

УДК 349.2

### Реализация конституционного права работников на забастовку

© Сансуева Светлана Борисовна

магистрант 2-го курса, Бурятский государственный университет  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6  
E-mail: ansuevasb@mail.ru

Данная статья посвящена вопросам реализации конституционного права работников на забастовку. Право работников на забастовку урегулированы как на международном уровне, так и национальным государством, включая Российскую Федерацию, присоединившуюся к соответствующим международным актам в области трудового права. В статье акцентируется внимание на нормах Трудового кодекса Российской Федерации, регулирующих вопросы забастовки, как одного из важнейших способов разрешения коллективного трудового спора. Также в статье приводятся нормы действующих в Российской Федерации различных законов и подзаконных актов, в которых отражены вопросы, связанные с проведением забастовок. Автором статьи сделаны выводы о имеющихся недостатках в регулировании исследуемого вопроса.

**Ключевые слова:** забастовка; право работников на забастовку; ограничения на забастовку.

Российская Федерация является государством - участником Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства [1]. В соответствии с названным пактом, государства обязались обеспечить работникам использование права на забастовку, в том числе путем внесения соответствующих условий в национальное законодательство.

В Российской Федерации право на коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, закреплено в Основном законе - Конституции Российской Федерации [2].

В статье 398 Трудового кодекса РФ определено следующее понятие забастовки: «Забастовка – это временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора» [5].

Исходя из определения, данного в ТК РФ, забастовкой можно признать коллективный отказ от исполнения должностных обязанностей работников конкретного предприятия, носящий временный и добровольный характер, заявленный для урегулирования коллективного трудового спора.

Сторонами в коллективных трудовых спорах являются работники и работодатель.

Забастовка – это исключительная мера разрешения коллективного трудового спора. Она применяется в случаях, когда стороны не достигли со-

ответствующего результата в ходе примирительных процедур, а работодатель:

- а) уклоняется от примирительных процедур;
- б) не выполняет условия достигнутого соглашения сторон;
- в) или не исполняет решение трудового арбитража, которое является обязательным для сторон (ч. 2 ст. 409 ТК РФ) [5].

В целях защиты прав и интересов граждан, которые не являются участниками забастовки, а также в целях недопущения угрозы безопасности государства, законодатель определил, что в случаях, прямо прописанных в законе – забастовка не может проводиться.

Например, запрет на забастовку для работников всех организаций, независимо от формы собственности, предусмотрен в числе мер и временных ограничений положениями Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» [3]. Указанные требования действуют в период чрезвычайных ситуаций и в военное время.

В соответствии с положениями Основного закона страны, установлен перечень органов и организаций, работники которых не имеют права на проведение забастовок. К ним относятся:

- органы, деятельность которых обеспечивают оборону страны, безопасность государства и населения (военные организации, правоохранительные органы и пр.);
- организации, обслуживающих особо опасные виды производства или оборудования (ядерное производство);
- станции медицинской помощи (скорой и неотложной).

Вышеуказанные нормы являются обоснованными и неоспоримыми.

Также действующим законодательством установлен запрет на проведение забастовок в целях недопущения угрозы обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей, в случае проведения забастовки в организациях осуществляющих:

- производство и передачу энерго- и теплоснабжения, отопления (энергетическая отрасль);
- водо- и газоснабжения;
- транспортное обслуживание (авиа-, железнодорожное и водное);
- услуги связи;
- оказание медицинской помощи (больницы).

Таким образом, работники указанных в приведенном перечне предприятий фактически лишены права на забастовки, т.к. проведение забастовки в этих организациях, всегда можно трактовать как угрозу жизни и здоровью людей, что следует из специфики их деятельности. В данном случае имеет место быть декларативное, трудноисполнимое право на проведение забастовки.

В Трудовом кодексе РФ закреплена возможность проведения предупредительной и основной забастовок. При этом, предупредительная – может быть проведена только один раз и по времени ограничена одним часом. А при проведении основной - прекращается трудовая деятельность

на предприятии, то есть производство останавливается (полностью или частично).

Профсоюзные организации и в повседневной деятельности являются защитниками трудовых прав работников, а при проведении забастовок – они, как правило, возглавляют забастовку. Это соответствует цели их создания и назначению.

Идея проведения забастовки, участие или неучастие в забастовке – это право работников. Поэтому любое принуждение к участию или неучастию в забастовке законодатель определил как противоправное деяние. Действующим административным законодательством (статья 5.40 КоАП РФ) определены состав административного правонарушения и мера административного взыскания, применяемая в отношении граждан и на должностных лиц [4].

Для проведения забастовки организаторы должны предложить, согласовать и обеспечить выполнение необходимого минимума работ (услуг) конкретной организацией, в период проведения забастовки и которые не должны противоречить перечню, установленному на федеральном и региональном уровнях.

