

РУКОВОДСТВО ПО ПРАВУ НА ЗАБАСТОВКУ

Для стран Юго-восточной Европы



Эта публикация является вкладом в программу МКСП по Созданию сети по правам профсоюзов в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ и в проект МОТ/ФГТВ «Развитие прав профсоюзов и предотвращение конфликтов в Юго-восточной Европе».

Подготовлено:

Ясной А. Петрович

совместно с

Петаром Катзарски,

Дарко Маринковичем

И Михаэлой Энахе

Право на забастовку
Руководство для стран Юго-восточной Европы

I Предисловие

II Введение

III Руководство

а. Право на объединение в профсоюзы

б. Право на забастовку

1. Какими международными нормами устанавливается право на забастовку?
2. Что такое забастовка?
3. Что такое право на забастовку?
4. У кого есть право на забастовку?
5. Почему забастовки важны?
6. Какова история забастовок?
7. Законен ли общий запрет на проведение забастовок?
8. Возможно ли ограничение права на забастовку?
9. Как можно избежать злоупотребления понятием «минимальное обслуживание»?
10. Правда ли, что некоторые забастовки разрешены, а некоторые запрещены?
11. Каковы правила поведения в ходе законной забастовки?
12. Каждая ли забастовка, отвечающая предписанным правилам поведения, разрешена?
13. Каковы основные виды забастовок с точки зрения выдвигаемых требований?
14. Какие виды политических забастовок допустимы?
15. Может ли работодатель нанимать других работников взамен бастующих?
16. Пользуются ли бастующие неприкосновенностью?
17. Начисляется ли бастующим заработная плата за время забастовки?
18. Что такое забастовочные фонды?
19. Приводит ли забастовка к прерыванию стажа?
20. Каковы возможные санкции за участие в забастовке?
21. Когда обычно ведут переговоры о социальном мире?
22. Что понимается под термином предотвращение забастовки?
23. Какова роль МОТ в пропаганде права на забастовку?
24. Как МОТ контролирует соблюдение права на забастовку?
25. Что такое Комитет экспертов по исполнению Конвенций МОТ?
26. Что такое Комитет по свободе объединения?
27. Какие ещё существуют механизмы защиты права на забастовку?
28. Как профсоюзы могут наиболее эффективно защищать право на забастовку?
29. Какой вклад вносит МКСП в пропаганду и защиту права на забастовку?
30. Каковы законодательные приоритеты профсоюзов стран Юго-восточной Европы в пропаганде права на забастовку?
31. Следует ли профсоюзам принимать собственные правила проведения забастовок?
32. Что должно обычно входить в правила проведения забастовок?
33. Что обычно входит в инструкции к конкретной забастовке?
34. Что необходимо иметь в виду при выдвижении требований на коллективных переговорах?
35. Какой должна быть стратегия профсоюзов относительно забастовок?

IV ПРИЛОЖЕНИЕ

1. Дарко Маринкович

Право на забастовку в законодательстве и практике некоторых республик бывшей Югославии

2. Контактные адреса

I ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопрос права на забастовку в бывших коммунистических / социалистических странах всегда был запрещённой темой. Забастовок фактически не было, а если они и были, то их называли «приостановкой работы», «прекращением работы» или подобными эвфемизмами. Забастовки официально не признавались забастовками, то есть коммунистические власти были убеждены в том, что забастовки, как и открытые восстания, невозможны в обществе, в которых у власти находятся трудящиеся. Такое лицемерие со стороны правящего режима было присуще его недемократической натуре.

Только в начале семидесятых годов о забастовках стали говорить более открыто. К этому же периоду относятся первые более серьёзные теоретические работы и исследования. В этот переходный период во всех странах региона сменилось трудовое законодательство, регулирующее право на забастовку, либо же были приняты особые законы о забастовке. Было большой проблемой выяснить, в какой мере новое законодательство основывается на соблюдении международных норм и в какой степени оно действительно гарантирует право на забастовку.

С этой целью 12-15 декабря 1999 года в Софии (Болгария) для членских организаций МКСП в странах Юго-восточной Европы проводился семинар «Практика и право на забастовку», в котором приняли участие следующие конфедерации профсоюзов: BNS и CNLR-Fratia из Румынии, CITUB и Podkrepa из Болгарии, UGS Nezavisnost и CITUM из Югославии (Сербия и Черногория), UATUC из Хорватии и SSSBiH и SSRS из Боснии и Герцеговины. На этом семинаре рассматривалась ситуация в странах Юго-восточной Европы с точки зрения права на забастовку. Были сделаны доклады о принципах, нормах и критериях МОТ. Были изучены различные явления, связанные с применением права на забастовку на глобальном уровне, а также конкретные проблемы региона. Работа на семинаре включала в себя работу в малых группах по следующим темам: процедура принятия решений при инициации забастовки, определение задач забастовки, анализ результатов забастовки, роль различных профсоюзных структур в ходе проведения забастовки, забастовочные фонды, политическое измерение забастовки и забастовка солидарности. Во второй день работы участники в малых группах обсуждали вопросы, связанные с законодательством стран Юго-восточной Европы, а именно: национальное законодательство, регулирующее забастовки, препятствия и ограничения при проведении забастовок, предпосылки организации забастовки, случаи запретов забастовок, правила выбора места проведения забастовок, незаконные забастовки и санкции, системы принудительного арбитража и участие профсоюзных активистов в правовом регулировании забастовки. Участники семинара пришли к выводу о том, что страны региона Юго-восточной Европы враждебно настроены по отношению к забастовкам. Было особо отмечено, что правительство зачастую осуждает забастовки за их якобы политическую природу. Когда забастовка определяется как «политическая», правительство вправе через суд запретить такую забастовку как незаконную. Однако поскольку забастовка является одним из основных инструментов профсоюзной борьбы (хотя и предполагается, что к ней прибегают только тогда, когда были испробованы все мирные средства разрешения конфликта), очень важно, чтобы конфедерации профсоюзов выработали стратегии по пропаганде права на забастовку, усовершенствования национального законодательства и разработки образовательных программ для своих профактивистов и членов профсоюза.

Преследуя эти цели, в 2000 году Департамент МКСП по правам профсоюзов провёл сравнительное исследование законодательства, регулирующего забастовки, в Болгарии, Румынии, Молдове, Хорватии, Югославии (Сербии и Черногории) и Боснии и Герцеговине (Федерация и Республика Сербска). Благодаря полезной информации, касающейся теории и практики права на забастовку, а также проведённому сравнительному анализу, стало возможным составить настоящее Руководство по праву на

забастовку для профсоюзов стран Юго-восточной Европы. Для того чтобы предоставить профсоюзным активистам региона высококачественную информацию, касающуюся права на забастовку, при написании этого руководства были использованы прочие многочисленные документы, доклады, статьи, речи и публикации. Перед руководством также поставлена задача стимулировать дискуссию и обмен мнениями внутри профсоюзов о праве на забастовку, как в плане правового регулирования, так и с точки зрения существующей в этих странах практики.

II ВВЕДЕНИЕ

Свободный человек может выводить свою рабочую силу. Он вступает в добровольное соглашение с другим лицом, в котором он соглашается выполнять определённую работу в обмен на определённую оплату. Если между сторонами возникает разногласие, трудящийся может свободно вывести свою рабочую силу. Непременным правом каждого гражданина, каждого работника является объединение с другими работниками и вывод своей рабочей силы. Другими словами – объявление забастовки.

Работников, которые не могут вывести свою рабочую силу, либо притесняют, либо поработают. У свободных людей есть право на забастовку, и они могут пользоваться этим правом, а также поддерживать тех, кто этим правом пользуется.

То, до какой степени право на забастовку признаётся и поддерживается принимаемым правительством законодательством, даёт чёткое представление о том, в какой степени его политическая философия и политика являются авторитарными, угнетающими и ориентированными на конкретный класс общества. Это также даёт понять, в какой степени трудящиеся могут быть подвергнуты угнетению и эксплуатации.

Таким образом, и право на забастовку, и то, в какой степени люди могут бастовать, являются основополагающими свободами, которые отличают демократическое правительство или руководство от авторитарного.

Право на забастовку является необходимой опорой свободы объединения, права на создание профсоюзов и права на ведение коллективных переговоров. И хотя профсоюзы, работодатели и правительства заинтересованы в сведении числа забастовок к минимуму, забастовки необходимо защищать для того, чтобы объединение работников в профсоюз и ведение коллективных переговоров сохраняло свой смысл. Таким образом, методы принятия решения о начале или прекращении забастовки и правила её проведения в период действия коллективного договора, являются важными вопросами в системе каждой страны. Более того, эффективность забастовки или потенциальной забастовки может в значительной степени зависеть от замены работников на время забастовки или запрета такой замены.

В большинстве стран право на забастовку регулируется с различной степенью контроля. Здесь наиболее резко выражено вмешательство государства в отношении между администрацией и наёмными работниками, и международное сообщество очень осторожно устанавливает нормы регулирования забастовок.

Право трудящихся объявлять забастовку в процессе коллективных переговоров по новому договору традиционно считается основной мерой защиты права на забастовку. Забастовка же в период действия коллективного договора представляет собой более сложный вопрос, учитывая заинтересованность общества в стабильных отношениях между администрацией и работниками. Один из подходов заключается в том, чтобы разрешить сторонам коллективного договора самим договориться об условиях проведения забастовки в период

действия коллективного договора. С другой стороны, правительство может устанавливать условия проведения таких «текущих» забастовок.

Взгляд наших отцов и матерей на общество, живущее по установленным человеком правилам, также включал в себя работу на основании норм, дружелюбных по отношению к наёмному работнику, а также механизмы защиты достойного труда. Ещё в 1920 году Лигой наций (предшественницей ООН) был принят учредительный документ, в котором подчёркивалась необходимость обеспечения «справедливых и человеческих условий труда для мужчин, женщин и детей». И хотя традиционно считается, что права человека, равно как и права профсоюзов, представляют собой явление, появившееся после Второй мировой войны, мы не должны забывать знаменитую речь Франклина Рузвельта о «Четырёх свободах», произнесённую им в 1941 году. Он утверждал, что мир основывается на четырёх важных человеческих свободах – свободе слова и самовыражения, свободе каждого верить в Бога так, как он этого хочет, свободе от лишения и свободе от страха.

РУКОВОДСТВО

А. ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

Все, кто озабочен вопросом прав человека и основополагающих прав в сфере труда, а также все, чьи основополагающие права ущемляются, должны спросить самих себя, хотели бы они вернуться во времена, предшествовавшие 1948 году, когда на Международной конференции труда была принята **Конвенция №87 о Свободе объединения и защите права на объединение в профсоюзы**. Эта Конвенция официально закрепила в международном трудовом праве права трудящихся и работодателей на свободное объединение без предварительного разрешения, а также на свободное ведение своей деятельности (в том числе право на забастовку). С тех пор на февраль 2002 года эту Конвенцию ратифицировали 133 страны. Более того, помимо общей процедуры мониторинга выполнения Конвенции был создан особый механизм, в рамках которого трудящиеся и работодатели могут подавать жалобы даже на те государства, которые не ратифицировали Конвенцию №87.

Позднее в 1948 году на заседании Генеральной ассамблеи Организации объединённых наций была принята **Всеобщая декларация прав человека**, заложившая основы соблюдения прав человека в мировом масштабе и предусматривающая экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права. Лишь с принятием Генеральной ассамблеей ООН в 1966 году **Международных соглашений** были оформлены два отдельных документа, один из которых относится к гражданским и политическим правам, а второй – к экономическим, социальным и культурным правам.

Об этом разделении можно говорить лишь с сожалением, потому как обе категории прав должны быть неразрывно связаны. Например, право на забастовку относится к так называемому второму поколению прав человека, которые характерным образом представляют собой требование от государства действий, направленных на защиту экономических и социальных интересов граждан. *Право на забастовку всё же имеет больше общего с правами первого поколения, потому как для его реализации достаточно, чтобы законом были запрещены действия, которые могли бы привести к каким бы то ни было негативным последствиям для участвовавших в забастовке работников.* Кроме того, для признания этого права необязательно создавать какие-либо особые материальные условия, которые обычно необходимы для признания и реализации других прав второго поколения. Право на забастовку наиболее близко к праву на объединение, принадлежащему к группе прав первого поколения и также провозглашённому

Международной организацией труда. Право на объединение, как классический образец политических и гражданских прав, реализуется в сфере трудовых отношений посредством права трудящихся и работодателей на создание своих профессиональных организаций независимо как от органов государственной власти, так и друг от друга. Оно также реализуется посредством их права на осуществление деятельности (в том числе на проведение забастовок) с целью отстаивания своих профессиональных интересов.

Пятьдесят лет спустя в июне 1998 года на Международной конференции труда была принята внушительная **Декларация основополагающих принципов и прав в сфере труда**, которая не только вновь подтверждает принципы, лежащие в основе Основополагающих конвенций МОТ, но и предусматривает значительную активную пропаганду применения этих принципов в мировом масштабе, во всех странах по всему миру. Подлинная ценность этой Декларации заключается в том, что она представляет собой подтверждение правительствами и обоими социальными партнёрами всемирного характера основополагающих принципов и прав в эпоху, когда царит неопределённость, а эти права оспариваются. Конвенция №87, принадлежащая к Основополагающим конвенциям, гласит, что «государства-члены МОТ обязуются добросовестно соблюдать, пропагандировать и проводить [эти права] в жизнь». Несомненно, что без права на объединение, независимо от того, реализуется оно или нет, перспективы достижения социальной справедливости сомнительны.

Нет необходимости обращаться к предыстории, чтобы увидеть мир, в котором лишь немногие были наделены свободой слова, собрания и объединения. Только после освобождения человеческой изобретательности от оков феодализма и возникновения индустриального общества некоторые мыслители-провидцы начали понимать, что соблюдение прав человека может относиться к сфере всеобщих интересов. И прошло много лет, прежде чем эти принципы были провозглашены во всём мире. Лишь в прошлом веке начался процесс формирования всемирных институтов, заложивший основы тех международных документов, которые сегодня многими воспринимаются как должное.

Б. ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ

1. Какими международными нормами устанавливается право на забастовку?

Несмотря на то, что право на забастовку признается в таких документах, как Международное соглашение об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и **Европейская социальная хартия (1961 г.)**, оно не устанавливается ни в одной Конвенции или Рекомендации МОТ. Однако общий принцип заключается в том, что право на забастовку является внутренним следствием права на объединение, находящегося под защитой Конвенции №87. Поэтому забастовку нельзя рассматривать отдельно от трудовых отношений в целом. Положениями Конвенции №87, содержащие правовую основу этого принципа, являются Статьи 3, 8 и 10.

Комитет по свободе объединения является одним из контролирующих органов МОТ, который ещё на своём втором заседании в 1952 году утвердил принцип права на забастовку, заявив, что он представляет собой один из существенных элементов прав профсоюзов. Право трудящихся и их профсоюзов на проведение забастовки как важного средства пропаганды и защиты своих экономических и социальных интересов было признано законным оружием профсоюзов в деле защиты интересов своих членов.

2. Что такое забастовка?

Забастовка – это производственное действие трудящихся, в ходе которого они прекращают работу, чтобы добиться от работодателя или другого лица определённых уступок, относящихся к их общими интересами.

ИНФОРМАЦИЯ: Как право на забастовку регулируется в странах Юго-восточной Европы?

- Положения о праве на забастовку содержатся в конституциях **Болгарии, Румынии, Боснии и Герцеговины** (Федерации и Республики Сербской), **Хорватии, Сербии и Черногории**. В **Молдове** это право регулируется лишь специальным законом о разрешении коллективных споров.
- Конституции обоих субъектов Боснии и Герцеговины, а также Сербии и Черногории содержат весьма пространные общие и конкретные ограничения права на забастовку.
- Право на забастовку также отражено в многочисленных законах: особом законе о разрешении коллективных споров (Молдова и Румыния), законе о труде (Хорватия), законе о труде и особом законе о забастовках (Черногория, Босния и Герцеговина / Республика Сербская и Сербии).
- Во всех вышеперечисленных странах право на забастовку также подлежит регулированию в различных национальных и отраслевых коллективных соглашениях, а также в коллективных договорах, заключаемых на уровне предприятия.

3. Что такое право на забастовку?

Право на забастовку – это право трудящегося временно отказаться исполнять свои основные служебные обязанности, предусмотренные трудовыми отношениями и требованиями законодательства, с целью добиться от работодателя или другого лица совершения каких-либо действий, направленных на поддержку общих интересов определённой группы работников. Что касается забастовки как права, а не как социального действия, за многие годы Комитет по свободе объединения определил некоторые основные отличительные черты забастовки:

1. Право на забастовку – это право, которым должны обладать трудящиеся и их организации (профсоюзы, федерации и конфедерации).
2. Категории трудящихся, которые могут быть лишены этого права, а также правовые ограничения, которые могут быть наложены на реализацию права на забастовку, должны иметь ограниченный характер.
3. Забастовки должны преследовать цель пропаганды и защиты экономических и социальных интересов трудящихся.
4. Законная реализация права на забастовку не должна вести к каким-либо санкциям, которые могут рассматриваться как проявления антипрофсоюзной дискриминации.

СИТУАЦИЯ

БОЛГАРИЯ: Забастовка и «забастовка»

Заслуживающим внимания примером подобной забастовки была забастовка пилотов болгарской авиакомпании Balkan Airlines. Согласно внутренним правилам компании по обеспечению безопасности пассажиров, перед полётом пилоты должны подписывать заявление о том, что они находятся в плохой физической и психологической форме. В мае 2000 года без объявления о прекращении работы или начале забастовки пилоты отказались перед рейсом подписывать заявление о том, что они находятся в плохой физической и психологической форме, потому что их заработная плата была слишком низкой, потому что в их компании обнаружались финансовые махинации и потому что новый владелец не выполнял свои обязательства, предусмотренные договором о приватизации. Избранный комитет (но не забастовочный комитет) вместе с представителем профсоюзов начал переговоры с администрацией, а затем и с владельцем компании. Последний подал в суд на 76 пилотов, требуя признать забастовку незаконной. Суд постановил, что забастовка вообще не имела места, а пилоты просто выполняли свои обязательства, предусмотренные внутренними правилами, воздержаться от полётов в случае плохого самочувствия. Тем временем, в результате отмены рейсов компания столкнулась со слишком большими убытками и согласилась с требованиями профсоюзов и пилотов. Они подписали соглашение, которое впоследствии привело к отзыву судебного иска. Вот как была проведена блестящая забастовка, при этом профсоюзы даже не упоминали самого слова «забастовка».

4. У кого есть право на забастовку?

Правом на забастовку наделены трудящиеся (индивидуально или как группа) или их профсоюзы? Этот вопрос является предметом постоянных обсуждений. Однако единственно верным ответом является следующий: этим правом пользуются как трудящиеся, так и профсоюзы. По французской модели предпочтение отдаётся интерпретации права на забастовку как права отдельного работника, которое осуществляется коллективно, тогда как немецкая модель рассматривает право на забастовку как право профсоюза. Активными субъектами забастовки, таким образом, являются трудящиеся и профсоюзы, тогда как основные её пассивные субъекты – работодатели. Однако зачастую существуют второстепенные участники забастовки – государство, другой работодатель, находящийся в деловых отношениях с основным работодателем, широкая общественность и т.д.

5. Почему забастовки важны?

