

Герасимова Е. С.,  
Островская Ю. Е.,  
Бизюков П. В.

# Свобода объединения в современной России: практика, проблемы, опыт защиты

Под редакцией Е. С. Герасимовой, Ю. Е. Островской



МОСКВА  
2018

УДК 331.9: 349.222  
ББК 67.405(2)в7  
Г37

**Герасимова. Е. С.**

Рецензенты:

Лютов Никита Леонидович – доктор юридических наук, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина;

Сыченко Елена Вячеславовна – PhD, доцент кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета.

Г37

Свобода объединения в современной России: практика, проблемы, опыт защиты: монография / Е. С. Герасимова, Ю. Е. Островская, П. В. Бизюков; под ред. Е. С. Герасимовой, Ю. Е. Островской – М.: АНО «Центр социально-трудовых прав» 2018. – 148 с.

**ISBN 978-5-9906804-8-7**

В монографии рассмотрены международные обязательства России по вопросам свободы объединения, существующие механизмы международной защиты в области свободы объединения, а также опыт использования указанных механизмов российскими профсоюзными организациями. Приведены результаты мониторинга, данные о количестве трудовых протестов, их территориальной и отраслевой распространенности, а также примеры конкретных нарушений законодательства в правоприменительной практике. Описано участие профсоюзов в трудовых протестах, их роль и возможное влияние.

Приведенные материалы позволяют получить наиболее полное представление о ситуации в области реализации принципов свободы объединения в современном российском обществе, обеспечение которых необходимо не только для нормального функционирования системы трудовых отношений, но имеет важное значение для гражданского общества, социального развития и демократии в целом.

Издание адресовано представителям всех сторон социального партнерства, профильных международных организаций, правозащитникам, специалистам в области трудовых отношений, научным работникам, студентам, аспирантам, а также широкому кругу лиц, интересующихся данной проблематикой.

Представленная вашему вниманию публикация, а также другие издания Центра социально-трудовых прав доступны в электронном виде на сайте [trudprava.ru](http://trudprava.ru).

УДК 331.9: 349.222  
ББК 67.405(2)в7

ISBN 978-5-9906804-8-7

© Герасимова Е. С., Островская Ю. Е.,  
Бизюков П. В., 2018

© АНО «Центр социально-трудовых прав», 2018

© Обложка, оформление И. Пируян, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	10
<b>Раздел I</b> .....	13
<b>Свобода объединения в России: международные обязательства и опыт защиты прав российских профсоюзов с использованием международных механизмов. Е. С. Герасимова</b> .....	13
1. Свобода объединения: принцип и право. Международные нормы о свободе объединения .....	13
1.1. Свобода объединения в универсальных актах о правах человека .....	13
1.2. Регулирование свободы объединения в актах Международной организации труда .....	14
1.3. Надзорные механизмы МОТ и защита свободы объединения. ....	18
Комитет по свободе объединения .....	19
Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций .....	19
Комиссия по расследованию .....	20
Комитет по применению норм Международной конференции труда .....	22
1.4. Регулирование свободы объединения в актах Совета Европы .....	23
Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейский Суд по правам человека .....	23
Европейская социальная хартия и Европейский комитет по социальным правам .....	24
2. Опыт применения международных механизмов в области свободы объединения российскими профсоюзами .....	27
2.1. Изменение понимания свободы объединения в России в 1990-х гг. ....	27

2.2. Жалобы в Комитет по свободе объединения в отношении России: общий обзор . . . . .	28
2.3. Комментарии профсоюзов в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (observations) . . . . .	32
2.4. Трудовой кодекс Российской Федерации и свобода объединения: апелляция к международным нормам на этапе принятия . . . . .	33
2.5. Жалобы в Комитет по свободе объединения на положения Трудового кодекса Российской Федерации . . . . .	35
2.6. Обсуждение положений Трудового кодекса Российской Федерации другими контрольными органами МОТ . . . . .	38
2.7. Реакция России на рекомендации контрольных органов МОТ относительно изменения положений Трудового кодекса РФ в области свободы объединения . . . . .	41
2.8. Ограничение права на забастовку на железнодорожном транспорте . . . . .	49
2.9. Отсутствие механизмов защиты от дискриминации в связи с осуществлением профсоюзной деятельности. . . . .	50
Обращение в КСО . . . . .	50
Обращение в Европейский суд по правам человека . . . . .	51
2.10. Систематические нарушения профсоюзных прав и отсутствие эффективных механизмов защиты. Жалоба ВКТ и КТР на нарушение свободы объединения 2010 г. (дело № 2758) . . . . .	53
Причины подачи жалобы. . . . .	54
Рассмотрение жалобы и заключение КСО по делу № 2758 . . . . .	57
Выполнение Российской Федерацией рекомендаций по делу № 2758 . . . . .	60
<b>Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в отношении свободы объединения применительно к профсоюзам. Опыт российских организаций. Ю. Е. Островская . . . . .</b>	<b>63</b>

