имеют право на оплату этого времени как времени простоя не по вине работника в соответствии с положениями ст. 157 ТК РФ; для оплаты этого времени они

должны заявить в письменной форме о начале простоя. Коллективным договором, соглашением или соглашениями, достигнутыми в ходе разрешения коллективного трудового спора, может быть предусмотрен более льготный порядок выплат указанным работникам.

Работодатель имеет право переводить указанных работников на другую работу в порядке, предусмотренном ТК РФ. Согласно ст. 72.2 ТК РФ в этих случаях возможен перевод работника без его согласия на срок до одного месяца на не обусловленную трудовым договором работу у того же работодателя; перевод на работу, требующую более низкой квалификации, допускается только с письменного согласия работника.

8. В процессе урегулирования коллективного трудового спора, в том числе во время проведения забастовки **запрещается локаут**. Законодательство России понимает локаут довольно узко — как увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке.

Материалы к размышлению

Понятие «локаут» происходит от английского словосочетание *lock out* («запирать вовне»). В разных странах под локаутом понимается: а) полная или частичная приостановка деятельности предприятия; б) приостановление трудовых договоров с работниками, непредоставление работникам работы; в) осуществление и тех и других действий. Болгарское законодательство под локаутом понимает также и наем работников для замены бастующих. В настоящее время в большинстве государств за редкими исключениями под локаутом понимают не прекращение, а приостановление трудовых договоров работников или временное увольнение.

Таким образом, учитывая довольно узкое понимание локаута в России, запрещены лишь действия по увольнению работников. Иные варианты поведения работодателя как мера защиты своих интересов, которые являются недопустимыми в ряде стран, в России не запрещены.

Локаут относят к числу промышленных акций работодателей. К иным средствам защиты работодателей от промышленных акций работников («квази-локаутам») относится, в частности, наем работников для замены бастующих, который Комитет по свободе объединения МОТ считает серьезным нарушением свободы объединения. Другими мерами самозащиты работодателей при коллективных трудовых спорах являются накопление продукции, заключение субконтрактов с независимыми поставщиками продукции для выполнения собственных договорных обязательств. На практике встречаются такие действия как предоставление дополнительных льгот и выплата денег работникам, которые не прекращают работу; составление «черных списков» профсоюзных активистов; создание неблагоприятных условий для деятельности членов профсоюза и профсоюзных активистов, насильственные действия. Подобные практики признаются недопустимыми Комитетом по свободе объединения, однако их бывает трудно доказать на практике и сложно защититься от них. Примеры

использования подобных практик — не редкость и в России, а негативное отношение со стороны работодателя и дискриминация работников в связи с участием в забастовке стали хрестоматийными в деле калининградских докеров, по которому вынесено решение Комитетом по свободе объединения МОТ и Европейским судом по правам человека (см. 6.2 учебника).

Правовое регулирование локаута различается в разных странах. В некоторых странах промышленные акции работодателей полностью запрещены (Греция, Болгария, Португалия, Литва). Другим вариантом является запрет локаутов, но с допущением действий работодателя более мягкого характера, в частности, приостановление трудовых договоров в связи с производственной необходимостью или «холодный локаут» (англ. — *layoff*). Под производственной необходимостью в данном случае понимается нецелесообразность или невозможность выполнения работы вследствие забастовки. В некоторых странах используется концепция «формального паритета», при которой осуществляется формальное уравнивание статуса забастовок и локаутов, и при «наступательной» забастовке допускается «наступательный» локаут, при частичной забастовке — частичный локаут, при забастовке солидарности — локаут солидарности²³.

9. Ответственность работников за забастовку согласно ТК РФ может наступить в случае участия в незаконной забастовке. Решение о признании забастовки незаконной принимается только в судебном порядке.