Право на забастовку рассматривается как право, без которого система политической демократии и рыночная экономика были бы невозможны. Более того, уровень регулирования трудовых отношений, определяемых в коллективных договорах, зачастую заключаемых под угрозой объявления забастовки или являющихся одним из условий её окончания, вынудил законодателей в законодательном порядке гарантировать улучшение условий труда и уровня жизни трудящихся. Право на забастовку – одно из основополагающих прав и свобод профсоюзов. Однако на протяжении десятилетий право на забастовку оставалось правом профсоюзов в узком значении этого слова. Всеобъемлющие политические, экономические и технологические перемены в обществе продолжают оказывать влияние на развитие трудовых отношений, предоставление прав

профсоюзам и отношения между миром труда и миром капитала. В результате действия всех этих факторов сложилась такая ситуация, когда право на забастовку вместе с другими основными правами и свободами профсоюзов вошло в корпус прав и свобод человека. Право на забастовку одновременно является целью, условием, результатом и инструментом производственных конфликтов.

Сегодня у многих авторов есть основания полагать, что забастовка является наиболее мощным инструментом промышленного конфликта. Это, несомненно, подтверждается всей историей профсоюзного движения, а также современной забастовочной практикой. Сила забастовки происходит от созидательной силы мира труда, что также определяет противоречивый характер забастовки. Это противоречие является результатом того, что объявляя забастовку, работник перекрывает свой единственный источник средств к существованию. Одновременно работодатель остаётся без прибыли, которая является основным стимулом инвестирования своего капитала. Зачастую он вынужден вести с представителями работников переговоры о разрешении спора. С точки зрения функционирования рынка труда забастовка представляла собой временный вывод, частично или полностью, с рынка труда предлагаемой на нём рабочей силы с целью добиться того, чтобы предложение труда в будущем, т.е. отношения на рынке труда, осуществлялось на условиях, благоприятных для наёмных работников.

В современной практике забастовка ассоциируется с коллективными переговорами, объединяясь с ними в единое целое. Даже в странах, достигших высокого уровня социально-экономического развития, социального спокойствия и стабильности и, вследствие этого, социального диалога и трипартизма, промышленные конфликты не могут существовать без забастовок. То, что в экономически развитых странах с рыночной экономикой забастовки проходят относительно редко, не следует понимать превратно. Напротив, этим подтверждается тот факт, что потенциальная или реальная сила забастовки на самом деле лежит в основе всех методов и инструментов производственного конфликта.

Профсоюзы становятся не только инструментом работников, с помощью которого те отстаивают свои интересы, но и важным фактором для стабильности экономических и социальных отношений в целом. Они играют важную роль в формулировании и выражении требований работников, в первую очередь путём согласования находящихся в противоречии интересов трудящихся. Профсоюзы подчиняют конфликтующие индивидуальные интересы или интересы малых групп общим интересам больших групп трудящихся. Становясь мощными организациями, способными дисциплинировать своих членов, профсоюзы предотвращают пагубные последствия этих конфликтов для других трудящихся и общества в целом.

Даже сегодня забастовки являются важнейшими инструментами профсоюзной борьбы, а национальное законодательство одобряет забастовки, которые проводятся профсоюзами с целью защиты и стабилизации экономической и социальной системы.

6. Какова история забастовок?

История профсоюзного движения, а также современное положение и практика, сложившиеся в профсоюзном движении, несомненно, подтверждают, что с самого начала право на забастовку было одной из важных целей производственного конфликта. Забастовка как средство промышленного конфликта стала возможной только на определённом этапе развития профсоюзного движения. Это этап, на котором работники осознавали необходимость объединяться и стали возникать сильные организации

трудящихся с массовым членством. Лишь тогда стало возможным проведение забастовок, потому как забастовка по своей природе – это в первую очередь коллективная акция объединённых работников.

Однако на протяжении десятилетий трудящиеся боролись за своё право на забастовку, используя все доступные средства производственного конфликта. Во многих странах мира право на забастовку, т.е. легализация этого права, остаётся одной из основных целей производственного конфликта. В этом отношении можно сказать, что право на забастовку, как и прочие права и свободы профсоюзов, представляет собой один из основных результатов производственного конфликта. То есть эти права, равно как и все экономические и социальные права, которыми сегодня наделены трудящиеся в развитых демократических странах с рыночной экономикой в Европе и во всём мире, в значительной степени являются результатом производственного конфликта. Благодаря своей организованности, массовому членству, силе и эффективности объединённые в профсоюзы работники постепенно вынудили работодателей и государство пойти на всё большие и большие уступки. Благодаря своей борьбе они постоянно расширяют число и качество своих трудовых прав и прав профсоюзов, в том числе права на забастовку.

В истории мы можем выделить три этапа развития права на забастовку. Во время первого этапа государство препятствовало объединению работников в профсоюзы и проведению акций, особенно забастовок, применяя уголовное законодательство. Второй этап можно назвать периодом свободы забастовок. На этом этапе государство напрямую не препятствовало проведению забастовок, однако при этом оно и не защищало работников от «мести» работодателей. Наконец, на третьем этапе право трудящихся на забастовку было признано законом (конституцией, законодательством, коллективными договорами, сложившейся судебной практикой и т.д.).

ИНФОРМАЦИЯ: На трудящихся каких сфер не распространяется право на забастовку?

- В регионе существуют значительные ограничения права на забастовку, особенно в Румынии, Молдове и Болгарии: абсолютный запрет распространяется, например, на сотрудников Министерства обороны и Министерства внутренних дел; отдельные законы устанавливают ограничения в сфере производства и поставки электроэнергии, связи, здравоохранения; в судебных и следственных органах; на железнодорожном и городском общественном транспорте; в гражданской авиации; в сфере водоснабжения и т.д. Запрет или ограничение на проведение забастовок распространяется на всех работников сферы общественного обслуживания в Молдове, Болгарии и Румынии, при этом они должны обеспечить минимальное обслуживание.
- В Сербии и Черногории ограничения распространяются на государственных служащих, военнослужащих и сотрудников полиции, тогда как в Боснии и Герцеговине и Хорватии закон, регулирующий право на забастовку, не содержит ограничений, однако отдельные законы ограничивают это право (например, закон о железных дорогах, водоснабжении, воздушном движении, здравоохранении).

7. Законен ли общий запрет на проведение забастовок?

Общий запрет права на забастовку неприемлем и противоречит международным правовым нормам в сфере прав человека. Разумеется, он может быть оправдан в ситуации острого национального кризиса (военные действия, стихийные бедствия и т.д.), но только на ограниченный срок и только в объёме, необходимом в данной ситуации. Под этим

понимается состояние настоящего кризиса, возникшего, например, в результате серьёзного конфликта, восстания или стихийного бедствия, когда нормальные условия функционирования общества не действуют.

ИНФОРМАЦИЯ: Каковы законодательство и практика, касающиеся ограничения забастовок в странах Юго-восточной Европы?

- В **Болгарии** в ходе забастовки обязательно вести переговоры, а также предусмотрен добровольный арбитраж.
- В **Молдове** в случае коллективного спора уже три субъекта вправе начать согласительные процедуры – работодатель, трудящиеся / профсоюзы и Министерство труда и социальной защиты. Не совсем ясно, как одной из сторон, имеющих право начать согласительные процедуры, может быть Министерство труда! Если забастовка проводится не профсоюзом, законом предусмотрено требование, чтобы эту забастовку поддержала как минимум половина работников компании, что, по мнению профсоюзов, является слишком высоким порогом. Забастовка может быть отложена, а её организаторы и участники наказаны ещё до принятия судом окончательного решения. Ещё одна странная особенность молдавского законодательства заключается в том, что оно не разрешает проведение забастовок в защиту прав профсоюзов!
- В законодательстве **Румынии** прописано, что пока действует коллективный договор, работники не могут говорить о существовании какого бы то ни было конфликта интересов, а потому не могут провести законную забастовку. Более того, *любая забастовка может быть отложена по «причинам гуманитарного характера»*, тогда как максимальный срок, на который может быть отложена забастовка, не установлен. Эта ситуация оставляет возможность манипулировать понятием «причины гуманитарного характера», а также продолжительностью срока, на который отложена забастовка, потому что этот срок можно постоянно продлевать ещё на 30 дней. Решение об откладывании забастовки, принятое во второй инстанции, является окончательным и не подлежит апелляции в Верховный суд.
- В **Боснии и Герцеговине** в Федерации существует требование об обязательном уведомлении о забастовке, тогда как в Республике Сербской процедура различна и зависит от уровня, на котором проходит забастовка. На уровне компании забастовка может быть законно объявлена после решения руководящего органа профсоюза этого уровня или решения большинства работников. На отраслевом уровне она начинается после решения соответствующего руководящего органа отраслевой федерации. В Республике Сербской право на предупредительную забастовку также признано, но с двухчасовым ограничением по времени.
- В **Хорватии** трудовое законодательство не устанавливает крайний срок или форму уведомления о проведении забастовки. В Черногории уведомление о забастовке должно быть подано в соответствующий правительственный орган по крайней мере за 5-10 дней до её начала. В **Черногории** существуют также и другие ограничения: забастовку можно проводить только на территории компании. Для того чтобы забастовка была законной, она должна подкрепляться действующим решением профсоюза или большинства работников.
- Уведомление о забастовке должно быть подано в соответствующий правительственный орган за 5-10 дней до её проведения также и в **Сербии**. Профсоюз, действующий на уровне компании, или большинство её работников принимают решение о проведении забастовки на уровне компании. Трудовое законодательство и Генеральное коллективное соглашение признают так называемый «профсоюз большинства», т.е. единственный профсоюз, уполномоченный вести коллективные переговоры и заключать коллективное

соглашение на отраслевом и национальном уровне. Забастовка также может проводиться лишь «во дворе предприятия».

- В Сербии и Черногории проведение предупредительной забастовки также разрешено, но её продолжительность ограничена одним часом.

СИТУАЦИЯ

СЕРБИЯ: Принимать участие в забастовке запрещено 60% трудящихся!

Закон о забастовках ограничивает право на забастовку в службах жизнеобеспечения. Список таких служб слишком велик, в результате чего ограничения права на забастовку распространяются более чем на 60% всех трудящихся. К стандартному списку преследований бастующих, которых обычно считают нарушителями спокойствия, можно добавить следующие: запрет проведения забастовки, отстранение бастующих от работы, закрытие допуска членов забастовочного комитета на территорию компании. Например, в компании Niš Express Transport Company от работы были отстранены и в дальнейшем уволены 12 членов профсоюза, в том числе его председатель, за проведение забастовки в декабре 2000 года.

8. Возможно ли ограничение права на забастовку?

В большинстве правовых систем право на забастовку не может быть ограничено трудовым договором, а лишь путём прозрачных правовых норм. По мнению Комитета по свободе объединения, обеспечение минимального уровня обслуживания в случае забастовки должно быть допустимо лишь в:

- 1. Службах, прекращение работы которых поставит под угрозу жизнь, личную безопасность или здоровье всего населения страны или его части (службы жизнеобеспечения в узком смысле этого слова)*
- 2. Службах, не относящихся к службам жизнеобеспечения в узком смысле этого слова, но в которых размах и продолжительность забастовки может привести к острому национальному кризису, ставящему под угрозу нормальные условия жизни населения*
- 3. Службах общественного обслуживания, имеющих первостепенное значение.*

К службам жизнеобеспечения относятся больничный сектор, водо- и электроснабжение, телефонная связь и авиадиспетчерская служба. Однако правительства зачастую утверждают, что к службам жизнеобеспечения в узком смысле должны быть отнесены банки, порты, нефтеперерабатывающие предприятия, сельское хозяйство, образование и транспорт в целом. Таким образом, это службы, предлагающие свои товары или услуги большому числу других лиц, которые ввиду своего монопольного положения обязаны предоставлять услуги или продавать продукцию без какой-либо дискриминации и на одинаковых условиях всем, кому эти услуги или эта продукция требуется.

Тем не менее, существуют особые обстоятельства, при которых службы, не являющиеся службами жизнеобеспечения, могут таковыми стать, если проходящая в них забастовка длится дольше определённого срока или выходит за рамки определённого масштаба так, что под угрозу ставится жизнь, личная безопасность и здоровье населения. Запрет забастовок в службах жизнеобеспечения распространяется как на государственный, так и на частный сектор.

ИНФОРМАЦИЯ: Как ограничивается право на забастовку на практике?

- В Румынии законом установлено, что объём минимального обслуживания должен составлять 1/3 обычного объёма, и стороны спора не вправе вести переговоры по этому вопросу! Законом не установлены критерии предоставления минимального обслуживания, а потому суд принимает решение о соблюдении этих правовых норм в индивидуальном порядке.

9. Как можно избежать злоупотребления понятием «минимальное обслуживание»?

В качестве условия принятия ограничения или запрета забастовок работникам, лишённым этого важного средства защиты своих социально-экономических и профессиональных интересов, должны быть предоставлены компенсационные гарантии. Среди таких гарантий – такие согласительные и посреднические процедуры, в случае захода в тупик которых начинается процедура арбитража, которую стороны конфликта сочтут надёжным.

В том случае, если забастовка проходит в секторе, не относящемся к службам жизнеобеспечения, необходимо, чтобы проводящие её профсоюзы участвовали в определении характера и объёмов минимального обслуживания. Это не даст работодателям и администрации заявить в одностороннем порядке, что непредоставление определённых услуг, отнесённых ими к службам жизнеобеспечения, может привести к острому национальному кризису.

В определении минимального обслуживания и минимального числа работников, его обеспечивающих, должны участвовать не только органы государственной власти, но и соответствующие организации работников и работодателей. Это не только обеспечит внимательный обмен мнениями о том, что следует считать необходимыми службами жизнеобеспечения в полном смысле. Это также станет залогом того, что установленный объём минимального обслуживания не приведёт к тому, что забастовка станет неэффективной на практике ввиду её ограниченного воздействия. Это также рассеет возможное впечатление, складывающееся в профсоюзных организациях, о том, что забастовка закончилась ничем из-за слишком высокого уровня минимального обслуживания, установленного в одностороннем порядке.

ИНФОРМАЦИЯ: Кто устанавливает уровень минимального обслуживания?

- В Болгарии особо прописано, что уровень минимального обслуживания устанавливается письменным соглашением между работодателем и работниками, которое должно быть заключено за три дня до объявления забастовки. В Румынии в законодательстве содержится требование обеспечения минимального обслуживания в объёме «1/3 от нормального объёма». В Боснии и Герцеговине / Федерации работодатели и профсоюзы принимают совместное решение после того, как работодатель выступает со своим предложением. Если им не удаётся прийти к общему решению, спор решается в арбитраже. Такая же ситуация существует в Хорватии. В Республике Сербской, Черногории и Сербии вопросы минимального обслуживания регулируются исключительно администрацией компании.

СИТУАЦИЯ

ХОРВАТИЯ: Железнодорожники побеждают в споре!

В ноябре 1996 года Профсоюз железнодорожников Хорватии (UATUC) объявил о начале продолжительной всеобщей забастовки, на проведение которой Верховным судом был наложен запрет в декабре того же года. После этого решения администрация Хорватских железных дорог подготовило список, объявив об увольнении около двадцати организаторов забастовки, и подало в суд иск с требованием о компенсации в связи с незаконным характером забастовки. В частности, вопреки решению Министерства транспорта, устанавливающему уровень минимального обслуживания, превышающий предусмотренный при работе транспорта в обычном режиме, бастующие приняли собственный список минимального транспорта. В ходе забастовки участники подверглись непредвиденному давлению со стороны властей, политическим инсинуациям, угрозам и стали объектом антикампании со стороны СМИ.

Железнодорожники утверждали, что забастовка не может быть признана незаконной, потому что уровень минимального транспортного обслуживания на время забастовки был установлен не в результате совместных переговоров и консультаций между профсоюзами и администрацией компании, а на основании решения Министерства транспорта, принятого в одностороннем порядке. Они направили в МОТ жалобу на Правительство Республики Хорватия и потребовали установить конституционность принятого решения в Конституционном суде. После того как МОТ высказала своё мнение, согласно которому Закон о хорватских железных дорогах не защищает конституционное право трудящихся на забастовку, а требования Конвенции №87 не соблюдаются, в вышеуказанный закон были внесены изменения, оформленные в ходе консультаций с профсоюзами. Это гарантировало право профсоюзов на участие в процессе определения уровня минимального обслуживания на транспорте. Примечательно, что Конституционный суд Хорватии принял такое же решение, но только после решения МОТ!

10. Правда ли, что некоторые забастовки разрешены, а некоторые запрещены?

В принципах, сформулированных контролирующими органами МОТ, не содержится определения забастовки, которое бы позволило тут же сделать заключение о законности различных форм, в которых может быть осуществлено право на забастовку. Некоторые виды акций, например, не подразумевают классического прекращения работы. Таким образом, занятие рабочего места, снижение темпа работы или снижающее темп выполнение работы по всем правилам также считаются приемлемыми, если они не приводят к нарушению порядка.

По утверждению Комитета экспертов, когда право на забастовку гарантировано национальным законодательством, часто встаёт вопрос о правовом определении понятия забастовки. Любое прекращение работы, каким бы кратким и ограниченным оно ни было, может обычно рассматриваться как забастовка. Однако это гораздо сложнее установить, когда нет факта прекращения работы как такового, а наличествует замедление темпа работы или пунктуальное выполнение всех правил и инструкций. Эти виды забастовочных действий зачастую имеют такой же парализующий эффект, что и полное прекращение работы. Отмечая, что национальное законодательство и практика различных стран в этом вопросе сильно разнятся, члены Комитета считают, что ограничения,

касающиеся формы забастовки, могут быть оправданы только в том случае, если акция перестаёт быть мирной.

Зачастую к формам «скрытой» забастовки, т.е. без открытого прекращения работы, прибегают, когда законодательством предусмотрены определённые ограничения права на забастовку в конкретных секторах, отраслях или для определённой категории работников. Как уже говорилось, последствия такого рода забастовочных акций не менее неприятны для работодателя, чем обычная забастовка.

ИНФОРМАЦИЯ: Кто принимает решения о законности забастовки?

- В большинстве стран Юго-восточной Европы вопрос законности и допустимости забастовки сначала рассматривается обычными местными судами или в дальнейшем судами более высокой инстанции. К сожалению, не существует специальных судов или специальных советов, которые бы занимались рассмотрением исключительно этого вопроса. Суды вправе принимать решения о допустимости или законности забастовки, а также запрещать проведение забастовки или локаута.
- В **Черногории и Сербии** Закон о забастовках не предусматривает какой-либо особой процедуры, но предполагается, что инспекторы труда или национальные инспекции труда уполномочены быть первой инстанцией в принятии решений о законности забастовки.

СИТУАЦИЯ

РУМЫНИЯ: Послушный профсоюз – представительный профсоюз

В Румынских железных дорогах (корпорации, состоящей из пяти компаний) возник конфликт. На уровне корпорации право представлять работников на переговорах по заключению коллективного договора на 1999-2000 годы было предоставлено двум профсоюзным организациям – национальному конвенту «Solidaritatea», членской организации BNS, представляющей интересы 60% работников, и Федерации торговли, представляющей интересы 30% работников. Несмотря на то, что в переговорах участвовали обе профсоюзные организации, Solidaritatea была позднее из них исключена, потому как профсоюз был не согласен с предложениями работодателя. Таким образом, представители работодателя подписали коллективные договоры только с обоими профсоюзами-членами Федерации торговли. Это противоречит правовым нормам, действующим в Румынии, и нормам МОТ. Вследствие этого коллективный договор, подписанный организацией, представляющей меньшинство работников, распространяется на всех работников всех пяти компаний. Профсоюз Solidaritatea обратился в суд и добился приостановки действия этих договоров. Затем суд постановил, что регистрация пяти договоров была незаконной, и аннулировал регистрацию в Министерстве труда. Администрация компании отказалась вновь начинать коллективные переговоры, считая подписанные коллективные договоры полностью законными. Осознав, что решение суда не было признано и не исполнялось, профсоюз Solidaritatea объявил забастовку. Забастовка была объявлена незаконной в первую очередь под тем предлогом, что она проводилась в период действия коллективного договора.