1. Свобода объединений . . . . .	65
2. Защита свободы выражения мнения. . . . .	70
3. Свобода собраний . . . . .	75
4. Право на создание юридического лица . . . . .	78
5. Выводы . . . . .	80
<b>Раздел II. . . . .</b>	<b>81</b>
<b>Общий обзор ситуации в сфере свободы объединения в профсоюзы в России по итогам мониторинга 2015—2017 годов. Ю. Е. Островская . . . . .</b>	<b>81</b>
<b>Нарушения прав в сфере свободы объединения в профсоюзы: опыт членских организаций Конфедерации труда России в 2015—2017 годах . . . . .</b>	<b>88</b>
1. Профсоюзные права и гражданские свободы . . . . .	88
1.1. Право на жизнь, безопасность, физическую и моральную неприкосновенность личности . . . . .	88
Неправомерные задержания профсоюзных активистов при проведении профсоюзных компаний . . . . .	88
Угрозы применения физической силы в отношении профсоюзных активистов и членов их семей . . . . .	88
Применение физической силы со стороны работодателя в отношении профсоюзных активистов . . . . .	89
1.2. Право на проведение собраний и демонстраций . . . . .	90
Ограничения свободы собраний как составляющей свободы выражения мнения со стороны работодателя. . . . .	91
Ограничение свободы собраний со стороны государственных органов . . . . .	91
1.3. Обвинения в преступном поведении в связи с профсоюзной деятельностью. . . . .	94
Уголовное дело в отношении Леонида Тихонова и Натальи Бондаревой. . . . .	94

2.	Свобода ассоциаций и защиты права на организацию (Конвенция Международной организации труда № 87) . . . . .	96	Привлечение активистов профсоюза к дисциплинарной ответственности . . . . .	112	
2.1.	Право трудящихся без какого-либо различия создавать организации без предварительного разрешения и свободно организовывать свою деятельность. . . . .	96	Увольнение профсоюзных активистов . . . . .	113	
	Отказ работодателя в признании профсоюза . . . . .	97	Иные формы давления на членов профсоюза . . . . .	114	
2.2.	Право на забастовку . . . . .	98	Дискриминация, связанная с участием в забастовке . . . . .	117	
2.3.	Вмешательство со стороны органов государственной власти в деятельность профсоюзных организаций. . . . .	99	3.2. Нарушения права на проведение коллективных переговоров . . . . .	119	
	Проведение обысков на территории профсоюзных помещений. . . . .	100	Уклонение работодателя от коллективных переговоров . . . . .	120	
	Проведение обысков в территориальной организации МПРЗ «Действие» Трубчевского психоневрологического диспансера . . . . .	101	Неуведомление профсоюза о начале коллективных переговоров . . . . .	120	
	Воспрепятствование проведению профсоюзного собрания и массовое задержание членов профсоюза. . . . .	102	4.	Защита прав представителей, трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностей (Конвенция Международной организации труда № 135) . . . . .	121
	Проведение проверки соблюдения профсоюзом законодательства о некоммерческих организациях. . . . .	102	4.1.	Предоставление времени и помещения для проведения профсоюзных собраний . . . . .	121
	Принудительный роспуск профсоюзных организаций. . . . .	104	4.2.	Сбор профсоюзных взносов . . . . .	122
	Решение о ликвидации Межрегионального профсоюза «Рабочая Ассоциация». . . . .	106	4.3.	Доступ представителей профсоюза на рабочие места . . . . .	124
	Решение о ликвидации Сибирской территориальной организация Федерального профсоюза авиационных диспетчеров России (ФПАД России) . . . . .	109	5.	Диффамация . . . . .	125
3.	Применение принципов права на организацию и заключение коллективных договоров (Конвенция Международной организации труда № 98). . . . .	111	<b>Раздел III . . . . .</b>	<b>127</b>	
3.1.	Антипрофсоюзная дискриминация. . . . .	111	<b>Трудовые протесты в России и роль профсоюзов. П. В. Бизюков. . . . .</b>	<b>127</b>	
			1.	Количество трудовых протестов и их территориальная распространенность. . . . .	128
			2.	Динамика отраслевой распространенности трудовых протестов . . . . .	130
			3.	Динамика протестов из-за невыплат зарплаты . . . . .	132
			4.	Участие профсоюзов в трудовых протестах. . . . .	135
			5.	Выводы . . . . .	142

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Бизюков Петр Вячеславович** — ведущий специалист социально-экономических программ АНО «Центр социально-трудовых прав», феллоу Института современных исследований в Нанте, Франция 2013—2014 гг. (г. Москва);

**Герасимова Елена Сергеевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор АНО «Центр социально-трудовых прав», феллоу Института современных исследований в Нанте, Франция 2017—2018 гг. (г. Москва);

**Островская Юлия Евгеньевна** — юрист, магистр политологии, заместитель директора АНО «Центр социально-трудовых прав», аспирантка кафедры теории и истории государства и права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва).

Свобода самовыражения без свободы объединения — это право свободно говорить в пустыне.

*Том Кан, гражданский активист*

Фундаментальной и постоянной задачей профсоюзного движения является улучшение экономического и социального положения трудящихся. С этой целью для профсоюзного движения в каждой стране важно сохранить свою свободу и независимость, чтобы быть в состоянии выполнять свою экономическую и социальную задачу независимо от политических перемен. Правительства в своем стремлении сотрудничать с профсоюзами для осуществления своей социально-экономической политики должны признавать, что значимость подобного сотрудничества в значительной степени зависит от свободы и независимости профсоюзного движения, как существенного фактора в деле содействия социальному прогрессу, и не должны пытаться превратить профсоюзное движение в инструмент для осуществления политических целей и не должны также пытаться вмешиваться в обычные функции профсоюзного движения...