Работники, приступившие к проведению забастовки или не прекратившие ее на следующий рабочий день после доведения до органа, возглавляющего забастовку, вступившего в законную силу решения суда о признании забастовки незаконной либо об отсрочке или о приостановке забастовки, могут быть подвергнуты **дисциплинарному взысканию** за нарушение трудовой дисциплины (ч. 1 ст. 417 ТК РФ). Таким образом, работники могут быть привлечены к ответственности вплоть до увольнения в случае, если:

— вынесено решение суда о признании забастовки незаконной, об отсрочке или приостановлении забастовки;

— решение доведено до сведения органа, возглавляющего забастовку;

— работники приступили к проведению забастовки либо не прекратили ее на следующий день (календарный) после ознакомления с указанным решением.

Помимо дисциплинарной ответственности, существует возможность привлечения к **материальной ответственности** за незаконную забастовку. Представительный орган работников, объявивший и не прекративший забастовку после признания ее незаконной, обязан возместить убытки,

²³ Подробнее об этом см.: Международное трудовое право : учебник / К. Н. Гусов, Н. Л. Лютов. М. : Проспект, 2012. С. 285—291.

причиненные работодателю незаконной забастовкой, за счет своих средств в размере, определенном судом (ч. 2 ст. 417 ТК РФ).

Незаконная забастовка. Забастовки могут быть законными и незаконными. Согласно ТК РФ незаконными являются:

1) забастовки, проведение которых не допускается в соответствии с ч. 1 ст. 413 ТК РФ и запрещенные в соответствии с иными федеральными законами;

2) забастовки, объявленные без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных ТК РФ.

Второе из этих оснований трактуется на практике очень широко. Согласно п. 59 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 в качестве нарушений сроков, процедур и требований, в частности, рассматриваются ситуации, когда не были проведены примирительные процедуры до объявления забастовки (ст. 401—404 ТК РФ); решение о проведении забастовки принято в отсутствие необходимого кворума (ч. 3 ст. 410 ТК РФ); либо за это решение проголосовало менее половины работников, присутствующих на собрании (конференции), или за его утверждение (при невозможности проведения собрания, созыва конференции) представительный орган работников собрал недостаточное количество подписей работников (ч. 5 ст. 410 ТК РФ) и др. Анализ судебной практики показывает, что самое незначительное нарушение норм ТК РФ, регулирующих проведение примирительных процедур, норм об объявлении забастовки и других, установленных в гл. 61 ТК РФ, может стать основанием признания забастовки незаконной.

Решение о признании забастовки незаконной принимается в судебном порядке. В связи с большой общественной значимостью и сложностью дел этой категории их рассмотрение отнесено к подведомственности судов субъектов РФ. Дело о признании забастовки незаконной может быть возбуждено по заявлению работодателя или прокурора.

Решение суда доводится до сведения работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки о решении суда.

Решение суда о признании забастовки незаконной, вступившее в законную силу, подлежит немедленному исполнению. Работники обязаны прекратить забастовку и приступить к работе не позднее следующего дня после вручения копии указанного решения суда органу, возглавляющему забастовку.

В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей суд вправе ненадавшаюся забастовку отложить на срок до 15 дней, а начавшаюся — приостановить на тот же срок.

Судебная практика

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ число рассмотренных дел судами о признании забастовок незаконными и

возмещении причиненного ими вреда довольно значительно (табл. 10) и превышает данные о числе зарегистрированных забастовок по данным Росстата (см. об этом далее).

Таблица 10

Год	Поступило дел	Остаток дел с прошлого года	Рассмотрены с вынесением решения			Прекращено дел	Оставлено без рассмотрения дел	Окончено дел
			Всего дел	Требования удовлетворены (число дел / % от рассмотренных)	В удовлетворен или требований отказано			
2009	79	20	64	40 / 62,5	24	18	4	90
2010	38	9	34	24 / 70	10	8	3	45
2011	39	2	31	21 / 67	10	7	3	41
2012	100	0	27	19 / 70	8	65	4	97

Примечание. Таблица составлена на основании данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ, опубликованных на официальном сайте www.cdep.ru. За более ранние периоды статистика не опубликована. URL: <<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775>> (дата обращения 01.07.2013).