11. Каковы правила поведения в ходе законной забастовки?

Легализация забастовки означает не только признание права на забастовку, но и создание условий, при которых забастовка будет считаться допустимой. Правовое определение забастовки зачастую предполагает установление значительных ограничений на поведение во время забастовки. Если забастовка является незаконной, она может привести к отрицательным последствиям для всех её активных участников – возможность запрета, дисциплинарной или материальной ответственности, увольнений и т.д. Во многих случаях в соответствующем законодательстве содержится требование о соблюдении определённых условий перед тем, как будет объявлена забастовка. Среди них, например, безрезультатность согласительных и примирительных процедур, отсрочка или предварительное уведомление; выполнение положений коллективного договора или предварительное одобрение со стороны определённого процента работников при тайном голосовании по вопросу проведения забастовки. Зачастую считается, что подобные требования совместимы со свободой объединения. Однако выдвигаемые условия должны быть разумными и в любом случае не должны накладывать серьёзных ограничений на те средства, к которым могут прибегать профсоюзы в своих действиях. Это происходит, например, когда для объявления забастовки требуется согласие абсолютного большинства или кворум в две трети членов профсоюза, особенно когда профсоюз объединяет большое число работников, проживающих на большой территории.

Любое национальное законодательство предусматривает определённые процедуры, которым необходимо следовать с момента возникновения трудового спора до начала забастовки. Практически все профсоюзы региона (Юго-восточная Европа) считают эти процедуры чересчур долгими и неудобными. По их мнению, по своей сути эти процедуры являются препятствием для осуществления права на забастовку. Некоторые даже утверждают, что если строго выполнять все предусмотренные законом процедуры, то законную забастовку не удастся провести никогда.

Все процедуры предусматривают **срок предварительного уведомления работодателя**. В Комитете по свободе объединения убеждены, что предусмотренное законом требование заранее уведомлять работодателя за определённый срок не является ограничением свободы профсоюза. По мнению членов Комитета, это положение является средством, с помощью которого сторонам спора предоставляется возможность обдумать свои позиции, вступить в переговоры и, в конечном итоге, разрешить конфликт, не прибегая к забастовке.

Предварительное одобрение забастовки большинством работников является ещё одной предпосылкой, заложенной в любом национальном законодательстве. Это требование закона имеет два различных выхода в практику. В некоторых законодательствах большинство членов профсоюзной организации должны проголосовать, чтобы санкционировать забастовку. В других законодательствах для того, чтобы санкционировать проведение забастовки, за неё должно проголосовать большинство всех работников предприятия, независимо от их профсоюзной принадлежности. В одном случае было требование, что для того, чтобы провести законную забастовку, за неё должно проголосовать большинство от двух третей всех членов профсоюза. Несоблюдение этого требования может наказанию со стороны административных органов, такому как роспуск профсоюза. В этом случае Комитет напоминает о заключениях Комитета экспертов по применению конвенций и его рекомендациях, согласно которым такие законодательные положения представляют собой вмешательство органов государственной власти в деятельность профсоюзов. Такое

вмешательство ограничивает права этих организаций, что противоречит Статье 3 Конвенции №87.

Также весьма спорной является логика тех положений, которые требуют того, чтобы решение об объявлении забастовки принималось большинством голосов всех работников предприятия, независимо от их профсоюзного членства. С одной стороны, было бы несправедливо и абсурдно, если бы меньшинство, которое однако может занимать ключевое положение в производственном процессе на предприятии, могло объявить забастовку и парализовать работу предприятия, причинив тем самым убытки тем, кто не согласен с забастовкой. С другой стороны, требование большого процента голосов в поддержку проведения забастовки (например, абсолютное большинство от двух третей всех работников) само по себе является мерой, могущей ограничить возможность проведения законной забастовки на больших предприятиях со штатом более 1000 человек, а также может свести такую возможность на нет. В Комитете по свободе объединения считают, что решение о проведении забастовки, принятое половиной работников, допустимо, при условии что соблюдено требование кворума в две трети.

В условия проведения законной забастовки также входят **средства проведения забастовки**, т.е. было ли решение об объявлении забастовки принято компетентными лицами в установленном порядке, запрещено ли законом средство начала забастовки – без применения силы или угроз по отношению к работодателю или другим работникам, без незаконного проникновения на территорию компании или её захвата, без намеренной порчи имущества работодателя и т.д.

СИТУАЦИЯ

БОЛГАРИЯ: Министр заявляет, что найдёт замену бастующим

Семнадцатого марта 1998 года машинисты локомотивов приняли решение о прекращении ряда одночасовых забастовок, продолжавшихся в течение шести дней. Они выступали за повышение заработной платы и начало переговоров с Правительством. Министр транспорта ранее отказался вести с ними переговоры, угрожая найти бастующим замену и объявив забастовку незаконной. После первой забастовки, продолжавшейся час, администрация железной дороги отстранила от работы 132 машиниста, ожидая решения дисциплинарного комитета об их возможном увольнении за нарушение должностных инструкций.

ИНФОРМАЦИЯ: Существуют ли какие-либо правовые гарантии для забастовочных и профсоюзных фондов?

- Лишь в **Болгарии** закон предусматривает замораживание забастовочных фондов во время забастовки, тогда как в других странах этот вопрос регулируется Конвенцией МОТ №87, согласно которой органы государственной власти не могут вмешиваться в финансовые вопросы профсоюза.

СИТУАЦИЯ

РУМЫНИЯ: Забастовочные фонды

Обычно забастовочные фонды создаются профсоюзами или федерациями. Поскольку до вступления в силу Закона 168/1999 (1 января 2000 г.) забастовки были возможны только

на уровне первичных профсоюзных организаций, в большинстве случаев эти фонды и создавались на соответствующем уровне. К сожалению, не во всех профсоюзах были созданы такие фонды. Во многих профорганизациях всё ещё присутствует старое мышление, согласно которому профсоюзы должны скорее зарезервировать некоторые средства для подарков на Рождество и Пасху и т.д. По этой причине распоряжаются большей частью средств плохо, а необходимые забастовочные фонды создать невозможно. Если бы были такие фонды, они бы составляли процент от доходов и расходов бюджета соответствующей организации. В том случае если эти фонды не используются, они будут накапливаться из года в год. Решение об использовании забастовочных фондов принимается органом, постановившим объявить забастовку.

12. Каждая ли забастовка, отвечающая предписанным правилам поведения, разрешена?

Что касается целей забастовки, существует несколько правовых подходов. С *точки зрения природы спора* все забастовки, предпринимаемые работниками против работодателя с целью повышения заработной платы, сокращения продолжительности рабочего дня, улучшения охраны труда или получения прочих более благоприятных условий, включённых в договор найма, считаются экономическими или социальными забастовками и в целом разрешены законом. Право на забастовку не должно сводиться только к спорам, связанным с коллективными переговорами, хотя существует законодательство, согласно которому производственная акция считается законной только в том случае, если она направлена на заключение коллективного договора или выполнение требований, которые могут быть предусмотрены коллективным договором.

Что же касается вопросов, не предусмотренных законодательством, в большинстве стран запрещена или значительно ограничена возможность прибегать к забастовке для разрешения правового спора. Однако это не должно давать государству возможность ограничивать или запрещать забастовки для защиты интересов, которые также можно отстаивать в суде.

Кроме того, с *точки зрения предмета спора*, также не должно существовать каких-либо значительных ограничений. Например, *забастовки солидарности* обычно запрещены или разрешены в качестве исключения в тех случаях, если у участников первичных и вторичных забастовок есть общий интерес, хотя в некоторых странах такие забастовки считаются законными. Таким образом, это требования, которые по логике непосредственно не затрагивают бастующих из солидарности. Тем не менее, в Комитете по свободе объединения считают, что общий запрет на проведение забастовок солидарности может привести к злоупотреблениям и что работники должны иметь возможность предпринимать такие действия, если поддерживаемая ими первичная забастовка сама по себе является законной.

Забастовки проходят всё чаще и чаще, что связано с тенденциями в сторону концентрации предприятий, глобализацией экономики и децентрализацией рабочих центров. Можно считать, что общий запрет на проведение забастовок солидарности может привести к злоупотреблениям и что работники должны иметь возможность предпринимать такие действия, если поддерживаемая ими первичная забастовка сама по себе является законной.

Контрольные органы МОТ согласились с тем, что различные формы забастовок законны и что ограничения, вводимые правительствами на такие акции, могут быть оправданы

только в том случае, если забастовка перестаёт быть мирной. Точнее, весь подход МОТ и её Комитета по свободе объединения к допустимости забастовки основывается на двух основополагающих принципах: требования бастующих должны непосредственно затрагивать членов профсоюза, и забастовка должна проводиться мирно и не должна ставить под угрозу жизнь, здоровье и безопасность граждан и общества в целом.

СИТУАЦИЯ

ХОРВАТИЯ: Восстановлено право на забастовку в случае невыплаты заработной платы!

Забастовки зачастую запрещаются Верховным судом Хорватии, который узко понимал перечень вопросов, по которым можно объявлять забастовку. Суд постановил, что забастовка признаётся незаконной, если затрагивает осуществление прав, уже зафиксированных в законодательстве или коллективном договоре. За участие в незаконной забастовке на профсоюзы могут быть наложены санкции, работникам может грозить увольнение. Верховный суд начал принимать решения о незаконности забастовок, проводимых в случае невыплаты заработной платы, когда это явление имело в Хорватии большой размах и когда 15% всех трудящихся получали зарплату нерегулярно. Конфедерация профсоюзов UATUC через МКСП информировала об этом МОТ и получила ответ, в котором это признавалось нарушением Конвенции №87. После этого в 2001 году Трудовой кодекс был дополнен положением, гарантировавшим право объявлять и проводить забастовку для защиты и отстаивания экономических и социальных интересов или в случае невыплаты заработной платы в течение тридцати дней с предусмотренного момента выплаты.

13. Каковы основные виды забастовок с точки зрения выдвигаемых требований?

С точки зрения выдвигаемых требований забастовки можно в целом разделить на три вида:

- 1. Профессиональная забастовка (направлена на обеспечение и улучшение условий жизни и труда);**
- 2. Профсоюзная забастовка (направлена на признание и расширение прав профсоюзной организации и её представителей на предприятии, начало процедуры коллективных переговоров и т.д.), и**
- 3. Политическая забастовка.**

Что касается требований, выдвигаемых бастующими, первые два вида забастовок (профессиональная и профсоюзная), безусловно, полностью допустимы с точки зрения норм Комитета по свободе объединения. В том случае, когда речь идёт о требованиях профсоюза, ясно, что конфликт, разрешённый посредством забастовки, непосредственно влияет на интересы трудящихся. В этом смысле это полностью соответствует определению целей профсоюзной организации, содержащемуся в Конвенции №87. Профессиональные требования связаны с увеличением оплаты труда, сохранением рабочих мест, улучшением условий труда, гигиены и техники безопасности, социальной защищённостью работников и различными социальными льготами. Профсоюзные требования связаны с признанием прав трудящихся на свободное собрание, выборы собственных представителей и ведение коллективных переговоров по вопросам заработной платы и условий труда.

ИНФОРМАЦИЯ: Какие забастовки считаются законными? А как быть с политическими забастовками?

- Политические забастовки законом не предусмотрены нигде за исключением **Болгарии**, в которой они чётко признаны незаконными. В случае конкретной забастовки солидарности или забастовки по поводу невыплаты заработной платы, необходимо соблюдать определённые условия, так как даже такие забастовки могут быть объявлены незаконными.
- В **Молдове и Боснии и Герцеговине** возможность проведения политической забастовки не упоминается, таким образом, забастовка, преследующая политические цели, считается незаконной. В Молдове забастовки солидарности также запрещены, равно как и прочие забастовки, направленные на изменение некоторых положений действующего коллективного договора.
- В **Хорватии** политические забастовки даже не упоминаются, однако проведение забастовки с политическими целями может считаться законным.
- Законодателями **Румынии** предусмотрена возможность проведения следующих видов забастовок: предупредительная забастовка, законная забастовка и забастовка солидарности. Забастовки можно проводить только во время коллективных переговоров и исключительно в целях оказания поддержки экономических и социальных требований, но не политических целей. Категорически запрещено объявлять забастовку по поводу невыплаты заработной платы и для защиты прав, предоставленных коллективным договором, законом или распоряжением; кроме того, запрещены забастовки, направленные на смену руководства компании, защиты уволенных работников и т.д. Забастовки солидарности возможны, если они проводятся тем же профсоюзом, что и первичная забастовка.

СИТУАЦИЯ

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА: Захват рабочего места против страха

Около 150 сотрудников универсама в Живимче неподалёку от Тузлы объявили забастовку, захватив рабочее место после того, как значительная часть активов компании-работодателя исчезла в ходе прошедшей несколько месяцев назад приватизации. Несмотря на усилия работников магазина обязать работодателя погасить задолженность по заработной плате, большинство сотрудников до конца 2000 года денег так и не увидели. Работники закрыли универсам в знак протеста и не пускали на предприятие руководство. Тем временем, Правительство создало особую комиссию, в состав которой вошли в основном представители профсоюза, с целью прояснить сложившуюся ситуацию. В декабре 2001 года в промышленном городе Зеница в центральной Боснии то же чувство отчаяния вынудило 20 работников государственного хлебозавода объявить голодовку, пытаясь получить деньги, которые работодатель задолжал им за 10 месяцев.

В целом особенно трудная политическая и экономическая обстановка привела к тому, что многие работники предпочитают не прибегать к своему праву на забастовку, опасаясь потерять работу или стать объектом преследований под предлогом того, что они не принадлежат к этническому большинству региона, в котором проживают.

14. Какие виды политических забастовок допустимы?

Вопрос политической забастовки гораздо сложнее. Если мы будем анализировать само понятие, оно должно означать профсоюзную акцию, в ходе которой работа

останавливается с целью поддержать требования смены (или сохранения) политической системы или лица, находящегося у власти.

В странах, находящихся в процессе перехода, понятие «политической забастовки» нередко используется неправильно. Зачастую несогласие работников с экономической политикой руководства государственного предприятия определяется как «политическая акция», направленная на смещение администрации компании.

Более мощные забастовки практически всегда обвиняются в том, что приводят к дестабилизации ситуации в стране, наносят ущерб уверенности правительства (независимо от его политической принадлежности) и отпугивают иностранных инвесторов, тем самым лишь обостряя социальные проблемы. В каждом отдельном случае наиболее важно знать судебную практику соответствующей страны, поскольку любое законодательство содержит положения, запрещающие политические забастовки. Если суд строго следует определению политической забастовки как акции, преследующей политические цели, непосредственно не затрагивающие интересы трудящихся, его решения по искам, оспаривающим законность забастовок, носящих якобы политический характер, будут соответствующим образом изменяться, что означает, что свобода объединения не подверглась ограничению.

Основная проблема заключается в том, что необходимо уметь отличать чисто политическую забастовку от забастовки с политическим оттенком. Во многих случаях спор о чисто производственном вопросе может быть разрешен политическими средствами или на политическом уровне (министерство, правительство и т.д.). Это не должно рассматриваться как чисто политическая забастовка, потому как преследуемые ею цели непосредственно затрагивают трудящихся и их организации. Среди таких целей – минимальный размер оплаты труда, замораживание заработной платы, обязательный переход на срочные трудовые договоры, право на ведение коллективных переговоров и т.д. Если забастовка направлена против социальной политики правительства в целом, её можно рассматривать как защиту непосредственных интересов трудящихся. Поэтому запрет такой забастовки станет также и предосудительным ограничением свободы объединения. Более того, любая забастовка, объявленная не на предприятии, а на отраслевом или национальном уровне (например, забастовка, поддерживаемая федерацией или конфедерацией), может привести к решению вопроса только на политическом уровне. Наконец, по мнению Комитета по свободе объединения, поскольку чисто политические забастовки выходят за пределы принципов свободы объединения, у профсоюзов должна быть возможность прибегнуть к забастовкам протеста, в частности, когда они направлены на критику экономической и социальной политики правительства.

СИТУАЦИЯ

РОССИЯ: Голодовки, смерти и увольнения

В начале 1999 года учителя начали трёхдневную общенациональную забастовку в связи с тем, что заработная плата была задержана в среднем на четыре месяца. В сельских областях зарплату задерживали на срок до 18 месяцев. По всей стране учителя объявили голодовку, блокировав основные автомобильные трассы и железнодорожные пути и парализовав экономическую деятельность нескольких регионов. Тридцать человек объявили голодовку, а в Ульяновске умер один человек.

В марте 1999 года работник метрополитена в Екатеринбурге покончил жизнь самоубийством из-за одиннадцатимесячной задержки заработной платы, а остальные работники метрополитена объявили голодовку.

Водители троллейбусов в г. Миасс Челябинской области объявили забастовку из-за задолженности по заработной плате. Городские власти заняли враждебную позицию, не захотев «быть поставленными на колени» водителями, в результате чего сорок водителей были уволены или получили предупреждение об увольнении. Несколько водителей объявили голодовку. Шестого апреля администрация пошла на провокацию, пронеся мимо голодных водителей деньги. Однако другие отказались получить задержанную зарплату, до тех пор пока не будут восстановлены их уволенные коллеги. В конце концов, все уволенные водители были восстановлены, была выплачена заработная плата за один месяц, и был создан Миасский независимый профсоюз.

15. Может ли работодатель нанимать других работников взамен бастующих?

Наиболее распространённая реакция администрации на забастовку – нанять новых работников, чтобы заменить бастующих. С точки зрения Комитета по свободе объединения, наём работников с целью сорвать забастовку в отрасли, которую нельзя рассматривать как отрасль жизнеобеспечения в полном смысле, в которой ввиду этого забастовки могут быть запрещены, является значительным нарушением свободы объединения. Более того, использование военнослужащих и реквизиция с целью сорвать проведение забастовки, в ходе которой выдвигаются профессиональные требования, за исключением случаев поддержания работы служб жизнеобеспечения в исключительно тяжёлых обстоятельствах, является серьёзным нарушением свободы объединения. В **Румынии** руководству компании открыто запрещено нанимать новых работников для выполнения работы, относящейся к должностным обязанностям бастующих, однако законом не предусмотрено никаких санкций за нарушение этого требования.

ИНФОРМАЦИЯ: Существует ли возможность локаута?

- Из всех стран, вошедших в обзор, локаут официально возможен в **Хорватии** в том случае, если под угрозу поставлена личная безопасность и частная собственность, а также для обеспечения минимального обслуживания и исполнения международных обязательств. Трудовое законодательство ввело эту меру, согласно которой работодатель может подвергнуть работников локауту в ответ на уже начавшуюся забастовку. Локаут не может начаться ранее, чем с момента начала забастовки пройдёт 8 дней, а число подвергнутых локауту работников не должно превышать половину бастующих. Однако в случае локаута работодатель обязан все налоги, исходя из минимального размера оплаты труда.

16. Пользуются ли бастующие неприкосновенностью?

В некоторых странах допускается прекращение трудовых отношений с бастующими независимо от законности забастовки; однако в большинстве стран увольнение возможно только в случае признания забастовки незаконной. Согласно наиболее распространённой

практике, в случае признания забастовки незаконной работники увольняются не автоматически, а решение принимается по каждому индивидуально. В некоторых странах Европы работодатели могут увольнять участников забастовки, если выполнение ими своей работы более не требуется из-за забастовки или независимо от неё. В большинстве случаев законодательство позволяет расторгнуть трудовые отношения в рамках дисциплинарной ответственности работника независимо от того, допущен ли был проступок во время забастовки или нет.