*Резолюция о независимости профсоюзного движения, принята Международной конференцией труда в 1952 г.*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Свобода объединения является одним из основных прав человека и признана в качестве фундаментального принципа Международной организацией труда, а также многочисленными международными договорами, участником которых выступает Российская Федерация. В частности, Россия ратифицировала фундаментальные Конвенции № 87 и № 98 Международной организации труда, касающиеся свободы объединения и ведения коллективных переговоров, устанавливающие право всех трудящихся и предпринимателей без предварительного на то разрешения создавать организации и вступать в них, и приняла на себя обязательства соблюдать соответствующие принципы и права.

В современном российском публичном пространстве право работников создавать профессиональные союзы и вступать в коллективные переговоры редко открыто оспаривается. Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, и свобода деятельности общественных объединений гарантируются Конституцией Российской Федерации и национальным законодательством, включая законы, требующие от работодателей признавать профсоюзы, представляющие их сотрудников в надлежащем переговорном процессе. В то же время, довольно часто коллективные права работников игнорируются на практике. На протяжении всей современной истории России профсоюзные организации сталкиваются с трудностями в осуществлении своей повседневной деятельности. Это является свидетельством того положения, в котором наряду с признанием важности прав, предусмотренных указанными конвенциями, все еще не решены проблемы, гарантирующие их реализацию.

В попытках воспользоваться своими правами работники и их объединения, сталкиваются с введением государственного контроля, разнообразными юридическими препятствиями и даже репрессиями в различных формах, от «карательных» увольнений до физического насилия в отношении профсоюзных лидеров в крайних случаях.

Предлагаемая вашему вниманию публикация является одной из немногих<sup>1</sup> попыток комплексного рассмотрения разнообразных аспек-

тов нарушения свободы объединения на современном этапе развития профсоюзного движения в России.

Сайты профсоюзных организаций, а также профсоюзные новостные издания периодически публикуют информацию о нарушениях в области свободы объединения, наиболее резонансные случаи эпизодически освещаются в СМИ, однако, подробная информация не встречается в систематизированном виде, напротив, она рассеяна по многочисленным статьям, официальным документам и другим источникам.

Тематика свободы объединения применительно к профсоюзам также не получает должного внимания со стороны правозащитных организаций, представляющих периодические доклады о соблюдении прав человека в России.

Оценивая имеющиеся источники и литературу, можно утверждать, что в российской и иностранной литературе отсутствуют исследования, посвященные указанной проблематике и, тем более, детальному рассмотрению существующих проблем в области регулирования и правоприменения.

В январе 2015 г. Центр социально-трудовых прав<sup>2</sup> совместно с Конфедерацией труда России<sup>3</sup> и ее членскими организациями в различных регионах России начали реализацию Мониторинга нарушений профсоюзных прав и свободы объединения, цель которого состояла в сборе, обобщении и анализе информации о тех сложностях и нарушениях, с которыми сталкиваются членские организации КТР в процессе своей деятельности. Долгосрочной же целью такой работы видится изменение отношения к проблемам реализации принципов свободы объединения в сфере трудовых отношений и их нарушений и переосмысление подходов к решению проблем в области обеспечения профсоюзных прав со стороны всех участников социального диалога в России.

Публикация состоит из трех основных разделов.

Первый раздел содержит обзор принципа свободы объединения в качестве фундаментального принципа Международной организации труда, описывает существующие механизмы международной защиты в области свободы объединения, а также опыт использования указанных механизмов российскими профсоюзными организациями.

<sup>1</sup> В 2009 г. Конфедерацией труда России был опубликован доклад о нарушениях профсоюзных прав членских организаций Всероссийской конфедерации труда и Конфедерации труда России: «Свобода объединения в России: практика, проблемы реализации и защиты прав», подготовленный Центром социально-трудовых прав // URL: <http://trudprava.ru/books/unionbook/637>.

<sup>2</sup> Автономная некоммерческая организация «Центр социально-трудовых прав» — российская неправительственная некоммерческая организация, содействующая продвижению, соблюдению и защите прав в сфере социально-трудовых отношений // URL: <http://trudprava.ru>.

<sup>3</sup> Конфедерация труда России — общероссийское объединение профсоюзов, действующее с 1995 г. В настоящее время КТР объединяет более 20 общероссийских и межрегиональных профсоюзов // URL: <http://ktr.su>.

Второй раздел описывает результаты мониторинга, приводит примеры конкретных нарушений в правоприменительной практике. Он составлен на основании материалов мониторинга, собранных за трехлетний период с 1 января 2015 г. по 31 декабря 2017 г. и содержит информацию о нарушениях в отношении профсоюзных прав и свободы объединения в различных регионах России. И хотя авторы не ставили своей целью описание или подсчет абсолютно всех нарушений, имевших место на территории России в отношении профсоюзных организаций и свободы объединения, однако, возможно говорить о том, что представленный материал является актуальной иллюстрацией, охватывающей наиболее полный спектр существующих общих (структурных) и частных проблем в области реализации принципов свободы объединения в России. Особая ценность представленного обзора состоит в том, что, описывая типичные случаи нарушений, он подробно раскрывает все многообразие проблем, существующих в интересующей нас области прав.