Но и эти цифры не дают реальную статистику происходящих забастовок. Дело о признании забастовки незаконной может быть возбуждено как в отношении объявленной, но еще не состоявшейся забастовки, так и в отношении уже проходящей забастовки. С такими исками работодатели нередко обращаются сразу после получения уведомления о проведении забастовки, с тем чтобы добившись вынесения судебного решения о признании забастовки незаконной, предотвратить забастовку в дальнейшем. Учитывая, что обращение в суд с иском о признании забастовки незаконной является правом, а не обязанностью работодателя (и прокурора), можно также предположить, что реальное число коллективных трудовых споров должно быть больше числа поданных исков, но оценить количественно существующий разрыв довольно сложно.

Приведенные данные свидетельствует, что удовлетворяется 62—70% поданных исков о признании забастовки незаконной.

Анализ вынесенных судебных решений показывает, что в случаях, когда суды признают наличие коллективного трудового спора и рассматривают законность забастовки с точки зрения наличия оснований признания ее незаконной, указанных в ст. 413 ТК РФ, забастовки почти всегда признаются незаконными.

Материалы к размышлению

Весьма важным представляется вопрос об эффективности предусмотренных процедур разрешения коллективных трудовых споров и проведения забастовок. Одним из показателей, позволяющих делать выводы об эффективности, являются статистические данные. Официальный учет числа забастовок в России осуществляется органами Росстата. Предоставление информации о них является добровольным, не влечет для сторон правовых последствий, в результате сведения о конфликтах

предоставляются и собираются не достаточно пунктуально. По данным Росстата в 1990-х гг. число коллективных трудовых споров и забастовок исчислялось тысячами, в начале 2000-х — десятками и сотнями, в 2004—2005 гг. цифры стали четырехзначными. Но начиная с 2006 г., по данным статистики, произошло резкое снижение числа зафиксированных забастовок. В 2009 г. Росстатом зафиксирована одна, а 2010 г. — ни одной, в 2011 г. — 2, в 2012 — 6 забастовок²⁴:

Год.....	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Число организаций, в которых проходили забастовки.....	1755	6273	264	514	8856	8278	17007	11162	7285	817	291

Год.....	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Число организаций, в которых проходили забастовки.....	80	67	5933	2575	8	7	4	1	0	2	6

В январе — апреле 2013 г. по данным Росстата забастовок не зафиксировано²⁵.

Эти цифры плохо отражают реальную ситуацию, их интересно сравнить с данными экспертов и исследователей. Так, по данным Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) происходит от двух до шести трудовых конфликтов в неделю и не менее 10 случаев в месяц приостановки работ²⁶.

²⁴ О 2011, 2012 гг. см.: сайт Федеральной службы государственной статистик (Росстат). Российский статистический ежегодник 2011. URL: < http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_36/IssWWW.exe/Stg/d1/05-12.htm>; Российский статистический ежегодник 2012; URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/IssWWW.exe/Stg/d1/05-29.htm>; Социально-экономическое положение России, 2012 год. URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm> (дата обращения 01.07.2013).

²⁵ См.: Социально-экономическое положение России, 2013 год. Сайт Федеральной службы государственной статистик (Росстат). URL: < http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d04/3-2.htm> (дата обращения 01.07.2013).

²⁶ См.: Смольякова Т. Спорим быстро и по закону // Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. 25 нояб. № 5642 (266).

По данным мониторинга трудовых протестов Центра социально-трудовых прав (ЦСТП), осуществляемого на основе анализа информации в Интернете, средствах массовой информации и на новостных сайтах, число случаев *прекращения работы* составляло: в 2008 г. — 60, в 2009 г. — 106, в 2010 г. — 88, в 2011 г. — 91, в 2012 г. — 95²⁷.