Приказом от 11 августа 2003 г. N 350 Министерства энергетики РФ [8], утвержден, согласованный с Общественным объединением «Всероссийский Электропрофсоюз», перечень минимума необходимых работ (услуг) в электроэнергетике.

Проанализируем положения указанного Приказа. Ниже приведен перечень в точном соответствии с текстом приказа №350 (выделен курсивом), а в комментариях, указан объем работ, а также перечень лиц, задействованных в выполнении работ.

- Работы, связанные с непрерывными технологическими процессами производства, передачи и распределения электро- и теплоэнергии, необходимые для безаварийной остановки производства, снижения до допустимо минимального уровня нагрузки технологического оборудования, сохранности основных средств производства, выполнения регламентных и санитарно-технических требований, экологической безопасности в пределах действующих регламентных норм и в границах конкретного предприятия – т. е. практически весь объем выполняемых работ при производстве и передаче электрической и тепловой энергии в текущей деятельности – задействован весь оперативный персонал – т. е. работники, непосредственно обслуживающие оборудование, непосредственно занятое в производстве тепловой и электрической энергии – котлоагрегаты и пр., а также и эксплуатационный персонал – работники обслуживающие насосное, электрооборудование, а в тепловых сетях, сетевых организациях по поставке электрической энергии – работники обслуживающие оборудование, необходимое для надлежащей поставки энергоресурсов, например - машинисты насосных установок, слесари, электрики;

- работа материально-технической службы по обеспечению минимальными ресурсами объектов электроэнергетики, в том числе необходимым

запасом топлива на электростанциях – для выполнения данных работ задействованы как службы материально-технического снабжения, так и транспортные службы, а также грузчики, стропальщики, машинисты тепловозов и обходчики железных дорог;

- ремонтные работы, связанные с устранением причин снижения мощности и надежности работы энергосистем, электростанций, электрических и тепловых сетей, включая гидротехнические и очистные сооружения – в проведении ремонтных работ задействованы ремонтные службы;

- работы, связанные с оперативным и оперативно-диспетчерским управлением энергосистемами, электростанциями и электрическими и тепловыми сетями – это непосредственно диспетчерские службы, которые и в текущей деятельности работают в круглосуточном режиме;

- работы, связанные с непрерывной выработкой и отпуском электроэнергии и тепла детским учреждениям, на объекты здравоохранения, силовых министерств и ведомств, аварийно-спасательных и оперативных служб в пределах их неснижаемого запаса, а также в места проживания персонала – учитывая, что вышеуказанные учреждения, располагаются непосредственно по всему населенному пункту, а не компактно в каком-то отдельном районе города и персонал, проживает также в разных частях населенного пункта – практически невозможно обеспечить поставку электрической и тепловой энергии только для указанных учреждений и персонала и сократить объем производства энергии;

- работы по химическому контролю;

- работы по обслуживанию очистных сооружений и ликвидации вредных выбросов в атмосферу;

- работа транспорта по доставке работников для выполнения работ, предусмотренных настоящим Перечнем;

- работы по охране объектов электроэнергетики.

Таким образом, выполнение указанного минимума необходимых работ (услуг) затрудняет основному числу работников энергетической отрасли использовать свое право на забастовку, так как для реализации такого минимума необходимо задействовать практически весь персонал – ремонтный, эксплуатационный, оперативно-диспетчерский.

Для обеспечения выполнения утвержденных минимумов в иных отраслях – угольной, здравоохранении, агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, транспортной – также необходимо задействовать основное количество работников.

Соответственно, гарантированное Конституцией право на забастовку, трудно использовать абсолютному большинству работников основных отраслей экономики.

Положениями частей 6 и 7 ст. 412 Трудового кодекса РФ установлено, что в случае разногласий между сторонами коллективного трудового спора по поводу минимума необходимых работ (услуг), этот минимум устанавливается решением органа исполнительной власти субъекта РФ и он становится обязательным. Закон разрешает обжаловать такое решение в

суд. Такое положение федерального законодательства нельзя признать соответствующим требованиям международных норм. Так, Комитет по свободе объединения Международной организации труда исходит из того, что «любое разногласие по поводу минимума необходимых услуг должно разрешаться через независимый орган, пользующийся доверием всех сторон спора, а не административным органом» [10, с. 252].

Суды, при разрешении вопроса о признании забастовки незаконной, обязательно проверяются обстоятельства, связанные с определением минимума необходимых работ (услуг), о чем свидетельствует судебная практика. «Проведение забастовки, в том числе предупредительной, в отсутствие соответствующего соглашения является основанием для признания забастовки незаконной» (определения Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 25.05.2012 № 33-АПГ12-2 и от 07.09.2012 №83-АПГ12-5) [9].