Третий раздел посвящен участию профсоюзов в трудовых протестах, их роли и возможному влиянию, содержит информацию о количестве трудовых протестов и их территориальной и отраслевой распространенности.

Структура публикации позволяет получить наиболее полное представление о ситуации в области реализации принципов свободы объединения в современном российском обществе, обеспечение которых необходимо не только для нормального функционирования системы трудовых отношений, но имеет важное значение также для гражданского общества, социального развития и демократии в целом.

Мы надеемся, что информация, представленная в публикации, станет поводом для конструктивного диалога с намерением от имени всех сторон социального партнерства улучшить существующую систему в пользу наибольшего обеспечения принципов свободы объединения.

Авторский коллектив с благодарностью воспримет все замечания и пожелания в наш адрес.

**Герасимова Е. С.,**  
канд. юрид. наук, доценты кафедры  
трудового права и права социального  
обеспечения Национального исследовательского  
университета «Высшая школа экономики»,  
директор Центра социально-трудовых прав

**Островская Ю. Е.,**  
заместитель директора  
Центра социально-трудовых прав

## РАЗДЕЛ I

# СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В РОССИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ОПЫТ ЗАЩИТЫ ПРАВ РОССИЙСКИХ ПРОФСОЮЗОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ

## 1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ: ПРИНЦИП И ПРАВО. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ О СВОБОДЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

### 1.1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В УНИВЕРСАЛЬНЫХ АКТАХ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

В основе создания профсоюзов, объединений профсоюзов и объединений работодателей лежит право и принцип свободы объединения. Право на объединение (свобода объединения) является одним из основополагающих, фундаментальных прав, признаваемых большинством международных правовых актов в области прав человека.

Пункт 4 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. предусматривает право каждого на вступление в профсоюзы для защиты своих интересов, а ст. 20 — право каждого на свободу мирных собраний, а также на запрет принуждения вступать в какую-либо ассоциацию.

Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. также устанавливает право на создание профсоюзов. В Пакте указывается на недопустимость каких-либо ограничений в отношении этого права, кроме таких, «...которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

Более подробно понятие свободы объединения раскрывается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Статья 8 Пакта определяет право каждого человека создавать для защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в них по своему выбору при единственном условии подчинения уставам; право создавать федерации, конфедерации, международные федерации и присоединяться к ним; право функционировать беспрепятственно и без ограничений.

## 1.2. РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В АКТАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА

О необходимости признания принципа свободы объединения заявлено в Преамбуле к Уставу Международной организации труда (МОТ) 1919 г. Филадельфийская декларация МОТ 1944 г., которая рассматривается в качестве приложения к Уставу МОТ, среди четырех провозглашенных в ней принципов в п. «б» § 1 устанавливает, что «...свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса».

Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г. называет свободу объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров среди четырех основополагающих (фундаментальных) прав, которые должны соблюдаться государствами — членами Международной организации труда независимо от факта ратификации ими соответствующих конвенций — в силу самого факта членства в МОТ.

По состоянию на 2017 г. МОТ приняла 189 конвенций и 205 рекомендаций.

Основное содержание права на свободу объединения и ведение коллективных переговоров раскрывается в двух основополагающих конвенциях МОТ:

- Конвенция № 87 «О свободе объединения и защите права на организацию» 1948 г.;
- Конвенция № 98 «О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров» 1949 г.

Остальные конвенции являются обязательными для применения в тех государствах, которые их ратифицировали. Рекомендации МОТ в большинстве случаев расширяют и конкретизируют положения, которые не удалось согласовать в рамках юридически обязывающего акта.

В группу конвенций «Свобода объединения, коллективные переговоры и коллективные трудовые отношения» (*Freedom of association, collective bargaining, and industrial relations*)<sup>4</sup> включены следующие конвенции помимо двух основополагающих.

1. Регулированию свободы объединения в сельском хозяйстве и на территориях вне метрополий посвящены две действующие Конвенции МОТ:

- Конвенция № 141 «Об организациях сельских работников» 1975 г.;
- Рекомендация № 149 «Об организациях сельских работников» 1975 г.,

а также две конвенции с промежуточным статусом:

- Конвенция № 11 «О праве на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве» 1921 г.<sup>5</sup>;
- Конвенция № 84 «О праве на объединение и регулировании трудовых конфликтов на территориях вне метрополии» 1947 г.

Регулированию коллективных трудовых отношений (*industrial relations*) посвящены действующие конвенции:

- Конвенция № 135 «О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях» 1971 г.<sup>6</sup>;
- Рекомендация № 143 «О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях» 1971 г.;
- Конвенция № 151 «О трудовых отношениях на государственной службе» 1978 г.<sup>7</sup>;
- Рекомендация № 159 «О трудовых отношениях на государственной службе» 1978 г.;
- Конвенция № 154 «О содействии коллективным переговорам» 1981 г.<sup>8</sup>;
- Рекомендация № 163 «О содействии коллективным переговорам» 1981 г.;
- Рекомендация № 91 «О коллективных переговорах» 1951 г.;
- Рекомендация № 113 «О консультациях и сотрудничестве между государственными властями и организациями

<sup>4</sup> URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030::NO::>

<sup>5</sup> Ратифицирована СССР 10 августа 1956 г.