Исследование позволяет проследить используемые формы протеста работников. Самыми популярными **формами протеста** оказались выдвижение требований, митинг вне границ предприятия и обращения к властям²⁸. Полная или частичная остановка работы предприятия — классическая форма забастовки — находилась в 2012 г. на четвертом месте по числу акций (24 %).

Однако чаще всего это стихийные и незаконные забастовки. Исследование показало, что на долю легитимных форм протеста (приостановка работы из-за невыплаты заработной платы, коллективные трудовые споры, завершающиеся и не завершающиеся забастовкой) в 2008 и 2009 гг. приходилось 11 % числа всех протестов, в 2010 г. — 9%, в 2011 г. — 8 % и в 2012 г. — 6 %. Иными словами, девять из десяти акций протеста проходят в формах, не предусмотренных трудовым законодательством, и только одна — в законной форме. Доля легитимных акций протеста постоянно уменьшается и стремится к ничтожным значениям. Другой важный вывод состоит в том, что велико число жестких форм протестов (голодовки, захват предприятия, перекрытие магистралей). В 2008, 2009 и 2010 гг. соответственно 17, 18 и 17% всех протестов проходили в этих формах. В 2011 г. доля таких акций значительно снизилась — до 4,5 %. Это был существенный сдвиг в ситуации, показывающий, что жесткие формы диалога стали менее востребованными. Однако в 2012 г. ситуация изменилась и популярность жестких акций вновь возросла — до 9 %. Почти каждый десятый протест был связан с радикальными действиями работников, прежде всего с голодовками, на долю которых пришлось 7% от числа всех протестов.

Таким образом, хотя действующее законодательство предусматривает для таких случаев механизм возбуждения и разрешения коллективных трудовых споров с использованием примирительных процедур и права на забастовку, именно этот путь используется не всегда и не охотно. Причин этому много. Работодатели редко готовы идти на диалог с работникам, даже если понимают обоснованность их требований. Законодательство о коллективных трудовых спорах позволяет использовать множество нюансов правовой процедуры для того, чтобы не заниматься рассмотрением спора по существу, а перевести его во внеправовую плоскость: сослаться на то, что

²⁷ См.: Аналитический отчет «Трудовые протесты в России в 2008—2012 гг.» по результатам мониторинга трудовых протестов Центра социально-трудовых прав / сост. П. В. Бизюков. Сайт Центра социально-трудовых прав. URL: <<http://www.trudprava.ru/index.php?id=2228>> (дата обращения 01.07.2013).

²⁸ Там же.

спор не является коллективным трудовым с точки зрения предмета спора; оспаривать легитимность выдвижения требований или положения представительного органа; занимать пассивную позицию при рассмотрении спора с помощью примирительных процедур; обращаться в суд с иском о признании забастовки незаконной до момента начала забастовки и признавать ее таковой по формальным, малозначительным основаниям и т.д. Результатом таких шагов является то, что работниками и их представителями затрачиваются огромные усилия на соблюдение правовых процедур, но эти усилия не продвигают их вперед в разрешении разногласий. Во многих случаях работники, инициирующие коллективный трудовой спор и забастовку, сталкиваются с сильным давлением со стороны работодателя, властей, правоохранительных органов. Право на забастовку ограничено в отношении значительного числа категорий работников, явно превышающего необходимый перечень и т.д.²⁹

Практика показывает, что существующая процедура разрешения коллективных трудовых споров и реализации права на забастовку работает неудовлетворительно, не выполняя функцию урегулирования споров и противоречий, и нуждается в изменении. Эти вопросы уже давно озвучиваются исследователями, профсоюзами, научным сообществом, но принципиального изменения подходов к регулированию коллективных трудовых споров и забастовок пока не происходит.

Выводы

Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку, является конституционным правом человека.

Индивидуальный трудовой спор является одним из способов защиты трудовых прав сторон трудового договора в тех случаях, когда разногласия между работодателем и работником по вопросам применения норм трудового права не удалось разрешить методами переговоров, консультаций и компромиссных соглашений.