17. Начисляется ли бастующим заработная плата за время забастовки?

Что касается *заработной платы за время участия в забастовке*, обычно законодательством предусмотрено то, что часть зарплаты, размер которой пропорционален времени, затраченному на участие в забастовке, вычитается из заработной платы бастующего; в этом случае отчисления на заработную плату не выплачиваются или снижаются. Обычно заработная плата не выплачивается за дни забастовки. С точки зрения МОТ, это не противоречит принципам свободы объединения. Однако зачастую на практике в ходе переговоров по основным требованиям бастующих (особенно в случае «успешных» забастовок) достигается соглашение, согласно которому время, проведённое на забастовке, признаётся временем, проведённым на рабочем месте, а потому работнику выплачивается заработная плата в полном объёме. Тем не менее, чаще всего оплата за дни забастовки вычитается из заработной платы. По-видимому, единственным решением этой проблемы является создание забастовочных фондов.

ИНФОРМАЦИЯ: Высчитывается ли оплата за дни, проведённые на забастовке, из заработной платы?

- Во всех странах Юго-восточной Европы бастующие теряют часть заработной платы. В худшем положении находятся бастующие трудящиеся **Хорватии**, в которой трудовое законодательство обязывает работодателя лишь делать отчисления на социальное страхование исходя из установленного минимального размера оплаты труда. Работникам не гарантируется выплата заработной платы за период забастовки. Разумеется, в коллективном договоре может быть достигнуто соглашение о выплате заработной платы в полном объёме или другое особое соглашение, что чаще всего происходит на практике.
- В этом отношении несколько лучше ситуация **Сербии и Черногории**. Там согласно законодательству работодатель обязан выплачивать взносы на пенсионное страхование для бастующих исходя из средней заработной платы работника. Однако выплата самой зарплаты здесь также не гарантирована.
- Несколько оригинальное решение имеет место в Республике Сербской (**Босния и Герцеговина**), где в соответствии с законодательством время, проведённое на забастовке и не превышающее 12 дней, может быть признано работодателем в качестве оплачиваемого отпуска, если забастовка не принесла серьёзного материального ущерба. Во второй части Боснии и Герцеговины установлено, что заработная плата бастующих может быть снижена пропорционально продолжительности забастовки.

18. Что такое забастовочные фонды?

Забастовочные фонды в целом основываются на членских взносах. Фонды могут быть установлены законом либо являться специальными фондами (добровольными

отчислениями для бастующих). Забастовочные фонды редко существуют на уровне профсоюзных конфедераций и чаще всего встречаются на уровне отраслевого профсоюза или федерации. Забастовочные фонды могут дать профсоюзной организации подлинную свободу в вопросе проведения забастовок и обеспечат финансовую поддержку членам профсоюза и их семьям. Поскольку нежелание многих членов профсоюза присоединиться к забастовке вытекает из потенциальной потери дохода за дни забастовки, финансовая поддержка со стороны забастовочных фондов усилит мотивацию трудящихся принять участие в забастовке для защиты своих интересов.

С другой стороны, задача создания забастовочных фондов едва ли выполнима в случае повышения членских взносов. Другой вопрос, насколько приемлемо это может быть с точки зрения членов профсоюза, если мы будем исходить из того, что заработные платы очень низки и зачастую попросту недостаточны для удовлетворения самых элементарных потребностей. Поэтому самым приемлемым решением представляется формирование забастовочных фондов на более высоком уровне (региона, отрасли, конфедерации) с сильным акцентом на принцип солидарности трудящихся (взнос каждого минимален, и собранные средства идут в первую очередь на поддержку самых нуждающихся).

СИТУАЦИЯ

АЗЕРБАЙДЖАН: Работа или тюрьма

Самые серьёзные ограничения прав профсоюзов – ограничение права на забастовку и запрет на ведение политической деятельности. Работе профсоюзов также препятствуется путём неперечисления членских взносов. Кроме того, существуют и некоторые законодательные ограничения. Несмотря на некоторое улучшение закона, регулирующего право на забастовку, в 1999 году, статья 188-3 Уголовного кодекса всё ещё запрещает коллективные действия, направленные на срыв работы общественного транспорта. Нарушающие это требование работники могут быть приговорены к тюремному заключению на срок до трёх лет.

19. Приводит ли забастовка к прерыванию стажа?

Проблема **непрерывности занятости**, на основании которой приобретаются различные права, обычно не поднимается (трудовые отношения не приостанавливаются на период законной забастовки). Однако в некоторых странах эта непрерывность прерывается, но право вернуться на работу сохраняется на том же уровне, что и все ранее приобретённые права. Более того, ещё одна проблема – **выплата отчислений на медицинское и пенсионное страхование** во время забастовки, которая в некоторых странах осуществляется профсоюзом из специального забастовочного фонда.

СИТУАЦИЯ

РУМЫНИЯ: Угрозы увольнения

Жалоба на правительство Румынии, касающаяся дела 2057 MOT, была подана 25 октября 1999 года от имени Национального профсоюзного блока (BNS) и Федерации работников метрополитена.

По утверждению профсоюзов, «министр транспорта незаконно вмешался в трудовой спор в компании METROREX, опубликовав заявление, в котором бастующим угрожал

увольнением». Помимо этого, в ходе забастовки в компании METROREX директор подал в суд на активистов, что является вмешательством в дела профсоюза, пытающегося положить конец забастовке.

Податели жалобы вновь указывают на то, что законодательство Румынии предусматривает возможность отложить начало забастовки или её проведение на срок до 90 дней под тем предлогом, что она может серьёзнейшим образом затронуть национальную экономику или гуманитарные интересы. По их оценке, обязательства, наложенные недавним законом на определённые категории трудящихся (в том числе на занятых в транспортном секторе) и заключающиеся в обеспечении работы «служб жизнеобеспечения» в объёме, составляющем по меньшей мере одну треть от нормального уровня обслуживания, являются ограничением права на забастовку.

В своих рекомендациях Комитет по свободе объединения выражает надежду на то, что внесение ожидаемых поправок к закону об урегулировании коллективных трудовых споров, вступившему в силу 1 января 2000 года, приведёт к прекращению вмешательства властей в трудовые споры.

По предложению Комитета, правительство должно внести изменения в законодательство, чтобы обеспечить, что спор сторон, которые не сходятся во мнении по вопросу уровня минимального обслуживания, будет рассматривать независимый орган.

20. Каковы возможные санкции за участие в забастовке?

Несмотря на то, что различные виды санкций против бастующих серьёзнейшим образом осуждаются со стороны контролирующих органов МОТ и органов МКСП, власти нередко применяют самые жестокие санкции на своё усмотрение, особенно уголовное наказание. Аресты и массовые увольнения бастующих влекут за собой риск злоупотребления и ставят свободу объединения под серьёзную угрозу. Более того, власти не должны прибегать к тюремному заключению лишь за организацию мирной забастовки и участие в ней. Наиболее распространёнными санкциями в странах Юго-восточной Европы являются увольнения, перемещение сотрудников на другую работу и прекращение карьерного роста. Помимо этого иногда прибегают к допросам, взятию под стражу и реже к тюремному заключению и убийству профсоюзных активистов, уже участвовавших в организации забастовок.

НИКТО НЕ ДОЛЖЕН БЫТЬ НАКАЗАН: *Принципы Комитета по свободе объединения* гласят, что никто не должен быть наказан за проведение или попытку проведения законной забастовки. Увольнение работников из-за забастовки, представляющей собой законный способ профсоюзной работы, является серьёзной дискриминацией в процессе занятости и противоречит Конвенции №98.

Разумеется, то же относится и к профсоюзным лидерам. Их увольнение в связи с участием в забастовке может рассматриваться как санкция, направленная против исполнения ими своих профсоюзных обязанностей, и представлять собой явный случай антипрофсоюзной дискриминации.

В Комитете по свободе объединения считают, что недопустимо арестовывать, задерживать и депортировать работников, принимающих участие в мирной забастовке

или демонстрации. Массовые увольнения бастующих ещё более недопустимы, независимо от того, является ли забастовка только что объявленной, продолжающейся или прекращённой.

Комитет также считает, что такие меры, как повышение заработной платы и прочие бонусные выплаты для тех, кто не принимает участия в забастовке, являются по природе своей дискриминационными и представляют собой серьёзное препятствие для осуществления права трудящихся на свободное ведение своей деятельности.

ИНФОРМАЦИЯ: Будут ли применяться санкции к бастующим?

- Если забастовка признана законной, она не грозит трудящимся **Болгарии** какими-либо последствиями, но в том случае, если она незаконна, к работникам могут быть применены различные санкции; им может быть также предъявлен иск с требованием компенсации нанесённого ущерба. Такая же ситуация существует в **Молдове**.
- В **Румынии** возможные санкции для организаторов забастовок и бастующих гораздо жёстче, потому что в том случае, если забастовка признаётся судом незаконной, организатор забастовки должен возместить ущерб и заплатить специальный штраф, при этом трудовые договоры лидеров профсоюза расторгаются. Такие требования и практика в значительной степени снижает возможность организации забастовки. Однако есть и хорошие новости из этой страны – законодательство работодателям нанимать новых работников во время забастовки и заменять ими бастующих.
- В то же время во всех странах **бывшей Югославии** – Боснии и Герцеговине, Хорватии, Черногории и Сербии – согласно законодательству участие в забастовке не должно повлечь за собой никаких санкций, однако это распространяется только на законные забастовки.

21. Когда обычно ведут переговоры о социальном мире?

Обязанность профсоюза может быть предусмотрена законодательством или коллективным договором или правовыми нормами в сфере мирного разрешения споров об интересе, носящих временный характер. Однако пункт о производственном (социальном) мире обычно включается отдельным положением в коллективный договор, обязывающие его стороны воздержаться от организации и поддержки производственных акций в определённый период. Этим также ограничивается свобода работодателя в объявлении локаута в ходе споров об интересе. Такое положение может быть предусмотрено так называемым социальным пактом или соглашением на национальном уровне, обязывающих всех членов подписавших его профсоюзов воздержаться от объявления забастовки и разрешать споры мирным путём.

Социальный мир может определяться как имплицитное обязательство, однако лишь в таких правовых системах, где такое обязательство реализуется лишь путём подписания коллективного договора. Эксплицитное обязательство социального мира существует в случаях, когда оно является несомненно принятым, например, посредством коллективного договора или любого другого соглашения. Существует возможность установить процессуальное обязательство социального мира, например, в ходе примирительного процесса, что означает его временный характер.

СИТУАЦИЯ

ХОРВАТИЯ: Социальный пакт подписан – забастовка запрещена?

Двадцать второго декабря 2001 года Правительство Хорватии подписало социальное соглашение «Партнёрство во имя развития» с работодателями и четырьмя (из пяти) профсоюзных конфедераций. В Соглашении отмечается, что все споры должны разрешаться мирным путём. Некоторые уважаемые профсоюзы потребовали официального толкования этого положения, поинтересовавшись, подразумевает ли оно запрет на забастовки. В своём первом ответе заместитель премьер-министра написал в один из профсоюзов, что «путём сотрудничества всех трёх партнёров, социальный мир и необходимая стабильность должны быть обеспечены как предварительное условие для общего экономического развития и прогресса в целом», что, по его словам, означает, что «социальные партнёры осуждают прочие формы урегулирования споров, т.е. конфликты в ходе реализации Соглашения и активное участие в них». Исходя из этого представляется, что ни один профсоюз, входящий в эти четыре профсоюзные конфедерации, не имеет в Хорватии права на забастовку. Однако забастовки проходят каждый день.

22. Что понимается под термином предотвращение забастовки?

Процедуры мирного разрешения споров об интересе являются средствами предотвращения и быстрого прекращения уже начавшихся забастовок. Согласительные процедуры обычно оговариваются в коллективных договорах, но также возможно, что они будут предусмотрены законодательством. В Европе это зачастую является лишь предложением, возможностью, а не обязательством сторон спора. Когда дело доходит до согласительных процедур, чаще всего может быть назначен арбитраж, в ходе которого третья независимая и беспристрастная сторона принимает решение, разрешающее спор. Целью примирительного процесса является сближение конфликтующих точек зрения с целью нахождения выхода из спора путём консенсуса. Помимо сторон спора в этом процессе обычно участвует представитель органов государственной власти. Согласительные процедуры могут завершиться успешно только в том случае, если стороны конфликта сами придут к определённому решению.

Процедура посредничества оставляет больше возможностей для посредника изучить относящиеся к делу факты и экономическое положение работодателя. Посредник должен предложить решение, однако оно не является обязательным для выполнения сторонами спора. Стороны спора обычно сами выступают с инициативой использования посредника.

Суть арбитража заключается в том, что он представляет собой внесудебную систему для урегулирования коллективных трудовых споров с участием независимого арбитра. Стороны спора должны совместным решением выбрать арбитра и назначить такое лицо, которое было бы приемлемо для обеих сторон. В этом случае стороны объявляют о своих обязательствах выполнять принятое арбитром решение. Стороны спора отстаивают свои позиции и представляют свои аргументы. После этого арбитр принимает решение, обязательное для обеих сторон. Система арбитража очень хорошо развита и распространена в США.

Возникает вопрос, содержит ли такая процедура ограничение права на забастовку, так как она, по сути, заменяет традиционную цепочку требования-забастовка-переговоры-соглашение и вводит третью сторону – арбитра. По мнению Комитета по свободе объединения, обязательный арбитраж является допустимым только: когда он проводится

по просьбе обеих сторон спора; или когда спор затрагивает интересы работников, прав на забастовку которых по тем или иным причинам ограничено. То что обе стороны затребовали проведение обязательного арбитража, предполагает, что они доверяют независимому арбитру и добровольно соглашаются принять его решение, каким бы оно ни было.

Любое положение, позволяющее любой из сторон в одностороннем порядке обратиться с просьбой о вмешательстве трудовых органов для разрешения спора, может эффективно подорвать право трудящихся на объявление забастовки и не содействует добровольному ведению коллективных переговоров. Праву на забастовку будет нанесён вред, если юридические нормы позволят работодателям передавать каждый спор, возникающий в результате невозможности прийти к соглашению в ходе коллективных переговоров, в принудительный арбитраж.

СИТУАЦИЯ

БОЛГАРИЯ: Арбитраж не применяется

Законодательство Болгарии, регулирующее забастовки, до конца не сформировано, и существующие положения, касающиеся арбитража, на практике не применяются, потому как нет арбитров. Это является существенным недостатком законодательной системы Болгарии, и Правительство, к сожалению, не предпринимает никаких шагов для того, чтобы решить эту проблему. В настоящий момент под давлением со стороны профсоюзов создаётся комиссия, которая будет работать над выработкой правовых основ механизма добровольного арбитража, при котором решения будут обязательными для выполнения обеими сторонами. В стране с тяжёлым экономическим положением, практически неработающей промышленностью, медленной и неэффективной приватизацией и растущей коррупцией на всех уровнях население теряет веру и не уважает такие институты. Они обращаются к профсоюзам как к последней надежде на помощь в разрешении своих проблем. Профсоюз использует все механизмы и пытается играть роль посредника между сторонами спора. Однако возможности весьма ограничены, потому что по большей части проблемы обычно решить не удаётся или же их решение зависит от Правительства и от тех шагов, которые оно предпринимает. Профсоюзы Болгарии активно используют поддержку международных конфедераций профсоюзов, от которых мы получаем экспертную помощь.

23. Какова роль МОТ в пропаганде права на забастовку?

Международная организация труда (МОТ) является специализированной организацией Организации Объединённых наций, занимающейся социальными и трудовыми вопросами. Её общей задачей является пропаганда мира и социальной справедливости, основанной на принципах трёхстороннего принятия решений совместно правительствами, работодателями и профсоюзами.

Наиболее важной задачей МОТ является установление «международных трудовых норм» в форме конвенций и рекомендаций. Так, Конвенция №87 стала своего рода «Библией» прав профсоюзов, в том числе права на забастовку. То есть после того как МОТ принимает конвенцию, правительство каждой страны решает для себя, будет ли оно её подписывать. Здесь работает принцип свободы выбора. Однако как только правительство подписывает конвенцию, а парламент её ратифицирует, эта конвенция приобретает силу

международного закона, применяемого в данной стране. Таким образом, конвенция имеет большую силу по сравнению со всеми национальными законами и нормативными актами, а её требования должны соблюдаться как в законодательстве, так и на практике. Фактом является то, что право на забастовку гораздо более ограничено в странах, не ратифицировавших Конвенцию МОТ №87.

Однако недостаточно просто принять конвенцию или добиться её применения или подписания большим количеством стран. Самое важное – отследить, соблюдаются ли положения конвенции на практике.

СИТУАЦИЯ

РУМЫНИЯ: Государство против забастовки

2000 год: МОТ выступила с критикой Правительства Румынии за вмешательство и нарушение права на забастовку в трудовом споре, сторонами которого были органы государственной власти и метрополитен Metrorex de Bucharest. От лица своей членской организации USLM, объединяющей работников метрополитена, национальный центр BNS подал жалобу в МОТ, обвинив Министерство транспорта в незаконном вмешательстве путём попытки запугивания профсоюза, чтобы тот прекратил забастовку. Когда профсоюз в 1999 году объявил забастовку, Министерство выступило с заявлением, в котором бастующим угрожали увольнением. Такое отношение привело к полному срыву процесса коллективных переговоров.

РОССИЯ: За упрощение процедуры проведения забастовки

2000 год: МОТ выступила с критикой некоторых аспектов законопроекта, касающегося урегулирования трудовых споров. Она потребовала от Правительства аннулировать требование определять продолжительность забастовки и упростить процедуру проведения забастовки.

24. Как МОТ контролирует соблюдение права на забастовку?

МОТ выработала важный механизм мониторинга, который позволяет ей отслеживать применение конвенций правительствами подписавших их стран. Согласно Конституции МОТ, каждая страна должна представлять в Международную организацию труда ежегодный отчёт о мерах, принятых для обеспечения применения подписанных конвенций. Важно подчеркнуть, что правительства должны направлять свои отчёты в организации работников и работодателей своих стран и представлять в МОТ отчёт о том, получили ли они от этих организаций какие-либо комментарии.

СИТУАЦИЯ

ВЕНГРИЯ: Трудящиеся и автоматы!

Ишван Гаско, Председатель LIGA (Венгрия), обратился с особым письмом к Генеральному секретарю МКСП, проинформировав его о нарушении прав профсоюзов в Венгрии, связанном с законно проведённой забастовкой, участие в которой приняло большое число работников. Профсоюз работников авиатранспорта Венгрии, член Конфедерации LIGA, объявил о том, что забастовка начнётся 2 января 2002 года. Руководство сделало всё возможное для срыва забастовки, в том числе уволило

бастующих, подыскав им замену. Кроме того, были введены особые меры безопасности, по строгости своей превышающие последовавшие за террористическими актами 11 сентября, в результате чего работников окружил отряд полиции, вооруженный автоматами. Целью этого было запугать работников и подорвать их доверие к свободе осуществления своего права на забастовку в соответствии с законодательством.