<sup>6</sup> Ратифицирована Российской Федерацией 6 октября 2010 г.

<sup>7</sup> Ратифицирована Российской Федерацией 19 октября 2014 г.

<sup>8</sup> Ратифицирована Российской Федерацией 6 сентября 2010 г.



предпринимателей и трудящихся в отраслевом и в национальном масштабе» 1960 г.

Предоставлению информации посвящены:

- Рекомендация № 92 «О добровольном примирении и арбитраже» 1951 г.;
- Рекомендация № 94 «О консультациях и сотрудничестве между работодателями и работниками на уровне предприятия» 1952 г.;
- Рекомендация № 129 «О связях между администрацией и работниками на предприятии» 1967 г.;
- Рекомендация № 130 «О рассмотрении жалоб на предприятии с целью их разрешения» 1967 г.

Кроме того, близки к этой группе акты, касающиеся трехсторонних консультаций:

- Конвенция № 144 «О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм» 1976 г.<sup>9</sup>;
- Рекомендация № 152 «О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм» 1976 г.

Признается, что право на объединение относится в равной мере к работникам и работодателям, за которыми соответственно признается право создавать профсоюзы (и их объединения) и объединения работодателей.

В конвенциях МОТ *свобода объединения* понимается широко и включает не только собственно право на создание профсоюзов и объединений работодателей, но и право на ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров; защиту от дискриминации в связи с реализацией свободы объединения; информирование и проведение консультаций; разрешение трудовых споров экономического характера (споров об интересах).

Помимо этого, на каждой сессии Международной конференции труда (МКТ) принимаются резолюции<sup>10</sup> по отдельным вопросам, большинство из которых носит технический характер. Некоторые резолюции содержат в себе и принципы, касающиеся международных трудовых стандартов, в частности, в области свободы объединения МОТ.

<sup>9</sup> Ратифицирована Российской Федерацией 18 декабря 2014 г.

<sup>10</sup> См. перечень резолюций МКТ на сайте МОТ. Resolutions adopted by the International Labour Conference // URL: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS\\_428590/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_428590/lang-en/index.htm).

Источником права о свободе объединения являются также толкования, которые дают контрольные органы МОТ, в частности, Комитет по свободе объединения Административного Совета МОТ (КСО) и Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭ) по результатам рассмотрения докладов и жалоб в отношении государств. Толкование международных норм выходят далеко за пределы содержания конвенций МОТ. На основании практической работы этих органов издаются и периодически обновляются объемные сборники принципов свободы объединения<sup>11</sup>, в которых указывается, какие решения, действия и положения национального законодательства соответствуют этим принципам, а какие — нет.

Ознакомиться с содержанием норм о свободе объединения можно в изданиях МОТ, опубликованных на сайте МОТ<sup>12</sup>.

Описание содержания принципа свободы объединения доступно на русском языке на сайте «Национальная система мониторинга. Нарушения трудовых прав» ([labourmonitor.org](http://labourmonitor.org)) в сборниках МОТ, переведенных на русский язык:

- Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов (Пятое издание, 2006 г.)<sup>13</sup>;
- Свобода объединения: руководство пользователя. Нормы, принципы и процедуры Международной организации труда<sup>14</sup>.

Россия является членом МОТ как правопреемник СССР. Советский Союз стал членом МОТ в 1934 г., в 1940 г. приостановил свое членство в МОТ, а затем снова возобновил его в 1954 г. СССР ратифицировал значительное число конвенций МОТ, среди них — все основополагающие конвенции. Конвенции в области свободы объединения № 87 «О праве на объединение и защите права на организацию» и № 98 «О праве на организацию и ведение коллективных переговоров» были ратифицированы СССР 10 августа 1956 г.

<sup>11</sup> ILO. Freedom of Association Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Geneva, 2006 // URL: [http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS\\_090632/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_090632/lang-en/index.htm).

<sup>12</sup> URL: [http://www.ilo.org/global/publications/books/lang-en/index.htm?facetcriteria=TAX=L.50.01&facetdynlist=QWCMS\\_083660](http://www.ilo.org/global/publications/books/lang-en/index.htm?facetcriteria=TAX=L.50.01&facetdynlist=QWCMS_083660).

<sup>13</sup> URL: <http://labourmonitor.org/svoboda-obedineniya/>.

<sup>14</sup> URL: <http://labourmonitor.org/svoboda-obedineniya-rukovodstvo-polzovatelya-normy-printsipy-i-protsedury-mezhdunarodnoj-organizatsii-truda/>.

По состоянию на ноябрь 2017 г. Россия ратифицировала 75 конвенций, 55 из которых являются в настоящее время действующими. Из приведенного выше списка конвенций, относящихся к свободе объединения, Российская Федерация ратифицировала семь конвенций, включая две основополагающие.

### 1.3. НАДЗОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МОТ И ЗАЩИТА СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Надзорные механизмы или процедуры, которыми располагает МОТ в отношении стран, ратифицировавших и не ратифицировавших Конвенции, следуют из Устава МОТ, принятого в 1919 г. и впоследствии неоднократно изменявшегося путем принятия поправок.