Законодательно установленные процедуры разрешения индивидуального трудового спора основаны на концепции *социального партнерства* и направлены на снятие возникшего конфликта средствами, по возможности не связанными с принуждением кого-либо из участников спора к его урегулированию. Вместе с тем, исходя из необходимости разрешения конфликта, органам по разрешению индивидуальных трудовых споров предоставлены полномочия по вынесению *обязательных для участников спора решений*, которые подлежат *принудительному исполнению*.

²⁹ Подробнее см.: Герасимова Е. С. Законодательство России о коллективных трудовых спорах и забастовках: проблемы и направления совершенствования // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 1. С. 29—35.

Организация КТС и порядок рассмотрения в них индивидуального трудового спора, как и в судах, построены на процессуальном принципе *равенства сторон* при рассмотрении спора. При этом для обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту для истцов — работников законом установлено *освобождения от уплаты государственной пошлины* как на стадии подачи заявления в суд, так и на стадии вынесения решения при распределении понесенных сторонами судебных расходов.

Все дела по индивидуальным трудовым спорам *подведомственны судам общей юрисдикции*.

Дела, вытекающие из трудовых отношений, *подсудны районным судам*, кроме бесспорных дел о выдаче судебных приказов по требованиям о взыскании начисленной, но не выплаченной работнику заработной платы, подсудных мировым судьям. Трудовые дела, связанные с государственной тайной, подсудны верховным судам республик, краевым и областным судам, судам автономных округов.

Главная цель рассмотрения индивидуального трудового спора — разрешение возникших между работником и работодателями противоречий, поэтому деятельность органов по рассмотрению индивидуальных трудовых споров должна быть направлена на побуждение спорящих сторон к заключению компромиссных соглашений. Для выполнения этой цели, в частности, используется процедура выплаты денежных средств в форме компенсации морального вреда по любому виду индивидуальных трудовых споров.

Законодательство о коллективных трудовых спорах и забастовках начало развиваться в конце 1980-х гг. после резкого всплеска забастовочного движения.

Под **коллективным трудовым спором** понимаются 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 локальных нормативных актов.

Коллективный трудовой спор характеризуется одновременным наличием специфического предмета, субъектов и процедурой возбуждения, строго определенными законом.

Для возникновения коллективного трудового спора работники должны *выдвинуть требования*, которые на локальном уровне должны быть *утверждены работниками* организации, филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения на общем собрании, конференции или путем сбора подписей.

Коллективный трудовой спор возможен как на *локальном уровне*, так и на *уровнях выше локального*.

Урегулирование коллективных трудовых споров осуществляется с использованием *примирительных процедур* и *забастовки*.

Трудовой кодекс РФ устанавливает сроки различной продолжительности для выполнения различных действий сторонами в ходе разрешения коллективного трудового спора на локальном уровне и на иных уровнях социального партнерства.

К числу примирительных процедур относятся *примирительная комиссия, посредник и трудовой арбитраж*. Обязательным этапом разрешения коллективного трудового спора является **примирительная комиссия**. Трудовой арбитраж создается в случаях, если стороны договорятся об обязательности его решения, а также в случае, если работники не имеют права проводить забастовку.

Работники имеют **право на забастовку** в случае, если в ходе примирительных процедур стороны не достигли соглашения о разрешения коллективного трудового спора; работодатель уклонился от участия в примирительных процедурах или не выполняет соглашение, достигнутое в ходе примирительных процедур; не исполняет решение трудового арбитража.

Решение об объявлении забастовки должно быть принято либо утверждено решением работников конкретного работодателя на общем собрании, конференции либо путем сбора подписей с соблюдением установленных ТК РФ требований к кворуму, количеству проголосовавших.

В случае, если деятельность организации, где предполагается проведение забастовки, связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества, в период проведения забастовки должен быть *обеспечен минимум необходимых работ*, утвержденный в предусмотренном законом порядке.