Кроме того, несмотря на то, что соответствующее положение венгерского закона позволяет «допуск на территорию работодателя лиц, не находящихся в трудовых отношениях с работодателем и действующих от лица профсоюзов», работодатель не пустил лидера профсоюзной конфедерации на территорию предприятия, который намеревался вести переговоры от лица профсоюза и выступать посредником в разрешении конфликта. Это является откровенным нарушением законодательства. Однако необходимо отметить, что представители работников также почувствовали некоторое политическое манипулирование ими во время трудового конфликта. Это проявилось в том, что как действующий министр, так и Правительство Республики Венгрия, представленное в Национальном трудовом совете, по сути не желали рассматривать наш протест, выраженный в связи с описанным выше случаем – сообщил Председатель LIGA.

25. Что такое Комитет экспертов по исполнению Конвенций МОТ?

В первой инстанции анализ отчётов каждого правительства производится Комитетом экспертов по исполнению конвенций МОТ. При анализе действия подписанных конвенций Комитет экспертов не должен ограничиваться информацией, предоставленной правительствами, а должен также рассматривать комментарии, поступившие от профсоюзов. Это происходит особенно часто, когда дело доходит до вопроса споров, связанных с забастовкой. Комментарии профсоюзов по применению подписанных конвенций являются особенно важными, потому как они предоставляют профсоюзам возможность обратить внимание на несоблюдение, небрежности или даже на намеренные нарушения, допущенные правительством в применении конвенций МОТ.

Если Комитет сочтёт, что правительство не полностью выполняет требования ратифицированной конвенции, он направляет свои комментарии в правительство, обращая внимание последнего на эти нарушения и требуя принятия мер, направленных на их устранение. Отчёт Комитета экспертов представляется на ежегодном съезде МОТ – Международной конференции труда. К правительствам стран, упомянутым в Отчёте Комитета экспертов как невыполняющие обязательства, предусмотренные Конституцией МОТ, или как частично соблюдающие подписанные конвенции, могут обратиться с просьбой выступить с заявлением перед Комитетом Конференции по применению конвенций и рекомендаций. Представители трудящихся (как и представители работодателей и правительств) в Комитете могут ответить на комментарии правительств. Правительствам не хочется оказаться в списке стран, нарушающих конвенции, так как это негативно сказывается на их демократической репутации. Поскольку вопрос права на забастовку является одним из основополагающих политических прав человека, нарушение права на забастовку расценивается как очень серьёзное нарушение.

Этот механизм мониторинга имеет большое значение в общих усилиях МОТ по улучшению условий труда и обеспечению соблюдения прав трудящихся во всём мире. Опыт показывает, что эксперты МОТ придают особое значение информации, полученной от профсоюзов.

Совет: Использовать этот механизм нетрудно. Если профсоюз считает, что определённый закон или практика, существующая в его стране, противоречит положениям конвенции, подписанной правительством, необходимо направить письмо Генеральному директору МОТ или непосредственно в Комитет экспертов. В письме профсоюзу необходимо рассказать о ситуации и о том, как, по мнению профсоюза, правительство нарушает конкретную конвенцию. В отчёте также должно быть чётко сказано, что целью является расследование ситуации Комитетом экспертов. Желательно, чтобы к письму прилагались документы, свидетельствующие о допущенных нарушениях.

Осторожно: Однако все профсоюзы должны знать о двух характерных чертах этого механизма мониторинга, которые могут привести к глубокому разочарованию. Во-первых, **этот механизм работает медленно.** Иногда проходит несколько месяцев или лет, прежде чем будут достигнуты какие-то конкретные результаты. Кроме того, **не существует каких-либо (видимых) санкций,** который можно применять по отношению к правительствам, нарушающим конвенции, за исключением средств убеждения и морального давления.

Несмотря на это механизм доказал, что является эффективным средством достижения прогресса, и многие профсоюзы использовали возможности, которые он предлагает. Если у профсоюзов возникнут сомнения по поводу того, как использовать эту систему (например, если они не знают, какие конвенции подписало их правительство или что в них содержится), им следует обратиться за поддержкой в МОТ. Штаб-квартира Междисциплинарной группы по Центральной и Восточной Европе находится в Будапеште, и её эксперты готовы оказать содействие, а также организовать семинары или провести обучение в другой форме. Они также поделятся опытом и проведут семинары по праву на забастовку, если профсоюз проявит в этом заинтересованность. Во всём мире действует 14 таких междисциплинарных групп, в каждой из которых есть специальный эксперт по вопросам трудящихся, в обязанности которого входит оказание поддержки профсоюзам.

СИТУАЦИЯ

СЛОВАКИЯ: Нет забастовкам солидарности

В Законе о коллективных переговорах, регулирующем право на забастовку, содержится несколько мер, серьёзно ограничивающих это право. Забастовки могут проводиться исключительно с согласия более половины работников, интересы которых она затрагивает. В крупных отраслях промышленности это требование является существенным препятствием, так как непросто своевременно заручиться поддержкой всех трудящихся.

В случае забастовки профсоюзы должны предоставить руководству компании список всех участвующих в ней работников. Это требование усложняет организацию забастовки, так как работники опасаются последствий. В июле 2000 года Профсоюз железнодорожников подал жалобу в МОТ по поводу ограничения права на забастовку. Несмотря на то, что Министерство труда вело интенсивные дискуссии с социальными партнёрами и подготовило проект поправок, на конец 2000 года в этот закон так и не были внесены изменения. Этот же закон запрещает забастовки солидарности в поддержку требований о выплате заработной платы, выдвинутых профсоюзом другой отрасли. Бастовать запрещено военнослужащим, сотрудникам полиции, пожарным, прокурорам, авиадиспетчерам и работникам нефтегазовой отрасли, транспорта и компаний распространения.

26. Что такое Комитет по свободе объединения?

Комитет по свободе объединения существует в МОТ с 1951 года. Комитет предлагает профсоюзам дополнительные возможности по защите и пропаганде своих прав через МОТ, что является особенно важным в случае с правом на забастовку.

Важно отметить и помнить о том, что Комитет может рассматривать жалобы, поданные против правительств по поводу нарушений прав профсоюзов, обусловленных Конвенциями МОТ №87 и №89, даже если правительства их стран не подписали эти конвенции. В этом заключается основное различие между Комитетом по свободе объединения и Комитетом экспертов, и это означает, что правительства не могут избежать критики со стороны МОТ, просто не подписав эти две Конвенции.

Комитет по свободе объединения рассматривает жалобы, касающиеся нарушений прав профсоюзов. Необходимо помнить, что жалобы всегда подаются на правительства, потому как хотя частная компания или частное лицо могут быть виновными в нарушении, в конечном итоге виновной стороной является государство, потому как оно отвечает за обеспечение соблюдения Конвенций МОТ в данной стране. На настоящий момент Комитет рассмотрел свыше 2000 подобных жалоб, предоставив заключения и рекомендации по тем действиям, которые необходимо предпринять. В ходе этого процесса на основании трудового законодательства был также выработан блок международных принципов. Значительное число этих жалоб касаются законодательства и практики забастовок.

Подавать жалобы могут профсоюзы, организации работодателей или правительства. В соответствии с правилами, жалобы должны подаваться: профсоюзом или национальной конфедерацией страны, которую непосредственно затрагивают вопросы, поднятые в жалобе, либо одной из международных профсоюзных организаций, наделённых консультативным статусом в МОТ (например, МКСП или одним из Международных производственных секретариатов). Поэтому всегда необходимо узнать, есть ли возможность направить жалобу через МКСП, так как в этом случае существует большая вероятность того, что жалоба будет составлена более грамотно, а результат будет тщательно отслеживаться.

Как только жалоба поступает в МОТ, она подтверждает принятие жалоб, уведомляя подателей, что у них есть тридцать дней для того, что направить в МОТ любую дополнительную информацию, которую те сочтут относящейся к делу. Это является хорошей возможностью для того, чтобы дополнить жалобу информацией, упущенной при изначальном обращении, или чтобы предоставить дополнительные объяснения по каким-то вопросам, которые до этого не были объяснены должным образом. По истечении этого тридцатидневного срока податели жалобы также могут направлять дополнительную информацию, но только о дальнейшем развитии ситуации, о котором они не могли сообщить ранее.

Комитет всегда пересылает жалобы правительствам, против которых они были поданы, чтобы у правительств была возможность защититься и высказать собственное мнение. Обычно Комитет не рассматривает дело до тех пор, пока не получит ответ правительства. Однако если Комитет не получит ответа правительства в течение определённого времени, Комитет продолжает процедуру и рассматривает жалобу без ответа правительства. По прошествии определённого времени Комитет высказывает своё мнение по данному делу, выступая с предложением к Административному совету МОТ.

Ответ Комитета по свободе объединения обычно носят характер аналитического представления точек зрения, за которым следуют некоторые рекомендации. Комитет не является трибуналом или официальным международным органом, наделённым правом или возможностью отдавать приказания, раздавать инструкции, принимать решения или издавать указы. Однако хотя Комитет обычно используется для указания на недостаточно демократические стандарты или практики, правительства, в которые направляется такое мнение Комитета, обычно относятся к ним очень серьёзно. Нередки случаи, когда эти правительства стремятся внести поправки в законодательство в максимально сжатые сроки.

К сожалению, всему этому предшествует длительная процедура, которая может в среднем занимать до двух-трёх лет. Так, как только профсоюз напрямую или через свою международную рамочную организацию (т.е. МКСП) информирует Комитет МОТ о нарушении Конвенции №87 (в случае права на забастовку), начинается долгий период переписки и предоставления доказательств. Весь этот процесс также предполагает дипломатические меры, зачастую с правительствами и соответствующими министерствами, как правило, с министерством труда. В том случае, если забастовка регулируется законом, действующим в данной отрасли (например, законом о железных дорогах), ответ также ожидается от соответствующего министерства (например, министерства транспорта). Правительства обычно не направляют свои ответы Комитету МОТ в профсоюзы. Это несколько удлиняет процедуру, так как по получении позиции правительства Комитет МОТ обязан направить её профсоюзам для комментариев. Поскольку правительства, как правило, всё отрицают, профсоюзам приходится собирать дополнительные свидетельства, переводить различные статьи законов, правила, газетные статьи, переписку и т.д. Таким образом, это непростой процесс. Тем не менее, это определённо представляет собой очень эффективный механизм защиты прав трудящихся и профсоюзов, в том числе права на забастовку.

Совет: Представляйте в МОТ отчёт каждый раз, когда вы сталкиваетесь с нарушением прав профсоюзов, особенно права на забастовку! Сила этого механизма обычно заключается в оказании морального (политического) давления; однако и оно может быть весьма эффективным. Разумеется, МОТ не находит чудесного разрешения проблем, связанных с правами профсоюзов, в том числе с правом на забастовку. Поэтому не рекомендуется полагаться лишь на это средство борьбы. Лучше использовать механизмы МОТ в рамках более масштабной кампании. Например, зачастую очень эффективным является составление грамотного пресс-релиза, в котором говорится о том, что профсоюз проинформировал МОТ о нарушениях тех или иных конвенций. Это нередко приводит к положительным результатам и действует как один из способов оказания давления на правительство.

СИТУАЦИЯ

РУМЫНИЯ: Профсоюзный лидер убит ножом!

Седьмого сентября 2000 года Виргил Сахляну, профсоюзный лидер из города Иаси, расположенного на северо-западе страны, был убит ножом двумя неизвестными, напавшими на него у входа в его квартиру. Считается, что его убийство – дело рук влиятельных людей, препятствующих профсоюзной деятельности. Быстро распространились слухи о том, что это убийство связано с длительным трудовым спором, в котором он участвовал. Сахляну был лидером профсоюза на фабрике Терго по производству стальных труб, предприятии с беспокойной историей. В 1998 году фабрика Терго была продана чешской компании Zelezarni Vesely AS, пообещавшей не увольнять ни одного работника. После того, как новые владельцы уволили половину всех трудящихся

предприятия, работники несколько раз выходили на забастовки. Сахляну заплатил за эти забастовки жизнью.

27. Какие ещё существуют механизмы защиты права на забастовку?

Помимо обычных судебных процедур существуют другие доступные методы, которые можно время от времени использовать для борьбы с нарушениями права на забастовку. В некоторых странах созданы национальные комиссии по правам человека, которые могут начать процедуры в связи с нарушением права на забастовку; такие комиссии могут быть парламентскими комиссиями или правительственными органами. Более того, механизм Совета Европы предлагает ряд норм, касающихся профсоюзов. В Северной и Южной Америке и в Африке также существуют региональные органы, наделённые определённой ролью в отношении норм в сфере прав человека. Всеамериканская конвенция прав человека также охватывает определённые права трудящихся, в том числе свободу объединения.

Также существуют случаи настолько очевидных и вопиющих нарушений, что их необходимо представлять в Комиссию ООН по правам человека, как, например, принудительный труд в Бирме/Мьянме или убийства профсоюзных активистов в Колумбии. В таких случаях жалобы чаще всего направлены против правительств ввиду многократных нарушений, обычно являющихся частью репрессивной кампании или политики. Если не существует формальных механизмов подачи жалоб, информацию по ряду нарушений прав человека или нарушениям в отдельных странах можно передавать с помощью специальных репортёров. В отличие от МОТ, в состав Комиссии входят правительства, а неправительственным организациям отводится роль наблюдателей. МКСП представлена на всех заседаниях Комиссии и обращается к ней по всем вопросам, имеющим особую значимость для международного профсоюзного движения.

Наконец, существуют многочисленные неправительственные организации, занимающиеся защитой прав человека, и они также вполне могут быть заинтересованы в защите права на забастовку. Однако именно профсоюзы должны найти такие средства подобных совместных действий на гражданской арене, которые приведут к желаемым результатам.

28. Как профсоюзы могут наиболее эффективно защищать право на забастовку?

В каждой конфедерации профсоюзов должен быть назначен координатор по правам профсоюзов и создан комитет/комиссия по правам профсоюзов при одном из основных органов, принимающих решения. Кроме того, в каждой федерации профсоюзов, входящей в конфедерацию, а также в её территориальных подразделениях должно быть назначено лицо, отвечающее за мониторинг прав профсоюзов и предоставление соответствующего отчёта. Таким образом, будет создана национальная сеть по правам профсоюзов, что позволит оперативно и качественно информировать национального координатора о каждом случае нарушений прав профсоюзов, а также принимать должные меры в конкретных случаях нарушений.

Желательно составить особую форму отчёта по забастовкам, которую могут использовать координаторы по правам профсоюзов при предоставлении регулярных отчётов о забастовках в их регионе. Очень важно фиксировать забастовки, проводимые профсоюзами, чтобы на основании последующего анализа можно было принимать

качественные политические решения и выступать с инициативами в адрес правительства, законодательных органов или международных организаций. Было бы также полезно собирать архив документации по информации в средствах массовой информации о различных забастовках, который можно использовать для анализа или в качестве доказательства при подаче иска в суд или жалобы в МОТ. Создание базы данных по праву на забастовку, от законодательства до судебной практики и случаев нарушений, является основой серьёзной профсоюзной борьбы с нарушением права на забастовку.

Кроме того, важно, чтобы профсоюз приглашал экспертов в области права на забастовку для обучения всех координаторов профсоюзной сети, а также проводил обучение по предоставлению отчётов, работе со СМИ, организации кампаний и т.д. Необходимо, чтобы сферы нарушений прав профсоюзов и права на забастовку включались в регулярные образовательные и обучающие программы для профсоюзных лидеров, профорганизаторов и активистов.

Важно вырабатывать механизмы сотрудничества, обмена информацией и солидарной поддержки между всеми конфедерациями профсоюзов страны с целью защиты профсоюзных организаторов и активистов.

СИТУАЦИЯ

БЕЛАРУСЬ: Президент Республики может отменить забастовку!

Первая история: Трудовой кодекс серьёзно ограничивает право на забастовку. Во-первых, Кодексом предусмотрены очень сложные согласительные процедуры продолжительностью не менее двух месяцев. Во-вторых, забастовка должна быть проведена в течение трёх месяцев с момента неудачного завершения согласительных процедур. В-третьих, Президент может отложить забастовку на срок до трёх месяцев или даже отменить её в интересах национальной безопасности, общественного порядка, здравоохранения, а также в случае возникновения угрозы правам и свободам других лиц. Более того, должна быть оговорена продолжительность забастовки и обеспечен минимальный уровень обслуживания. Это законодательство уже привело к отмене нескольких забастовок. Эта ситуация была представлена в Ежегодном бюллетене МКСП нарушений прав профсоюзов за 2001 год.

Вторая история: Девятого ноября 2001 года Свободный профсоюз Беларуси организовал пикет вблизи от здания, в котором размещается Администрация Президента, с целью выразить протест против нарушений прав профсоюзов и сложной процедуры регистрации профсоюзов. Пятеро участников пикета были арестованы – прямо в отделении милиции на двоих из них был наложен штраф в размере 20 минимальных размеров оплаты труда (100 долларов США). Организатор пикета был оштрафован на 200 минимальных размеров оплаты труда (1000 долларов США), а рассмотрение дел двух других прошло через несколько дней.

29. Какой вклад вносит МКСП в пропаганду и защиту права на забастовку?

Недостаточно лишь создать сеть по борьбе с нарушениями прав профсоюзов в своей стране; особенно важно также стать членом международных профсоюзных сетей по защите прав профсоюзов. Хорошо известна **Сеть МКСП по защите прав профсоюзов в странах Центральной и Восточной Европы**. Сеть регулярно проводит семинары по правам профсоюзов в различных странах региона и выпускает электронный бюллетень

нарушений, зачастую именно нарушений права на забастовку. Этот бюллетень регулярно пересылается по электронной почте во все конфедерации профсоюзов, входящие в МКСП.

Кроме того, в организационной структуре МКСП действует **Департамент по правам профсоюзов**, который фиксирует все случаи, информация о которых была представлена национальными конфедерациями профсоюзов. Эта структура также готовит ежегодный отчёт, проводит различные мероприятия, связанные со случаями нарушений, проводит международные кампании и оказывает давление, а также сотрудничает с различными международными организациями по правам человека и т.д. Департамент непосредственно сотрудничает с Сетью по защите прав профсоюзов.

В начале каждого года МКСП предлагает всем своим членским организациям и дружественным профсоюзам направить **ежегодные отчёты о нарушениях прав профсоюзов**. Такие отчёты всех стран публикуются в форме ежегодного обзора и являются важными документами, служащими для повышения осведомлённости о масштабах нарушений прав профсоюзов и принятия политических мер. Ежегодный обзор создаётся на основе отчётов координаторов по правам профсоюзов в соответствующих странах.

Однако, осведомленная о серьёзной угрозе всем правам профсоюзов, МКСП:

- Усиливает свои наступательные действия в сторону создания всемирной стратегии;
- Обращается к правительствам с требованием ратифицировать и применять Конвенции МОТ №87 и №98, а также оказывать давление на работодателей с целью соблюдения ими положений конвенций, даже если они действуют в странах, которые их не ратифицировали;
- Усиливает поддержку демократических, независимых профсоюзов, особенно в развивающихся и переходных странах, а также в странах с тоталитарным и недемократическим режимом;
- Прилагает усилия по налаживанию более тесного сотрудничества с многочисленными неправительственными организациями, действующими в сфере прав человека;
- Развивает собственную сеть по выявлению и предоставлению отчётов о нарушениях прав профсоюзов и проведению акций солидарности в случае нарушений;
- Проводит обучение собственных членских организаций и повышает осведомлённость о правах профсоюзов и праве на забастовку.

30. Каковы законодательные приоритеты профсоюзов стран Юго-восточной Европы в пропаганде права на забастовку?