Система надзора за соблюдением международных трудовых стандартов состоит из постоянной системы надзора (действующей постоянно) и специальной (используемой в случаях нарушений) системы. В рамках постоянной системы надзора государства — члены МОТ обязаны регулярно представлять в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций отчеты о выполнении ратифицированных Конвенций (ст. 22 Устава МОТ), а также время от времени — отчеты о шагах, предпринимаемых в направлении ратификации еще не ратифицированных конвенций (ст. 19 Устава МОТ). Профсоюзы, как и объединения работодателей, могут подавать комментарии к докладам правительств о выполнении конвенций, а также направлять их самостоятельно в МОТ в случае, если правительства своевременно не предоставляют проекты своих доклады организациям работников и работодателей. На Международной конференции труда ежегодно происходит обсуждение наиболее сложных серьезных нарушений, выявленных Комитетом экспертов, на заседании Комитета по применению норм МКТ.

В рамках специальной системы надзора могут быть использованы следующие механизмы: представление в соответствии со ст. 24 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших Конвенции<sup>15</sup>; жалоба в соответствии со ст. 26 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших Конвенции; заявления о нарушении принципа свободы объединения в Комитет по свободе объединения Административного Совета МОТ.

<sup>15</sup> В отношении России было подано четыре жалобы на основании ст. 24 Устава МОТ // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:50010:0::NO:50010:P50010\\_ARTICLE\\_NO,P50010\\_DISPLAY\\_BY,P50010\\_COUNTRY\\_ID:24,2,102884](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:50010:0::NO:50010:P50010_ARTICLE_NO,P50010_DISPLAY_BY,P50010_COUNTRY_ID:24,2,102884).

Основными надзорными механизмами, используемыми профсоюзами для защиты прав в области свободы объединения, являются жалобы в Комитет по свободе объединения и комментарии в Комитет экспертов, но особенно велика роль Комитета по свободе объединения.

### Комитет по свободе объединения

В 1951 г. Административный Совет МОТ принял решение о создании постоянно действующего *Комитета по свободе объединения (КСО, Комитет)*. Комитет по свободе объединения собирается три раза в год, накануне заседаний Административного Совета. КСО рассматривает все жалобы, связанные с нарушением права на объединение и ведение коллективных переговоров. Комитет рассматривает жалобы независимо от ратификации государством конвенций о свободе объединения, поскольку обязанность обеспечивать свободу объединения вытекает из Устава МОТ, Филадельфийской декларации и Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1989 г.

Комитет рассматривает жалобу, дополнительно представленные по ней материалы и объяснения и принимает доклад, содержащий рекомендации. Комитет может, не закрывая дело, представить промежуточный отчет с рекомендациями, чтобы получить дополнительную информацию; может сделать заключение, но, не закрывая дела, продолжать следить за развитием событий; может вынести окончательное постановление с рекомендациями. Представленные доклады Комитета утверждаются на сессии Административного Совета и становятся обязательными для исполнения правительством. Если жалоба подана в связи с нарушениями конвенций о свободе объединения в законодательстве, Комитет может передать законодательные аспекты дела под контроль Комитета экспертов, который продолжит отслеживать выполнение рекомендаций и конвенций в рамках обычной процедуры.

### Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций

*Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов, КЭ)* — это орган, осуществляющий постоянный надзор за выполнением конвенций государствами — членами МОТ. В соответствии со ст. 22 Устава МОТ каждое государство должно ежегодно представлять доклады Международному бюро труда (МБТ) относительно принятых мер для реализации ратифицированных конвенций. Административный Совет МОТ предусмотрел систему представления

докладов, в соответствии с которой каждое государство знает, доклады по каким конвенциям в какие годы оно может представлять<sup>16</sup>. Правительства представляют доклады по типовым формам. На Правительства возложена обязанность (п. 2 ст. 23 Устава МОТ) представлять копии своих докладов организациям работодателей и трудящихся (профсоюзам) как до завершения работы над докладом, чтобы дать ответ на полученные от органов работодателей и работников замечания и учесть их в докладе, так и после окончания работы над ним, одновременно с направлением доклада в МБТ. Организации работодателей и трудящихся (профсоюзы) могут направлять свои комментарии к докладам соответственно либо в Правительство, либо, если Правительство заранее не представило проект своего доклада, непосредственно в МБТ.

Комитетом вынесено значительное число рекомендаций в отношении России по вопросам о соответствии российского законодательства положениям ратифицированных Россией Конвенций.

### Комиссия по расследованию

Создание Комиссии по расследованию является одной из наиболее крайних мер, применяемых в рамках механизмов МОТ в случаях наиболее серьезных и систематических нарушений. За всю историю существования МОТ Комиссия по расследованию создавалась всего 13 раз<sup>17</sup>, их них в связи с нарушениями свободы объединения Комиссия создавалась семь раз.