Работодатель должен быть предупрежден о предстоящей забастовке за пять рабочих дней на локальном уровне и не менее чем за семь рабочих дней на иных уровнях.

Трудовой кодекс РФ устанавливает ряд *ограничений на проведение забастовок*; другие ограничения могут устанавливаться федеральным законом.

Работники имеют право проведения одночасовой *предупредительной забастовки* в период работы примирительной комиссии.

Забастовка *может быть приостановлена* по решению органа, ее возглавляющего, Правительства РФ или суда.

Участие в законной забастовке является законным правом работника и не может влечь для него негативных последствий, включая привлечение к дисциплинарной ответственности и увольнение. Локаут, который понимается в ТК РФ как увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в разрешении коллективного трудового спора и забастовке, запрещен.

Забастовка может быть *признана незаконной в судебном порядке* судом субъекта РФ в случае нарушения сроков, процедур и требований, установленных ТК РФ, а также, если ее проведение запрещено ч. 1 ст. 413 ТК РФ или иными федеральными законами.

В России официально регистрируется очень мало коллективных трудовых споров и забастовок, хотя реальное число коллективных трудовых конфликтов и массовых прекращений работы довольно значительно. Большинство забастовок признаются незаконными в судебном порядке.

Законодательство РФ о коллективных трудовых спорах и забастовках является не достаточно эффективным, не решает задачи по урегулированию коллективных трудовых конфликтов, а кроме того, в ряде моментов противоречит нормам международного права, а потому нуждается в совершенствовании.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем отличие индивидуального трудового спора от трудового конфликта?
2. Какими нормативными правовыми актами регулируется порядок разрешения индивидуального трудового спора ?
3. Кто может быть субъектом индивидуального трудового спора?
4. Каков порядок формирования КТС?
5. Каков порядок рассмотрения индивидуального трудового спора в КТС?
6. Каков порядок исполнения решения КТС?
7. При каких условиях индивидуальный трудовой спор подлежит рассмотрению в суде?
8. Каким судам подведомственны и подсудны трудовые споры?
9. Какие сроки установлены для обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора?
10. В какой форме работодателем может быть обжаловано в суд решение КТС?
11. Как распределяются судебные расходы между участниками трудового спора?
12. Как восстанавливаются судом права работника в случае незаконного увольнения?
13. При каких условиях и в каком размере компенсируется моральный вред?
14. Каков порядок принудительного исполнения решения суда?
15. Какими международными договорами и нормами законодательства РФ регулируется право на коллективные трудовые споры и забастовки?
16. Каковы признаки коллективного трудового спора?
17. Кто может являться сторонами коллективного трудового спора?
18. Как определяется понятие обособленного структурного подразделения применительно к коллективным трудовым спорам?
19. Опишите процедуру выдвижения требований по коллективному трудовому спору, предусмотренную ТК РФ.

20. Что такое примирительные процедуры? Какие примирительные процедуры предусмотрены российским законодательством? В какие сроки они проводятся?
21. Когда у работников возникает право на забастовку?
22. Каковы процедуры объявления забастовки по российскому законодательству?
23. Что должно содержаться в решении об объявлении забастовки?
24. В чем заключается роль государственных органов в коллективных трудовых спорах?
25. Что такое минимум необходимых работ, кто и в каких случаях должен его обеспечивать?
26. Что такое локаут, каково правовое регулирование локаута в России и других странах?
27. В каких случаях ограничивается право на проведение забастовок?
28. Могут ли быть наказаны работники за участие в забастовке?
29. Возможно ли признание забастовки незаконной, и если да, то в каком порядке и по каким основаниям?
30. В каких случаях коллективный трудовой спор считается урегулированным? Что делать сторонам, если коллективный трудовой спор не был урегулирован в результате проведения забастовки?
31. Насколько эффективными являются существующие процедуры разрешения коллективных трудовых споров?