Как профсоюзы могут влиять на национальное трудовое законодательство (попытка определить национальную стратегию в соответствии с тремя основными направлениями):

- **Приоритеты** (каких изменений в законодательстве мы требуем, чтобы избежать ограничений своего права на забастовку, и почему и не других прав);
- **Действия** (какие шаги мы должны предпринять, чтобы достичь желаемых результатов) – кампании, пропаганда, обучение, политическое лоббирование, международные механизмы и т.д.
- **Роль национальных лидеров** в выработке действенной законодательной стратегии.

Профсоюзам самостоятельно предстоит выработать собственную стратегию по определению приоритетов и выбору средств борьбы. В **Румынии** профсоюзы выступили с требованием внести следующие изменения в Закон 168/1999:

- Устранить ограничение на объявление конфликта интересов и проведение забастовки лишь в период ведения коллективных переговоров. Расширить спектр требований в случае конфликта интересов или забастовок, учитывая конкретную деятельность федерации (на отраслевом уровне) или конфедерации.
- Правом объявлять забастовку солидарности должны пользоваться все трудящиеся (а не только профсоюзные структуры), независимо от их членства в той или иной профсоюзной структуре.
- Должны быть предоставлены гарантии той категории наёмных работников, которая лишена права на забастовку (обязательный, непредвзятый и справедливый арбитраж).
- Изъять слова «при удовлетворении минимальных жизненных нужд местного сообщества» из текста закона.
- Независимый орган, Совет по экономическим и социальным вопросам, должен заниматься принятием решений, касающихся минимального обслуживания, которое должно предоставляться в течение забастовки (если стороны сами не смогут прийти к соглашению по этому вопросу).

В **Молдавии** профсоюзы считают, что законодательство, регулирующее разрешение коллективных споров в Молдавии, должно быть пересмотрено, обращая внимание в частности на следующие моменты:

- Не допускать вмешательства Министерства труда в ход примирительных процедур в случае конфликта интересов. Этот вопрос должен оставаться в компетенции двух сторон, участвующих в споре (работодателей и профсоюзов).
- Число лиц, необходимых для объявления забастовки (в том случае, если на предприятии нет профсоюза), слишком велико – не менее половины всех работников предприятия. В этих условиях объявить забастовку очень трудно, а порой даже невозможно. Поэтому это число должно быть снижено до не менее трети всего количества работников.
- Законом должны быть открыто предусмотрены санкции за организацию забастовки, объявленной незаконной. В настоящее время закон ссылается на «действующее законодательство», т.е. на Уголовный кодекс и Гражданский кодекс. Статья 207 Уголовного кодекса предусматривает лишение свободы на срок до трёх лет или исправительные работы на срок до двух лет, или штраф в размере до 50 минимальных размеров оплаты труда за организацию и руководство забастовкой, проведение которой запрещено, если возникает препятствие работе подразделения. Работодатель вправе расторгнуть индивидуальный трудовой договор с бастующим за самовольное отсутствие на рабочем месте.
- Признать правовой статус предупредительных забастовок и забастовок солидарности.
- Чётко определить категории работников, не имеющих права объявлять забастовку. Снять запрет, касающийся права на забастовку для работников транспортной отрасли, гражданской авиации, сферы телекоммуникаций, электроэнергетики, предприятий, выпускающих продукцию для оборонной промышленности и государственных служащих (за исключением высокопоставленных должностных лиц, действующих от лица государства).
- Закон должен не допускать вмешательство органов государственной власти в трудовые споры, в которых участвуют работодатели и профсоюзы.

В **Болгарии** у профсоюзов нет права законодательной инициативы. Используя соответствующие органы, они подали жалобы в Конституционный суд, требуя снятия ограничений для бастующих в некоторых отраслях и введения правовой процедуры,

состоящей из трёх инстанций, с помощью которой определяется законность забастовок. В настоящее время такие случаи рассматриваются Районными судами, а их решения являются окончательными и не подлежат апелляции. Однако Конституционный суд не принял во внимание эти соображения и оставил тексты соответствующих законов без изменений. На сегодня профсоюзы не достигли каких-либо результатов. Существует рекомендация Комитета по рассмотрению жалоб при МОТ, обязывающая правительство страны указать в следующем отчёте, разработаны ли изменения в Трудовой кодекс и Закон об урегулировании коллективных трудовых споров, в которых учтены эти замечания.

31. Следует ли профсоюзам принимать собственные правила проведения забастовок?

На основании Конвенции МОТ №97 у профсоюзов есть автономное право организовывать собственные внутренние отношения и устанавливать различные правила. Большинство профсоюзов принимают собственные *Правила проведения забастовок*, в которых ясно и понятно устанавливаются средства организации и проведения забастовки во всех первичных организациях профсоюза. Этим профсоюзам представляется полезным выпускать Правила проведения забастовок в виде буклетов с максимально большим тиражом, чтобы у всех профорганизаторов и даже у всех членов профсоюза был свой экземпляр. Они также полагают, что это также является средством обучения членов профсоюза вопросам проведения забастовки. Эти буклеты помогают снять с забастовок ореол таинственности и помогают сделать прозрачными условия проведения законной забастовки.

Тем не менее, в некоторых профсоюзах убеждены в том, что лучше не публиковать никакие правила проведения забастовок, так как они ограничат возможности организации забастовки и станут для работодателей дополнительным средством преследования её организаторов. В этих профсоюзах придерживаются того мнения, что лучше всего сохранять полную свободу, чтобы на всех уровнях профсоюза сами решали, объявлять забастовку или нет. Разумеется, поскольку в каждой стране существуют свои правила, регулирующие проведение забастовок, если профсоюз не хочет создавать Правила проведения забастовок, было бы неплохо, если бы он создал по крайней мере контрольный список по забастовке, в котором бы содержались правовые положения, образцы для принятия решения об объявлении забастовки, решения о создании забастовочного комитета, контрольный список по процедурам, которым необходимо следовать, и т.д.

32. Что должно обычно входить в правила проведения забастовок?

Не существует окончательного списка, который бы определял содержание правил проведения профсоюзами забастовок; это просто различные правила правильной организации забастовки и мирного её проведения. В эти правила часто включается следующее:

- **Общие положения:** определение забастовки; когда прибегать к забастовке, каковы могут быть цели забастовки, когда забастовка является незаконной, каковы международные нормы и национальное законодательства или прочие нормативные акты, регулирующие вопрос забастовки, и т.д.
- **Организация забастовки:** кто вправе организовывать забастовку (первичная профсоюзная организация, отраслевая федерация, другая структура); описание

подготовительных действий (референдум или письменные заявления большинства членов первичной организации, или что-то ещё); кто принимает решение о забастовке; что должно включать в себя решение о забастовке и т.д.

- **Забастовочный комитет:** какова функция забастовочного комитета, каков рекомендуемый состав комитета, способы избрания членов забастовочного комитета, формы решения об избрании или назначении членов забастовочного комитета; подробный список задач забастовочного комитета и т.д.

- **Объявление о забастовке:** кто объявляет забастовку, в какой форме она объявляется, кому она объявляется и за какой срок происходит объявление; способы получения согласия национального отраслевого профсоюза, если таковое требуется; способы информирования всех первичных организаций и общественности; способы формулирования причин забастовки и т.д.

- **Примирение:** обязательство попытаться найти мирное разрешение спора, который может перерасти в забастовку; кто обязан начать согласительные процедуры (обычно профсоюз, который должен представить причины и аргументы недовольства работников); в какой форме должно быть предложение о примирении; назначение профсоюзного представителя в Согласительный совет; способы работы Согласительного совета и сроки принятия решений; сила и юридическое действие решений Согласительного совета, если они принимаются всеми сторонами спора, их не действие, если не принимаются всеми сторонами (обычно решения, которые принимаются всеми сторонами, обладают такой же юридической силой, что и коллективный договор); формы соглашения, достигаемого в рамках Согласительного совета и т.д.

- **Арбитраж:** если примирительные процедуры заканчиваются неудачей, стороны спора могут передать разрешение коллективного трудового спора в арбитраж, консенсусом определить состав и процедуру перед началом арбитража, а также сроки принятия решения, и договориться об обязательном выполнении решения арбитража.

- **Взаимоотношения Забастовочного комитета с другими органами:** взаимоотношения Забастовочного комитета и бастующих работников и администрации компании; справедливое отношение к работникам, не участвующим в забастовке; информирование и сотрудничество с другими профсоюзами и членами других профсоюзов, работающими в той же компании; взаимоотношения с общественностью и СМИ; защита бастующих от штрейкбрехеров; действия профсоюзов по отношению к тем своим членам, которые не следуют мирному проведению забастовки; предотвращение насилия, нанесения ущерба, злоупотребления забастовкой в политических целях и т.д.

- **Охрана порядка:** поддержание и обеспечение порядка во время забастовки, способы избрания и число дружинников; инструкции для работы дружинников; отличительные знаки дружинников и т.д.

- **Работа со СМИ и с общественностью:** проведение регулярных пресс-конференций, ежедневный выпуск пресс-релизов, регулярные контакты с журналистами; реагирование на контраргументы работодателей, органов государственной власти и др. в отношении забастовки; получение поддержки общественности и ведение пропаганды.

- **Вмешательство властей:** фиксирование всех форм нарушений права на забастовку и прочих прав профсоюзов, а также вмешательства органов государственной власти в ходе забастовки; составление отчетов по поводу такого рода действий и судебных процедур, отчетов для национальной сети и сети МКСП по поводу нарушений прав профсоюзов; ведение переговоров с представителями правительства; составление петиций; организация протестов и др.

- **Контакты с политическими партиями:** в Юго-восточной Европе некоторые положения, регулирующие проведение забастовок, запрещают любые контакты с политическими партиями в ходе проведения забастовки, а также их участие в забастовке, при этом допускается лишь возможность получения от них писем поддержки забастовки.

- **Виды забастовок:** В правилах могут объясняться различные виды забастовок, их средняя продолжительность, способы организации и т.д. (например, предупредительная забастовка, всеобщая забастовка, забастовка солидарности и др.).
- **Получение солидарной поддержки:** Обращение в различные профсоюзы внутри страны и за её пределами для получения общественной поддержки или даже проведения забастовки солидарности. Международная солидарность должна выражаться не только письмами протеста, направляемыми руководством компании или политическим лидерам; эти протесты должны также направляться в адрес международных структур, в которых участвует данная страна и которые могут стать фактором давления в плане соблюдения прав человека и профсоюзов (например, МОТ, институты ЕС и т.д.).
- **Заключительные положения:** Разное.

СИТУАЦИЯ

Задачи забастовочных органов

Независимый профсоюз работников химической и металлургической промышленности и электроэнергетики Хорватии (ЕКН) занимается подготовкой особого «Решения о создании забастовочного комитета для проведения забастовки в компании N.» для любой забастовки, а также «Инструкций» для каждой отдельной забастовки. В Решении о создании забастовочного комитета для проведения забастовки на нефтеперерабатывающем заводе Sisak подробно перечисляются задачи забастовочных органов.

а. Забастовочный комитет

- Возглавляет забастовку на данном предприятии и решает все организационные вопросы в ходе подготовки и проведения забастовки
- Информировывает работников о том, выполнение какой работы не может прерываться в течение забастовки, т.е. о минимальном уровне обслуживания и количестве работников, необходимых для обеспечения благосостояния и здоровья людей, предотвращения ущерба ценным активам, а также рассылает эту информацию работодателю
- Назначает руководителей забастовки
- Назначает дружинников
- Определяет место проведения забастовки
- Издаёт все необходимые инструкции и разъяснения по поводу проведения забастовки
- Напрямую или через руководство забастовки знакомит бастующим о требованиях, содержащихся в публичном обращении Забастовочного комитета
- Обеспечивает прямую, т.е. постоянную телефонную связь с профсоюзом ЕКН как с организатором забастовки
- Налаживает и поддерживает контакты со СМИ;
- Поддерживает контакты с работодателем
- Направляет приглашения всем работникам, не работающим в ту смену, когда проводится забастовка, или отсутствующим работникам присоединиться к бастующим
- По истечении срока проведения забастовки Председатель Забастовочного комитета объявляет об окончании забастовки и призывает работников вернуться на рабочие места.

б. Руководство забастовки

- Назначаются на конкретное предприятие, где проводится забастовка
- Поддерживают связь с Забастовочным комитетом
- Занимаются организацией и проведением забастовки на данном предприятии
- Информировывают всех работников об организации забастовки и её причинах

- При получении соответствующих полномочий от Забастовочного комитета назначает дружинников
- Распределяет дружинников по своим местам
- Контролирует работников, вышедших на забастовку
- Связывается с начальником этих работников и устанавливает, при получении полномочий от Забастовочного комитета, число работников, необходимое для поддержания минимального обслуживания
- Поддерживают постоянную связь с Забастовочным комитетом и представляют отчёты по поводу организации и проведения забастовки.

в. Дружинники

- Выполняют все инструкции и задачи, поставленные Забастовочным комитетом или руководством забастовки
- Обеспечивают порядок и спокойствие в ходе забастовки
- Используя мирные методы, предотвращают работу штрейкбрехеров во время забастовки
- Обеспечивают условия для работы свободных работников над обеспечением минимального обслуживания, которое должно предоставляться в ходе забастовки
- Не допускают, чтобы работники в ходе забастовки гуляли по офисам компании
- Обеспечивают неприкосновенность и сохранность имущества компании (оборудования, сырья и прочих инструментов)
- Носят зелёные повязки на рукавах во время забастовки.

33. Что обычно входит в инструкции к конкретной забастовке?

Когда у профсоюза нет правил проведения забастовок, которые могут применяться в отношении всех забастовок, которые проводит профсоюз, полезно составить чёткие *«Инструкции по подготовке и проведению забастовки в первичной организации N.»*. Преимущество такого рода инструкций заключается в том, что они намного более конкретны, чем общие правила проведения забастовок, и содержат по меньшей мере следующие элементы:

- **Причины забастовки** – опубликованное обращение к работникам и общественности
- **Время проведения забастовки** (дата, продолжительность)
- **Место проведения забастовки**
- **Органы, занимающиеся подготовкой и проведением забастовки** – **Забастовочный комитет** (перечислить все обязанности) и **дружинники** (список обязанностей и процедуры работы)
- **Взаимоотношения Забастовочного комитета и Администрации, работников, не участвующих в забастовке, и других профсоюзов** – с инструкциями, оговоренными письменно или устно
- **Ход забастовки и инструкции по поведению** – подробности, касающиеся способов обеспечения минимального обслуживания и работы в целом в ходе забастовки; поведение на собраниях; ношение отличительных знаков работников, участвующих в забастовке; обязательство охранять собственность компании и вести себя цивилизованно, запрет на выход на улицы и проведение демонстраций в общественных местах.

34. Что необходимо иметь в виду при выдвижении требований на коллективных переговорах?

При формулировании требований на коллективных переговорах, в ходе которых могут возникать конфликты интересов и забастовки, необходимо учитывать следующие моменты:

- 1) Требования должны быть **обоснованными**, они должны выдвигаться в результате тех проблем, с которыми сталкиваются работники.
- 2) Требования должны быть **конкретными**, они должны формулироваться очень чётко, без двусмысленностей.
- 3) Требования должны быть **реалистичными** – должны быть реальные возможности удовлетворить эти требования; требования не должны быть мнимыми.

К этим моментам следует добавить то условие, что требования должны находиться в рамках, предусмотренных законом. Требования должны носить социальный, экономический и профессиональный характер. В течение всего срока предварительных переговоров, а также в ходе забастовки, работники постоянно информируются о развитии конфликта, и любое решение о прекращении или разрешении конфликта должно приниматься с их согласия. Кроме того, требования на переговорах не должны меняться без консультаций с членами профсоюза, принимающими участие в забастовке.

35. Какой должна быть стратегия профсоюзов относительно забастовок?

Попытайтесь самостоятельно найти ответы на некоторые вопросы. В каких случаях забастовка применяется как способ профсоюзной борьбы? Каковы наиболее эффективные виды забастовок в условиях вашей страны? Политические забастовки? Забастовки солидарности с требованиями других работников? Отраслевые забастовки? Национальные забастовки? Забастовки на уровне компании? Какова роль забастовочных фондов в выплата компенсаций бастующим? С какими чисто законодательными и организационными проблемами можно столкнуться при ведении забастовки? Следует ли вместо забастовок использовать другие методы открытой публичной профсоюзной борьбы – митинги, пикеты, петиции, референдумы работников по вопросу социально-экономических требований и т.д.?

Сейчас забастовки в странах Юго-восточной Европы проходят очень часто и наделены специфическими характеристиками, типичными для экс-коммунистических/социалистических стран с переходной экономикой. Принимая во внимание приватизацию, распад крупных хозяйств прошлого, быстрый рост уровня безработицы, частые задержки заработной платы, коррупцию и преступность, вполне естественно, что чаще всего забастовки проходят на уровне компании или завода. Зачастую эти забастовки несут элемент занятия производственных помещений или офисов, блокирования производства или препятствования транспортировке продукции или оборудования. Такие забастовки чаще всего организуются самими работниками или первичными профсоюзными организациями на уровне компании, часто организуются в «защитных подразделениях» или «комитетах по защите». В то же время национальные профсоюзы реже участвуют в организации отраслевых национальных предупредительных забастовок или всеобщих забастовок, тогда как всеобщие забастовки ещё реже организуются национальными конфедерациями профсоюзов. С одной стороны, профсоюзы стран Юго-восточной Европы демонстрируют зрелость разумную тенденцию находить мирное разрешение конфликтов. Это особенно важно в регионе, за прошедшее десятилетие пережившем целый ряд войн и этнических конфликтов. Однако с другой

стороны, трудящиеся зачастую думают, что профсоюзы действуют слишком мягко, что они слабы и плохо организованы и что они не контролируют свои членские организации и первички, что в конечном итоге ведёт к анархии. Такие ослабленные профсоюзы иногда склонны идти на соглашения с правительствами и находят решения, менее благоприятные для работников. Они также могут находиться под влиянием определённых партий или идей.

Совет: Давайте помнить о том, что забастовка является инструментом, к которому нам следует прибегать в последнюю очередь; её следует использовать только после того, как все другие попытки найти мирное разрешение спора или улучшения положения работников потерпели неудачу. Однако каждый запрет или ограничение права на забастовку, установленные законом и одобренные профсоюзом, остаются очень рискованным и опасным делом в переходных странах Юго-восточной Европы. Обычно это страны с очень слабой демократией и находящиеся под мощным давлением со стороны международных финансовых институтов. Профсоюз, частично или полностью утративший право на забастовку, утратил один из основополагающих инструментов профсоюзной борьбы. Именно по этой причине важно очертить стратегию профсоюза в вопросе забастовок и усовершенствовать национальное законодательство. Также важно добиться введения системы судов по трудовым вопросам, потому как она является, наряду с качественным образованием членов профсоюза в вопросе права на забастовку и прочих прав профсоюзов, лучшим инструментом в руках профсоюза.

Дополнение

ВИДЫ ЗАБАСТОВОК

Всеобщая забастовка – забастовка, в которой принимают участие большинство людей, занятых в компании, отрасли, городе или стране.

Предупредительная забастовка – забастовка, которая предпринимается с целью привлечения внимания работодателя или внимания общественности к серьёзности определённых требований или позиции работников (такая забастовка обычно продолжается один час или максимум один день) и о проведении которой работодатель предупреждён заранее.

Неожиданная забастовка – кратковременная предупредительная забастовка, о проведении которой работодатель заранее не предупреждается.

Поочерёдная забастовка – вид забастовки, когда несколько подразделений, действующие в одной компании или на одной территории и т.д., проводят забастовку, т.е. приостанавливают работу в соответствии с заранее установленным порядком. Таким образом, сохраняется преемственность забастовки, однако работники серьёзно не рискуют потерей заработка.