Этот механизм надзора за выполнением государствами ратифицированных конвенций, в том числе конвенций по свободе объединения, который применяется очень редко и только в самых сложных случаях, предусмотрен ст. 26—43 Устава МОТ. Статья 26 Устава МОТ предусматривает, что каждый член МОТ может обратиться с жалобой в МОТ на другого члена МОТ, который не обеспечивает эффективное соблюдение конвенции, ратифицированной ими обоими. Комиссия по расследованию может быть также создана по инициативе Административного Совета либо по заявлению делегата или делегатов Конференции МОТ, сделанному во время Конференции. Для рассмотрения этой жалобы Административный

совет создает специальную *Комиссию по расследованию жалобы*. Комиссия самостоятельно определяет процедуру и механизм проведения расследования, используя в том числе заслушивание свидетелей и посещение страны. После проведения расследования Комиссия составляет полный отчет (ст. 28 Устава МОТ). Отчет, подготовленный Комиссией по расследованию жалобы, публикуется и отправляется Административному Совету и каждому из правительств, затронутых в споре (ст. 29 Устава МОТ). Если Правительство не согласно с рекомендациями, то дело передается на рассмотрение Международного Суда (*International Court of Justice*). В соответствии со ст. 33 Устава МОТ, если член МОТ не выполнит в установленный срок рекомендации Комиссии по расследованию или решение Международного Суда, то Административный Совет может рекомендовать Конференции принять такие действия, которые он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций. Отмена таких действий может быть произведена только после проведения нового расследования по аналогичной процедуре (ст. 34 Устава МОТ), которое даст рекомендации отменить эти меры.

В отношении России расследования с использованием этой процедуры никогда не проводились. Однако стоит знать, что один из тринадцати случаев создания Комиссии по расследованию относится к нашему региону. Комиссия по расследованию была создана в 2003 г. для расследования нарушений свободы объединения в Беларуси, после того как в течение трех лет Правительство Беларуси не выполняло рекомендации, утвержденные Административным Советом МОТ по итогам рассмотрения жалобы белорусских профсоюзов в Комитете по свободе объединения МОТ (дело № 2090). Это был первый случай создания Комиссии по расследованию в европейском регионе, и первый случай, когда правительство оказывало содействие в проведении расследования. Комиссия была создана в связи с заявлением 14 делегатов — представителей работников на Международной конференции труда в июне 2003 г. Комиссия работала с января 2004 г. и представила свой доклад на заседании Административного Совета МОТ в ноябре 2004 г. Доклад Комиссии составил около 200 страниц, в нем были сформулированы 12 рекомендаций Правительству Беларуси, подлежащие немедленному выполнению. Правительство Беларуси не отказывается от выполнения этих рекомендаций и постоянно предпринимает шаги в направлении их реализации, но настолько незначительные и частные, что невозможно говорить о том, что за все прошедшее время оно

<sup>16</sup> Расписание предоставления докладов и типовые формы опубликованы на сайте МОТ. В отношении России расписание можно посмотреть здесь // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14000:0::NO:14000:P14000\\_COUNTRY\\_ID:102884](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14000:0::NO:14000:P14000_COUNTRY_ID:102884).

<sup>17</sup> Перечень рассмотренных жалоб и документы по ним на сайте МОТ // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011\\_ARTICLE\\_NO:26](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011_ARTICLE_NO:26)

приблизилось бы к выполнению рекомендаций в целом или выполнило бы хотя бы одну рекомендацию полностью. Шаги, на которые идет Правительство Беларуси, призваны скорее продемонстрировать его нежелание вступать в полную конфронтацию с МОТ, чем реально следовать этим рекомендациям. Ситуация Беларуси многократно обсуждалась после этого в Комитете экспертов, а также Комиссией по применению норм МОТ. В связи с невыполнением рекомендаций Комиссии по расследованию Беларусь была лишена преференций в торговле с Евросоюзом.

#### **Комитет по применению норм Международной конференции труда**

Комитет Международной конференции труда по применению норм состоит из представителей организаций работников, организаций работодателей и представителей правительств. Комитет по применению норм рассматривает дела, которые уже были предметом рассмотрения Комитета экспертов и были переданы им в Комитет по применению норм. Этот комитет главным образом имеет дело с законодательными проблемами, а не с фактическими частными нарушениями международных норм.

Комитет по применению норм рассматривает 20—40 дел из представленных Комитетом экспертов для рассмотрения и отдельного обсуждения в ходе заседания Международной конференции труда в июне. Комитет может затребовать у правительства детали дела в устной или письменной форме.

Практическое значение обсуждения дел на заседании Комитета по применению норм заключается в том, что это позволяет привлечь внимание общественности к рассматриваемому случаю, оказать давление на правительство. На практике такое решение принимается в отношении наиболее сложных дел, когда правительство не производит требуемых от него изменений законодательства.

Ситуация с выполнением Конвенции № 87 в России обсуждалась Комитетом по применению норм в 2005 г.<sup>18</sup> в связи с принятием Трудового кодекса РФ (ТК РФ), в том числе в части права на забастовку. Позже ситуация в России обсуждалась на Комитете конференции

<sup>18</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2005, Publication: 93rd ILC session (2005). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2556091](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2556091)

в связи с выполнением Конвенции № 182 в 2009 г.<sup>19</sup> и Конвенции № 111 — в 2010 г.<sup>20</sup>

#### **1.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В АКТАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

Россия ратифицировала два региональных европейских документа о правах человека: в 1998 г. — Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ)<sup>21</sup>, а в 2009 г. — Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 1996 г. (ЕСХ)<sup>22</sup>.