В соответствии с нормами Трудового кодекса РФ забастовка признается незаконной только по решению суда и в случаях если:

- участники забастовки нарушили требования законов, устанавливающих процедуру их объявления и проведения;
- забастовка была объявлена в тех организациях и учреждениях, где законом запрещается проведение забастовок.

Положения Конституции РФ допускают «ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [2].

Федеральными законами предусмотрены:

- запрет на прекращение должностных обязанностей для гражданских служащих государственной гражданской службы [6] и муниципальных служащих [7];
- недопустимость забастовок работников ядерных установок; аварийно-спасательных служб и формирований.

Работники вышеперечисленных организаций имеют право урегулировать возникший коллективный спор, но не применяя крайнюю меру – забастовку. Они могут участвовать в примирительных процедурах, а также им предоставлена возможность обращаться с соответствующим запросом в Правительство РФ.

Таким образом, конституционные нормы, которыми допускается ограничение прав для защиты определенных социальных ценностей (основ конституционного строя и др.) и в той мере, в какой это необходимо для обеспечения защиты этих ценностей, на практике применяются значительно шире. Запрет участия в забастовках всем без исключения гражданским и муниципальным служащим, независимо от конкретной категории, должности государственной гражданской или муниципальной службы, является ограничением, не соответствующим международным нормам. Нужно отметить, что не каждый специалист вышеуказанных органов ис-

полняет возложенные на него трудовые функции от имени государства, а Международная организация труда признает возможным запретить участие в забастовках только тем государственным служащим, которые реализуют властные полномочия от имени государства [10, с. 250].

Таким образом, мнение юридического сообщества о том, что не все ограничения, установленные федеральным законодательством, представляются абсолютно бесспорными, с точки зрения применения конституционных принципов установления пределов прав и свобод человека, является обоснованным и возможно приведет в будущем к снятию ограничений на забастовку для значительного количества работников.

Число забастовок в Российской Федерации, по официальным данным Росстата незначительно. Так, в 2011 году – 2 забастовки, в 2012 году – 6, в 2013 году – 3, в 2014 году – 2, в 2015 году – 5. Однако по данным Неправительственной некоммерческой организации «Центр социально-трудовых прав», количество трудовых протестов возрастает: так, в 2011 году проведены 263 акции, в 2012 году – 285 акций, в 2013 году – 277 акций, в 2014 году – 293 акции, в 2015 году – 409 акций, в 2016 году – 419 акций. При этом в 2016 году в 158 случаях производилась полная или частичная остановка работ, т. е. забастовки официально не объявляются, а работники отказываются от исполнения трудовых обязанностей.

Конституция РФ закрепила право на проведение забастовок и это одно из основных достижений в области защиты прав работников. Также работникам гарантировано отсутствие для них негативных последствий, в случае соблюдения процедуры объявления и проведения забастовки. Однако действующее законодательство не позволяет в полной мере воспользоваться своим правом некоторым категориям работников. Неофициальные статистические данные показывают, что в стране происходит рост трудовых протестов, и значительное количество спорных ситуаций разрешается не по установленным законом правилам и нормам.

### *Литература*

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах граждан (принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи от 16.12.1966) // [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 21.07.2014
3. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 03.07.2016
4. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661)

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 29.07.2017

6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 30.07.2017

7. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 26.07.2017

8. Приказ Министерства энергетики РФ от 11.08.2003 №350 "Об утверждении Перечня минимума необходимых работ (услуг) в электроэнергетике, обеспечиваемых в период проведения забастовок в организациях, филиалах и представительствах, деятельность которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества" // Российская газета. № 185. 17.09.2003

9. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.05.2012 № 33-АПГ12-2; определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.09.2012 №83-АПГ12-5 // sudact.ru

10. Головина, С.Ю., Лютов, Н.Л. Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: Монография // М.: Юр.Норма, НИЦ Инфра-М, 2016. - 256 с.

## **Realization of Constitutional Right to Strike for Employees**

*Svetlana B. Sansuyeva*

Cand. for a Master's Degree, Law Faculty, Buryat State University  
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude, 670000, Russia  
E-mail: [ansuevasb@mail.ru](mailto:ansuevasb@mail.ru)

This article is devoted to questions of realization of constitutional right to strike for employees. The right to strike for employees is regulated on a worldwide as well as on a nationwide basis, including the Russian Federation joined the relevant international acts in the field of labor law. The article points up the standards of the Labor Code of the Russian Federation, which regulate strike questions, as one of the most important ways to settle a collective employment dispute. The article also presents standards of various laws and bylaws existing in the Russian Federation which include the questions of strikes. The author of the article draws conclusions about current shortcomings in regulation of the matter under inquire.

**Keywords:** strike; right to strike for employees; restrictions for a strike.