Скрытая забастовка – существует много способов проведения скрытой забастовки. Например, если забастовка проходит на законных основаниях, работники могут проводить продолжительные заседания или собрания каждый день в определённое время с целью разрешения вопроса, затрагивающего их интересы. Такие забастовки часто имели место в эпоху социализма, а иногда проводятся и по сей день в бывших социалистических странах как продолжительное заседание производственного совета. Таким образом, забастовка

официально не объявляется, а для достижения такого же эффекта прекращения работы используются другие меры правовые нормы.

Сидячая забастовка – вид забастовки, при которой работники остаются на своих рабочих местах, т.е. на территории предприятия. Ввиду косвенной связи с инструментами труда, на западе такие забастовки считаются незаконными, тогда как в бывших странах социалистического блока они были вполне обычным явлением.

Забастовка солидарности – забастовка солидарности проводится с целью оказания поддержки другим бастующим работникам, обычно в рамках одной компании, отрасли или профессии. Такие забастовки нередко признаются незаконными.

Снижение темпа работы– забастовка, при которой работники исполняют свои обязанности исключительно медленно, таким образом не рискуя потерять многочисленные материальные права или выплаты в ходе забастовки.

Работа по всем правилам – вид забастовки, когда работники выполняют свои обязанности, вытекающие из их трудовых договоров, исключительно точно, настаивая на том, чтобы применялись различные правила внутреннего распорядка, касающиеся техники безопасности.

«Добровольная работа» – забастовка, идущая в обратном направлении – работники остаются на рабочих местах, несмотря на решение работодателя временно закрыть компанию и прекратить её деятельность.

Что такое международные производственные акции?

Международная производственная акция считается первичной, когда в разных странах коллективные действия проводятся в одно и то же время.

Акция считается вторичной, если в одной или нескольких странах акция, рассматриваемая как акция солидарности, проводится в поддержку изначально первичной акции в другой стране. Транснациональная акция может проходить в виде прекращения работы из солидарности с работниками в рассматриваемой стране со стороны работников вашей страны, работающих на заводе, принадлежащем той же самой и/или другой компании. Такая акция может также проводиться в виде «бойкотирования», отказа перерабатывать продукцию, доставленную в вашу страну с заводов, на которых проходит первичная акция.

В странах Юго-восточной Европы международные производственные акции в явном виде не регулируются национальным законодательством или даже не разрешены (когда акция солидарности является законной только в том случае конфликтов, касающихся заключения в стране коллективного договора).

В странах Юго-восточной Европы транснациональные акции солидарности или забастовки солидарности пока не проводились.

С. ПРИЛОЖЕНИЕ

Дарко Маринкович

«Право на забастовку в законодательстве и практике некоторых республик бывшей Югославии»

А. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Реализация права на забастовку в законодательстве и практике является одним из ключевых вопросов производственных действий в странах, находящихся на переходном этапе развития, в том числе в странах Юго-восточной Европы. Реализация права на забастовку может в целом рассматриваться как совокупный индикатор общего уровня прав и свобод профсоюзов, ситуации в профсоюзном движении, реальной силы профсоюза в обществе и отношения работодателей и правительства к корпусу социально-экономических и профсоюзных прав и свобод.

В то же время необходимо учитывать тот факт, что в странах Юго-восточной Европы целый ряд элементов социальной среды оказывает ограничивающее воздействие на реализацию права на забастовку. Более того, социальная среда в целом не одобряет деятельность профсоюзов. Поэтому реализация права на забастовку является одним из инструментов производственных действий. Большинство этих стран сталкиваются с последствиями так называемого «переходного шока», т.е. социальных последствий смены собственников, а также технологической и организационной реструктуризации национальной экономики. Наибольшую цену этих процессов, а также ошибок, допущенных в этой сфере национальными правительствами и международными финансовыми институтами, платят наёмные работники. Это отражается во всех аспектах экономического развития, низком уровне заработной платы, низком уровне жизни и высоком уровне безработицы. Ни один из этих факторов не предоставляет благодатную почву для производственных действий. С другой стороны, социальные конфликты, возникающие ввиду подобной экономической и социальной ситуации, толкают работников и профсоюзы на самые радикальные методы производственных действий, в том числе на забастовки.

В этих странах не существует традиции и опыта независимых организаций работников, который накоплен в более развитых демократических странах. Основные ценности в этой области – сам процесс развития и признания; идёт длительный, сложный процесс воссоздания профсоюзов на основе новых элементов, который неизбежно повлияет на стратегию и задачи забастовки как производственной акции.

Подобно работодателям в развитых странах, работодатели и правительства этих стран пытаются ограничить право на забастовку, как законодательно, так и на практике. При этом все вышеупомянутые элементы враждебной социальной среды работают на них.

Обычно небольшая социальная сила профсоюза в этих странах не может возрасти без должной забастовочной стратегии. Под этим, прежде всего, понимается гармонизация законодательства в соответствии с международными нормами, реальная защита права на забастовку и обучение профсоюзных активистов.

1. Забастовка как излишество

Во всех странах, включённых в этот анализ, (Босния и Герцеговина, Хорватия и Югославия – Черногория и Сербия) право на забастовку, в соответствии с

международными нормами, гарантируется конституцией. Это существенное новшество в отношении основного закона государства к забастовкам по сравнению с Конституцией бывшей Югославии, распад которой привёл к возникновению всех государств, подпадающих под настоящий анализ. Тогда правопорядок и идеология самоуправляющегося социализма сохраняли исключительно враждебное отношение к забастовке. Это вытекало из той идеологической посылки, что работникам принадлежит власть в системе социалистического самоуправления и поэтому они могут сами решать свои проблемы и добиваться удовлетворения собственных требований через систему самоуправления. Забастовка рассматривалась как излишество, как мозоль на здоровом теле социализма. Более того, термин *забастовка* не упоминался в Конституции и законах о труде. Вместо него употреблялся эвфемизм «общий спор, который может быть разрешён обычными средствами».

Под давлением волны социальных перемен и растущего социального недовольства, пережитого в бывшей Югославии, положения о свободе организации, о профсоюзном плюрализме и праве на забастовку были впервые за долгую пятидесятилетнюю историю социализма включены в Конституцию Югославии и позже в конституции её республик. Стоит отметить, что это стало компонентом развития, ориентированного на реформы и демократию. Это стало первым и исключительно важным (но, как показало дальнейшее развитие событий, недостаточным) шагом в сфере конституционной и правовой защиты права на забастовку. Несмотря на то, что на первый взгляд так не кажется, конституционное и законодательное регулирование права на забастовку в странах, включённых в обзор, было предметом резких разногласий и конфликтов между сторонниками различных политических точек зрения.

Тогда как конституция, как правило, гарантирует право на забастовку, законы и коллективные договоры склонны ограничивать это право под предлогом регулирования права на забастовку. Эта тенденция характерна не только для стран, возникших в результате распада Югославии, но и для других, намного более развитых стран с долгими традициями профсоюзного движения и права на забастовку. Другими словами, это также является проявлением стремления работодателей и правительства ограничить право на забастовку, т.е. поместить реализацию этого права под свой контроль.

2. Законность и манипулирование

Законодательство и коллективные договоры Сербии и Черногории, а также Республики Сербской (Босния и Герцеговина) не содержат положений, которое бы уполномочивало соответствующий орган (например, суд, Министерство труда и т.д.) устанавливать законность забастовки. Это может привести и уже привело к отрицательным последствиям, на практике резко ограничив реализацию права на забастовку. Идея заключается в том, что такой нерегулируемый вопрос оставляет большие возможности для манипуляций, т.е. принятия администрацией компании и органами власти спорных решений о законности забастовки. Разумеется, эти органы будут стремиться объявить каждую забастовку незаконной и на этом основании предпринять репрессивные меры по отношению к бастующим и организаторам забастовки. Это особенно опасно в условиях неопределённой структуры собственности, т.е. незаконченной приватизации, когда политическая власть и органы работодателей на предприятиях создают особого рода симбиоз. По сравнению с этими примерами, Суд по трудовым вопросам Хорватии уполномочивает суды различного уровня (в зависимости от уровня забастовки) своим решением запрещать проведение забастовки или локаута.

Проанализированные законодательные документы по-разному ограничивают, т.е. пытаются поместить реализацию права на забастовку под контроль работодателей и

правительства. Эта распространённая тенденция наблюдается и в развитых демократических странах с рыночной экономикой. Другими словами, враждебная, отрицательная точка зрения на забастовки является общей для правительств всех стран. Однако эта ситуация очень опасна в анализируемых странах, находящихся в противоречивом процессе перехода, полном конфликтов, где профсоюзные традиции не развиты, а профсоюзы обладают очень малой социальной силой. Некоторые механизмы, применяемые для контролирования и ограничения права на забастовку в этих странах, являются отражением и следствием этих обстоятельств.

Закон о забастовках Югославии и Закон о забастовках Республики Сербской (Босния и Герцеговина) определяют уровень минимального обслуживания, который работники должны обеспечить во время забастовки. Само по себе это положение не было бы противоречащим, если бы из его содержания и методов реализации не следовало, что оно создано для того, чтобы им злоупотреблять, т.е. право на забастовку значительно ограничено, а некоторых областях по сути запрещено его реализацией. Это происходит описываемыми ниже способами.

Во-первых, минимальный уровень обслуживания не подлежит обсуждению на коллективных переговорах, а регулируется администрацией компании. Это особенно опасно в случае симбиоза политической власти и администрации компании, когда управляющие на самом деле являются длинной рукой правящей политической партии. При таких условиях управляющие стремятся установить такой минимальный уровень обслуживания, который очень близок к обычному уровню, таким образом практически ограничивая или запрещая забастовку. Разумеется, каждый, кто не выполняет такой минимальный уровень обслуживания, подвергается дисциплинарным мерам и зачастую увольняется.

Характерным примером может служить забастовка компании Metropolitan Transport Company (GSP) в 1994 году в Белграде, когда управляющий компании установил минимальный уровень обслуживания в размере 700 транспортных средств. Однако когда началась забастовка, в компании было лишь 400 транспортных средств в рабочем состоянии. (В то время был в силе Закон о забастовках Сербии, содержащий аналогичные положения).

Во-вторых, затянувшийся кризис и крах целых отраслей экономики и общественного обслуживания сделал категорию минимального уровня обслуживания бессмысленной. Так, например, медицинские работники – профсоюзные активисты не раз демонстрировали, что даже при нормальных условиях не могут удовлетворять требованиям «минимального уровня обслуживания», установленного Министерством здравоохранения на случай забастовки.

В-третьих, список областей, относящихся к сфере особого социального интереса, в которых действует ограничительный режим в отношении забастовок, слишком длинный.

Более благоприятное и, с точки зрения профсоюзов, намного более справедливое положение содержится в Законе о забастовках Федерации (Босния и Герцеговина), согласно которому профсоюзы и работодатели взаимным согласием до начала забастовки определяют перечень работ, выполнение которых не должно прерываться в время забастовки. Если им не удастся достичь соглашения, спор передаётся в арбитраж.

3. Ограничения и демонстрации

Ещё одной формой ограничения права на забастовку является введение обязательного уведомления о забастовке. Это обязательство определяется трудовым законодательством во всех странах, включённых в настоящий обзор. Закон обязывает

организаторов забастовки уведомить о ней в письменном виде, т.е. представить работодателю своё решение объявить забастовку. В этом решении должны содержаться данные о времени и месте начала забастовки, требованиях бастующих и именах членов забастовочного комитета. О забастовке должно быть объявлено за пять дней, а о предупредительной забастовке – за 24 часа до её начала. Закон о забастовках Югославии предусматривает уведомление за пять дней до начала забастовки на производственных предприятиях и за десять дней на государственных предприятиях.

Наиболее либеральным в этом отношении является Закон о труде Хорватии, который не оговаривает ни срок, в который это уведомление должно быть представлено, ни содержание документа, которым производится уведомление о забастовке. Однако существует обязательство предварительного примирения. В Боснии и Герцеговине же Закон о забастовках обязывает организаторов уведомить о забастовке не только работодателя, но и Министерство внутренних дел.

Практически те же ограничительные положения можно найти в Законе о забастовках Югославии. Этим законом установлено, что забастовку можно проводить только на территории предприятия. Очевидно, это положение стало ответом законодателей на всё более распространённую практику, когда забастовки спонтанно или организованно перетекали в демонстрации и митинги протеста перед правительственными зданиями. Этим положением Закон о забастовках в ограничительной манере посягает на вопрос свободы собраний.

На практике во многих случаях бастующие игнорируют это положение или регистрируют публичный протест бастующих в соответствии с Законом об публичных собраниях граждан.

Характерный пример здесь – забастовка и митинги протеста работников компании Zastava Namenska (фабрики по производству оружия) в Крагуеваце с августа по октябрь 1997 года. В целом забастовка и митинги протеста в формально-юридическом смысле прошли как публичное заседание профсоюзного комитета Zastava Namenska. Стоит отметить, что в некоторые дни на этих общественных собраниях присутствовало до 30000 жителей и трудящихся Крагуеваца.

Законодательство предусматривает механизмы защиты бастующих и организаторов забастовок от возможного преследования со стороны работодателей. Здесь стоит подчеркнуть два момента. Во-первых, согласно законам Югославии и обеих частей Боснии и Герцеговины, трудящиеся свободно принимают решение о своём участии в забастовке. Это предполагает, что эти законы признают идею того, что право на забастовку является правом отдельного работника, в отличие от других законодательных систем, определяющих право на забастовку как право профсоюза. В дополнение к этому, Статья 3 Закона о забастовке Югославии гласит, что профсоюзы или работники, не входящие в профсоюзную структуру, могут организовать законную забастовку.

Однако право работников на организацию забастовки вне рамок формальной профсоюзной структуры ограничено исключительно уровнем компании. Во-вторых, законодательство всех стран, включённых в настоящий обзор, определяет механизм защиты организаторов и участников забастовки так, что участники забастовки не могут подвергаться преследованию или любым другим способом ставиться в менее выгодное положение из-за участия их в забастовке.

Положения о защите организаторов и участников забастовки нельзя анализировать в отрыве от целого, т.е. от основных понятий закона, особенно отдельно от положений, предоставляющих работодателям и органам государственной власти возможность и полномочия принимать меры, направленные на предотвращение забастовки, особенно меры против её организаторов и участников.

Положения Закона о труде Хорватии, а также законов о забастовках в Югославии и обеих частях Боснии и Герцеговины предусматривают так называемые законные забастовки. Однако статья хорватского закона гласит, что работник может быть уволен за участие в незаконной забастовке. Закон допускает ещё одно упущение, указывая на то, что работник может быть уволен за организацию забастовки, противоречащей закону, коллективному договору или правилам профсоюза.

4. Определение забастовки неясно

Идея заключается в том, что правила профсоюза, регулирующие любой вопрос, в том числе забастовку, являются внутренними, независимыми профсоюзными документами. Это означает, что за нарушение норм, установленных профсоюзными документами, член профсоюза может быть призван к ответу только перед профсоюзными органами, согласно Конституции или любому соответствующему профсоюзному документу. В этом отношении это положение может рассматриваться как вмешательство органов государственной власти во внутреннюю организацию и методы работы профсоюза.

Для анализа отношения законодательства к определённым видам забастовок необходимо отметить, что законы о забастовках всегда определяют понятие забастовки, и сравнивая эти определения, можно сделать вывод о концептуальных и идеологических сходствах и различиях в этой области.

Исключениями в этом отношении являются Хорватия, Закон о труде которой в разделе, регулирующем реализацию права на забастовку, не содержит определения забастовки, а также Федерация (Босния и Герцеговина), Закон о труде которой также не содержит определения понятия забастовки. Эта разница в подходе является не формально-юридической, а существенной.

Закон о забастовках в Югославии определяет забастовку как *«прекращение работы, организованное работниками для защиты своих профессиональных и экономических интересов, вытекающих из их занятости»*, а в Законе о забастовках Республики Сербской (Босния и Герцеговина) сказано, что забастовка – это *«организованное прекращение работы на предприятии, в учреждении или другом отечественном или иностранном юридическом или физическом лице, использующем наёмный труд»*.

Согласно этому определению, забастовка – это организованное прекращение работы, но при этом опущено то, что она организуется для защиты профессиональных и экономических интересов работников.

Общие определения забастовки, представленные в вышеуказанных законах, являются помимо прочего отражением идеологического наследия системы, пытавшейся дать идеологическое определение любому явлению и потому ограничить его и поместить под контроль, а также исключительно отрицательному идеологическому видению забастовки как выпестованной правящей идеологией бывшей системы.

5. Положения об уровнях забастовки

Что касается уровня забастовки, в Сербии и Черногории (Югославии) и Республике Сербской (Босния и Герцеговина) законом установлены уровни, на которых могут быть организованы забастовки, но этого не наблюдается в Республике Хорватия и Федерации (Босния и Герцеговина).

Это не только формальное, но и существенно ограничивающее различие. Существует два утверждения, подтверждающие это заявление. Во-первых, уровни

организации забастовок по своему характеру являются скорее фактическим вопросом, чем правовым. Этот вопрос касается забастовочной стратегии, реальной социальной силы профсоюза, уровня и интенсивности трудовых конфликтов.

Существуют положения, ограничивающие и сдерживающие право на забастовку тем, что они определяют, какой профсоюзный орган на каждом уровне уполномочен принимать решение об объявлении забастовки. Такие положения нарушают принцип организации профсоюза и свободы объединения и противоречит положениям Конвенции МОТ №87, Статьями 2 и 3 устанавливающей нижеследующее:

Это означает, что настоящая Конвенция строго запрещает вмешательство работодателя и органов государственной власти в организацию и методы работы профсоюза. Поэтому законодательство не может определять органы, уполномоченные на принятие решения об объявлении забастовки; это является исключительным правом профсоюзных органов согласно конституции профсоюза и прочим профсоюзным документам. Другими словами, это является вопросом внутренней организации, способов ведения деятельности и выбора метода проведения производственных действий, что может находиться только в компетенции профсоюза.

Так, законы о забастовках в Югославии и Республике Сербской (Босния и Герцеговина) устанавливают, что решение об объявлении забастовки принимается компетентным профсоюзным органом на предприятии/организации или большинством работников, что ясно вытекает из приверженности идее того, что право на забастовку является индивидуальным правом работников.

Однако эти положения также гласят, что решение о забастовке в отрасли должно приниматься компетентным органом конфедерации профсоюзов. Проблема заключается в том, что Закон о трудовых отношениях и Национальное коллективное соглашение Сербии содержат положения, ограничивающие свободу организации, вводя категорию так называемых «профсоюзов большинства», которые являются единственными профсоюзами, уполномоченными на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных соглашений на отраслевом и национальном уровнях. Совмещая указанные положения Закона о трудовых отношениях и Закона о забастовках, государство всегда может манипулировать и оспаривать законность забастовки.

Ситуация в Черногории и Республики Сербской (Босния и Герцеговина) несколько лучше, так как законодательство и Национальное коллективное соглашение не вводят категорию так называемого «уполномоченного профсоюза».

6. Политические забастовки не упоминаются

Законы о забастовках в Югославии и Республике Сербской (Босния и Герцеговина) также вводят предупредительную забастовку как законную категорию, ограничивая её продолжительность одним часом (Югославия) и двумя часами (Республика Сербская). Это ещё один вопрос, который не должен регулироваться законодательством, потому как речь здесь идёт в первую очередь о стратегии и тактике забастовки, тогда как предупредительная забастовка зачастую служит лишь прелюдией к более длительной и масштабной забастовке.

Ни в одной из анализируемых норм не упоминается политическая забастовка, в том числе в тех нормах, которые дают чёткий список разрешённых форм забастовок. Однако во всех законах, определяющих забастовки, сказано, что они являются методом производственных действий, предпринимаемых трудящимися для достижения своих экономических и социальных интересов. За этим следует, что забастовки с политическими целями не разрешаются. Следует иметь в виду, что законодательство развитых

демократических стран с рыночной экономикой также не допускает проведение политических забастовок.

Это неизбежно приводит нас к теоретическому и практическому вопросу чёткого разграничения между экономическими и социальными требованиями, с одной стороны, и политическими требованиями, с другой. Это особенно трудно сделать в современных условиях, когда экономическая и политическая борьба профсоюзов в большой мере пересекаются.

Согласно всем анализируемым нормам, участники забастовки не имеют права на оплату времени, проведённого на забастовке. Это естественный способ, с помощью которого работодатели добиваются того, что работники не хотят участвовать в забастовке, и он является доминирующим в нормах и практике развитых стран с рыночной экономикой. Это очень сильная и эффективная мера давления, оказываемого на работников, так как для большинства работников заработная плата является единственным источником средств к существованию. Однако в некоторых странах существуют различия в уровне защищённости материальных прав трудящихся во время забастовки. Наименее выигрышные в этом отношении требования содержатся в хорватском Законе о труде, обязывающем работодателя лишь выплачивать взносы в фонд социального обеспечения за минимальную заработную плату бастующего работника. Однако на практике в 90% компаний в соответствии с коллективным договором, заключённым на уровне компании, работодатель обязан выплачивать заработную плату всем участникам забастовки.

Несколько более благоприятное решение предлагается Законом о забастовках в Югославии, который устанавливает обязательство выплачивать взносы в фонд социального обеспечения за среднюю заработную плату работника, тогда как в соответствующем законе в Федерации (Босния и Герцеговина) лишь упоминается, что заработная плата работника может быть сокращена пропорционально времени, проведённому на забастовке. Наиболее выгодное в этом отношении решение содержится в Законе о забастовках Республики Сербской (Босния и Герцеговина), который гласит, что *«если коллективным договором не установлено иное, работник не имеет права на оплату за время отсутствия на рабочем месте по причине участия в забастовке. Если же отсутствие на рабочем месте по этой причине продолжалось до 12 рабочих дней, при этом прекращение работы не причинило значительного материального ущерба, работодатель может принять решение рассматривать такое отсутствие на рабочем месте как оплачиваемый отпуск в соответствии с нормативными актами, регулируемыми трудовые отношения».*

На практике выплата заработной платы и реализация прочих материальных прав работников в ходе забастовки, как правило, подлежат обсуждению на переговорах по завершению забастовки. Результат отличается в зависимости от интенсивности, масштабов и уровня организации забастовки.

7. Никакой силы, никаких превентивных мер

Несколько десятилетий назад профсоюзы находили ответ на материальное давление на потенциальных участников забастовки в создании сильных забастовочных фондов. Профсоюзы стран, входящих в обзор, делают лишь первые шаги в этом направлении. Низкий уровень экономического развития этих стран, социально-экономические противоречия переходного периода приводят к ситуации, когда забастовочные фонды могут оказывать очень незначительное влияние на ход, характер и ощутимые результаты забастовки.

Существует две очень радикальные меры, к которым прибегают работодатели в ответ на забастовку как наиболее радикальные производственные действия со стороны работников: они пытаются привлечь новых работников, которые заменят бастующих, либо объявляют локаут – временное закрытие завода, при котором все работники остаются без работы и средств к существованию. В истории профсоюзного движения эти меры были предметом жесточайших и самых радикальных конфликтов между работниками и работодателями. Во многих случаях эти меры вели к кровопролитию. Это служит иллюстрацией силы и последствий таких мер, показывающей, что такие конфликты должны разрешаться демократическим путём.

Законодательство по-разному подходит к этим вопросам. Закон о забастовках в Югославии гласит: работодатель не должен мешать работнику участвовать в забастовке, работодатель не должен прибегать к притеснениям с целью прекратить забастовку, и работодатель не должен предлагать более высокую оплату или любые другие льготы и привилегии работникам, не принимающим участия в забастовке. В Законе о трудовых отношениях Федерации (Босния и Герцеговина) сказано, что работника никоим образом нельзя принуждать к участию в забастовке.

В подвергнутых анализу законах предлагается три группы мер: запрет силы, применяемой со стороны работодателя по отношению к бастующим; запрет принуждения с целью заставить работников участвовать в забастовке, и запрет мешать работодателю использовать средства труда. Однако ни в одном случае эти три группы мер вместе не встречаются.

В дополнение к этому необходимо рассматривать правовые нормы, определяющие право работодателей нанимать других работников во время забастовки. Закон о забастовке в Югославии допускает такую возможность, *«если создаётся угроза личной безопасности и имуществу, для обеспечения минимального уровня обслуживания, обеспечивающего безопасность людей и имущества, и для выполнения международных обязательств»*. Работодатель не должен мешать работнику участвовать в забастовке, прибегать к силовым мерам для её прекращения, а также устанавливать лучшие условия оплаты труда и прочие льготы и привилегии для работников, не принимающих участия в забастовке по причине их неучастия.

Это положение является по сути ограничительным, если его рассматривать в сочетании с проанализированными ранее положениями, определяющими методы определения «минимального уровня обслуживания». Исключительно опасным предметом манипуляций может стать положение о «выполнении международных обязательств», потому что значительная доля работы в любой компании может подпадать под это определение. В конце концов, когда работники выходят на забастовку для борьбы за свои права, для них совершенно неважно, работает их компания на внутреннего или на зарубежного клиента.

В дополнение стоит отметить, что в случае продолжительных и масштабных забастовок работодатели Сербии зачастую прибегают к введению так называемых «должностных обязанностей», которые никак не являются предметом законов о забастовках или норм, регулирующих трудовые отношения. В отличие от этих положений, Закон о забастовках Федерации (Босния и Герцеговина) открыто запрещает нанимать других работников для замены бастующих, в случае если забастовка является законной. Закон о труде Хорватии и Закон о забастовках в Федерации ограничивают возможности работодателя ответить на забастовку полным локаутом.

Б. СОСТАВЛЯЮЩИЕ АНАЛИЗА ПРАКТИКИ ЗАБАСТОВОК

1. Сравнение законодательства и практики забастовок

Очевидно, что законодательство имеет огромное значение, потому что оно может в значительной степени ограничивать право на забастовку и даже отменить его или установить справедливые правила поведения работников и работодателей в этой сфере. Однако законодательство представляет собой лишь одну из составляющих, влияющих на стратегию и практику проведения забастовок. Учитывая это, можно сказать, что правовая защита права на забастовку является одной из первых битв, которые необходимо выиграть профсоюзам стран, находящихся на переходном этапе своего развития. Поэтому статус законодательства, регулирующего право на забастовку, является одним из важных и надёжных показателей реальной силы профсоюзов в обществе, а также хода и реальных последствий социальных реформ, направленных на становление демократии и рыночной экономики.

Законодательное регулирование права на забастовку и практики проведения забастовок во многом взаимосвязаны. Очевидно, что законодательное регулирование в значительной степени влияет на способ организации и руководства забастовкой, тогда как общая тенденция работодателей и законодателей заключается в том, чтобы ограничить право на забастовку, помешать работникам принять участие в забастовке и уменьшить последствия возможных забастовок.

Однако существует целый ряд факторов, влияющих на практику проведения забастовок, помимо законодательного регулирования. Эти факторы также оказывают ограничивающее воздействие на законодательство, потому как некоторые модели нельзя просто заимствовать из законодательства развитых стран, потому что нет реальных социальных условий для их применения. Одним из примеров, подтверждающих это, является тенденция к законодательному регулированию максимального числа вопросов, тогда как коллективными договорами регулируется очень мало и почти ничего. Это последствия исторического наследия предыдущего периода, а также неразвитой системы ведения коллективных переговоров в целом.

Очень важно подчеркнуть весьма типичный правовой и практический конфликт между трудовым законодательством и коллективным договором в некоторых из рассматриваемых стран. Так, согласно коллективному договору, у профсоюзов есть право на забастовку в случае невыполнения условий коллективного договора. В то же время, это противоречит Закону о труде. По этому вопросу МОТ начала разбирательство.

2. Социальная среда и практика проведения забастовок

Разумеется, это также является последствием в целом неблагоприятной социальной среды. Существуют значительные различия в характеристиках социальной среды, самым негативным примером здесь может служить Сербия ввиду военных действий и националистической политики режима, вопиющие явные нарушения прав и свобод профсоюзов и тот факт, что процесс перехода был прерван с применением силы. Однако, рассматривая социальную среду, существуют значительные общие характеристики, оказывающие большое влияние на практику проведения забастовок. Вот эти характеристики:

- *Неразвитая национальная экономика, являющаяся наследием предыдущей системы, а также неадекватная, недостаточная экономическая политика в процессе*

перехода, непоследовательность экономической и технологической структуры национальной экономики по отношению к международным нормам и разделению труда;

- Неэффективная, медленная реализация основных структурных экономических и политических изменений, которая в большей степени является следствием нежелания или отсутствия заинтересованности властных структур этих стран в переменах;

- Фрагментарный подход к внесению изменений, отражающийся в том, что даже те изменения, которые вносятся, вносятся изолированно, без синхронизации с другими изменениями, что зачастую частично или полностью уничтожает весь результат этих перемен;

- Непоследовательный и фрагментарный подход к приватизации, т.е. изменению структуры собственности. Так, страны, включённые в анализ, сделали только первый шаг – активы национализированы, а политическая власть в значительной степени влияет на порядок и условия их использования. Здесь автоматически встаёт вопрос функционирования рыночных механизмов, потому как успехи и провалы администрации компании зависят в меньшей степени от её успешного ведения бизнеса, а в большей степени - от связей с политической элитой и членства в той или иной партии. Это неизбежно влечёт симбиоз политического и экономического руководства.

На этом этапе мы выделим лишь один ключевой момент, касающийся отрицательного воздействия элементов социальной среды на практику и осязаемые результаты проведения забастовок. Целью забастовки является нанесение ущерба работодателю, чтобы вынудить его тем самым вести переговоры с представителями работников и, в большей или меньшей степени, выполнять их требования. В условиях высокого уровня национализации предприятий и симбиоза политической элиты и администрации предприятий, которая также является неотъемлемой частью правящей политической структуры, забастовка наносит вред не конкретному работодателю – ущерб, нанесённый прекращением работы, перераспределяется по всей экономике, т.е. по обществу. Поэтому политические, а не экономические критерии в большей степени влияют на принятие решения о начале переговоров и согласии с требованиями работников.

Подобным образом принципы равенства перед законом ещё не работают или работают недостаточно эффективно. В результате даже ограничительные законодательные нормы не применяются или применяются скорее в добровольном порядке, а не как нормы закона.

Ввиду неэффективности судов и оказания политического давления, трудовые споры, касающиеся участия в забастовке, зачастую растягиваются на несколько лет. Тем временем, преследуемые участники забастовки остаются без зарплаты при очень слабых фондах солидарности. Ещё одним частым явлением стали притеснение и давление в период подготовки забастовки или во время её проведения. Можно сделать вывод о том, что степень правовой защиты и безопасности работников очень низка, что, разумеется, отрицательным образом сказывается на их участии в забастовках.

Для большинства работников в странах, рассматриваемых в настоящем обзоре, характерен низкий уровень жизни. Их заработная плата – одна из самых низких в Европе, недостаточная для удовлетворения основных потребностей работника и членов его семей. Кроме того, во всех этих странах высокий уровень безработицы, продолжающий расти. Многие современные независимые экономисты, ориентированные на рынок, в этих странах предвещают новую волну безработицы, дальнейшее ухудшение уровня жизни, ограничение и без того ограниченных социальных прав, а также говорят о высокой, хотя и неизбежной, цене переходных процессов. Среди значительной доли работников такой взгляд сеет страх перед изменениями и ведёт к сопротивлению даже

тем изменениям, которые незаменимы для экономического подъёма и развития этих стран.

Наконец, ни в одной из этих стран нет традиций и опыта существования развитого, демократического и независимого профсоюзного движения, нет также выработанной стратегии и практики проведения эффективных забастовок.

Указанные составляющие социальной среды в большой мере влияют на интенсивность, формы, масштаб и цели забастовки. Так, эти составляющие двояко влияют на мотивацию участников забастовки. С одной стороны, как неблагоприятные компоненты социальной среды, они мешают работникам и членам профсоюза участвовать в забастовке. С другой стороны, упомянутые элементы, иллюстрирующие в целом неблагоприятное экономическое и социальное положение человека труда в этих странах, вызывают справедливое социальное недовольство, которое работники зачастую выражают в форме забастовок и прочих противоречивых производственных акциях.

Отсутствие традиций и опыта профсоюзной работы и проведения забастовок, а также очень затруднительное положение трудящихся (низкая заработная плата, условия труда, открытые формы давления, притеснения и лишение прав) зачастую вызывают спонтанные забастовки, т.е. внезапные, открытые и радикальные вспышки возмущения трудящихся. В таких ситуациях работники обычно действуют в соответствии со своим спонтанным внутренним чувством справедливости, что в гораздо меньшей степени характерно для участников организованных и спланированных производственных действий.

3. Цели забастовки

Цели забастовки также могут быть очень различными и сложными, отражающими сложность и противоречивость социальных обстоятельств, в которых проходит забастовка. Как правило, можно сказать, что бастующие борются за элементарное выживание, собственное и членов своих семей. Кроме того, их зачастую вынуждают защищать самих себя путём забастовок различные формы преследования и притеснения со стороны работодателей и органов государственной власти из-за их участия в забастовках и производственных акциях в целом.

Подтверждением этой посылки является то, что более чем в 90% случаев непосредственными мотивами бастующих была низкая заработная плата и невыплата её в срок. Значительное число требований бастующих касалось требований выплаты заработной платы, задержанной на многие месяцы, а иногда на год и более. Стоит отметить, что эти работники регулярно приходят на работу, выполняют все требования и распоряжения своих начальников, но не получают заработную плату. Это лучшая иллюстрация реального функционирования основных политических, экономических и социальных механизмов в этих странах. Кроме того, для стран с нормальной социальной системой и жизнью в целом может показаться, мягко говоря, странным, что люди месяцами работают без оплаты. Но перед этими работниками стоит лишь один выбор, ещё худший – остаться без работы ещё и формально. В любом случае, в историю профсоюзного движения будет вписано, что трудящиеся в этой части Юго-восточной Европы были вынуждены выходить на забастовку для того, чтобы получить свои заработанные, но невыплаченные деньги.

Однако низкая заработная плата и её невыплата являются единственным непосредственным мотивом, вершиной айсберга более глубоких структурных причин забастовок. Опыт проведения забастовок прошедшего десятилетия неизбежно сталкивал работников и профсоюзы с тем, что они не в состоянии удовлетворять даже

самые скромные запросы, касающиеся заработной платы, условий труда и т.д., без серьёзных структурных изменений политической и экономической структуры общества. Это привело к росту осведомлённости о том, что помимо этих каждодневных конкретных требований забастовок, представляющих собой вопрос биологического выживания работников и членов их семей, ещё большую важность имеют требования радикальных политических, экономических и социальных реформ. Очень часто на практике во время забастовки или переговоров с работодателем или органами государственной власти бастующие понимают, что выполнение их самых элементарных требований зависит от требования более глубоких реформ. Именно по этим причинам требования бастующих зачастую политические по своей природе, а многие забастовки, даже когда этого не видно с первого взгляда, носят политический характер.

Другими словами, трудящиеся этих стран вынуждены бороться при помощи забастовок и других форм конфликтных производственных акций за создание новой социальной среды, в которой профсоюз сможет достигать своих основных целей.

Это заключение подтверждается тем, что очень часто на забастовках недовольство направляется одновременно на работодателей и на органы государственной власти, а последние также выступают стороной в переговорах.

Кроме того, часто бывает так, что представители работодателей на переговорах в ходе забастовки частично или полностью соглашаются с требованием бастующих, но не выполняют их, давая тем самым повод для новых забастовок. Выучив этот урок, работники часто прибегают к «замораживанию» забастовки, ко временной её приостановке. Так они оказывают давление на работодателя, публично выражая своё недовольство, и в случае возобновления забастовки нет необходимости повторять процедуру её объявления.

4. Забастовки и прочие формы производственных акций

Отсутствие опыта организации и руководства забастовкой приводит к тому, что чаще всего используемая форма – так называемая «фронтальная забастовка», когда работа прекращается на всём заводе или на его части. Однако профсоюзам стран, анализируемых в обзоре, не хватает силы для организации такого рода забастовок. Они редко прибегают к специфическим формам забастовок (циркулярной, каскадной, так называемой «забастовке-тромбозу» и т.д.), которые являются очень эффективными, могут очень сильно затронуть интересы работодателей, требуют гораздо более высокого уровня организации и координации действий между несколькими профсоюзами, а также более высокой профсоюзной дисциплины и ответственности.

Ещё одно часто встречающееся явление – комбинация (спонтанных и организованных) забастовок с демонстрациями, митингами протеста на территории предприятия или за его пределами и прочими формами публичного выражения недовольства трудящихся. Это, с одной стороны, является индикатором роста недовольства работников, а с другой стороны, служит знаком пришедшей с опытом осведомлённости о том, что забастовка сама по себе, в отрыве от других производственных и политических действий, не может принести желаемых результатов. В этом отношении бастующие также чётко демонстрируют свою уверенность в том, что решение их проблем и требований следует искать в политической сфере.

5. Забастовки и общественное мнение

Как показывает практика, роль и влияние общественного мнения на ход и результаты забастовок растёт. Работодатели, органы государственной власти и профсоюзы – в ходе забастовки все пытаются повлиять на общественное мнение; работодатели пытаются повернуть его против бастующих, профсоюзы стремятся заручиться поддержкой для забастовки и своего дела. Это наиболее чётко выражено при забастовках в сфере общественного обслуживания (здравоохранение, образование, общественный транспорт, коммунальные службы), в большой мере влияющие на нормальный ход жизни. Именно поэтому забастовки в этих секторах вызывают резкую реакцию и без того беспокойного общественного мнения. Разумеется, необходимо помнить о том, что влияние общественного мнения на ход и результаты забастовок, а также на политическую и экономическую жизнь в целом зависит от социальной среды в общем и от реальной степени свободы средств массовой информации. Ситуация в этом плане значительно различается в различных странах, охваченных настоящим обзором.

В целом ограничительное законодательное регулирование, неблагоприятные составляющие социального окружения и некоторые общие элементы практики проведения забастовок, подвергнутые анализу в этом тексте, приводят к ничтожности результатов забастовок в целом. Сила и объективный масштаб забастовки различается от страны к стране, но в целом они далеки от тех требований, которые поставлены перед профсоюзами текущими социальными обстоятельствами. Разумеется, это не означает, что основной акцент производственных акций сместился, но дальнейшее развитие всеобъемлющей профсоюзной стратегии каждого отдельно взятого профсоюза и в регионе в целом требует ответа на вопрос, почему забастовки приводят к слабым результатам, т.е. почему удовлетворение требований бастующих остаётся на столь низком уровне.

В этом контексте, а также учитывая доступный эмпирический материал и сложность предмета, настоящий анализ, особенно та часть, которая касается практики проведения забастовок, может рассматриваться лишь как первый шаг на пути к более полному анализу и исследованию.

(добавить: МКСП, ЦВЕ, права профсоюзов, ЕКП, международные производственные секретариаты, комитеты МОТ и т.д.)