#### **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейский Суд по правам человека**

В Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) свободе объединения посвящена ст. 11 «Свобода собраний и объединений»:

*1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.*

*2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.*

Ряд других статей ЕКПЧ также связан со свободой объединения и деятельностью профсоюзов.

Европейская конвенция создала особый механизм защиты гарантированных ею прав и свобод человека и гражданина, который с 1998 г. включает Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге

<sup>19</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2009, Publication: 98th ILC session (2009). Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) - Russian Federation (Ratification: 2003) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2556439](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2556439)

<sup>20</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2010, Publication: 99th ILC session (2010). Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) - Russian Federation (Ratification: 1961) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2556496](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2556496)

<sup>21</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>22</sup> См.: Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

(Франция). С 1 октября 1994 г. заявителям предоставлено право передавать свои дела в Суд по жалобам, признанным Комиссией приемлемыми. Российские граждане имеют право обращаться в суд в защиту прав, гарантированных ЕКПЧ.

Целый ряд решений, вынесенных ЕСПЧ по жалобам российских граждан, представляет интерес с точки зрения совершенствования российского законодательства и приведения его в соответствие с международными трудовыми стандартами. Это, в частности, относится к делу «Даниленков и другие против России» № 67336/01 (Danilenkov and Others v. Russia)<sup>23</sup> и ряду других.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней»<sup>24</sup> указано на обязательность для судов правовых позиций ЕСПЧ, которые содержатся в окончательных постановлениях Суда, принятых в отношении Российской Федерации (п. 2). В нем также отмечается, что: «С целью эффективной защиты прав и свобод человека судами учитываются правовые позиции Европейского Суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств — участников Конвенции. При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда» (п. 2). В п. 3 этого Постановления указано также, что: «Правовые позиции Европейского Суда учитываются при применении законодательства Российской Федерации. В частности, содержание прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и свобод, раскрываемого Европейским Судом при применении Конвенции и Протоколов к ней».

### **Европейская социальная хартия и Европейский комитет по социальным правам**

Европейская социальная хартия (ЕСХ) — важнейший европейский договор о социальных правах, который призван гарантировать фундаментальные социальные и экономические права без дискриминации<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Подробнее о деле «Даниленков и другие против России» и практике ЕСПЧ по другим делам, связанным со свободой объединения, смотрите в разделе «Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в отношении свободы объединения применительно к профсоюзам, опыт российских организаций».

<sup>24</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

<sup>25</sup> См. русский текст на сайте Совета Европы // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/>

Хартия включает систему договоров: первоначально принятую Советом Европы Хартию 1961 г., Дополнительные протоколы 1988 г. и 1995 г. и Пересмотренную хартию 1996 г. ЕСХ основывается на системе ратификации «à la carte». И хотя государствам-участникам предлагается добиваться прогресса в принятии всех положений ЕСХ, им разрешается присоединиться только к части положений ЕСХ, которые соответствуют уровню правовой защиты социальных прав, достигнутых их государством. Государство должно взять на себя обязательства по выполнению как минимум пяти статей из следующих: 1, 5, 6, 12, 13, 16 и 19, а также по выполнению такого количества статей или пронумерованных пунктов, чтобы общее количество статей или абзацев составляло не менее 10 статей или 45 пронумерованных абзацев части II ЕСХ.

Европейская социальная хартия была подписана от имени России в 2000 г., но официальная ратификация состоялась лишь в июне 2009 г. Россия ратифицировала 19 статей и ряд отдельных пунктов других статей, которые наиболее соответствовали уде действующему российскому законодательству, из 31 статьи основной части ЕСХ.

Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. в ст. 5 «Право на объединение» предусматривает:

*В целях обеспечения или поощрения свободы работников и работодателей в создании местных, национальных или международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов и свободы вступления в эти организации Стороны обязуются обеспечить, чтобы национальное законодательство не содержало норм, ограничивающих эту свободу, а существующие нормы не применялись в ограничение этой свободы. Степень применения гарантий, предусмотренных в настоящей статье, к полиции определяется национальными законами или нормативными правовыми актами. Принцип, регулирующий применение этих гарантий в отношении военнослужащих и степень их применимости в отношении лиц этой категории, также определяются национальными законами или нормативными правовыми актами.*

Система контроля за реализацией ЕСХ состоит из двух процедур. Основная из них основана на ежегодных национальных докладах (ст. 21—29 ЕСХ 1961 г.) о некоторых принятых положениях ЕСХ, которые показывают, как государство реализует ЕСХ в законодательстве и на практике. Европейский комитет социальных прав (ЕКСП)<sup>26</sup>, состоящий из 15 членов, рассматривает отчеты на основании правил, утвержденных

<sup>26</sup> [Html/163.htm](http://www.european-council.europa.eu/media/163.htm).

Earlier — the Committee of Independent Experts.

Комитетом министров Совета Европы (СЕ) в 2004 г.<sup>27</sup>, и в заключениях решает, соответствует ли ситуация в стране ЕСХ. Комитет министров СЕ принимает резолюции, завершающие каждый надзорный цикл, в которых могут содержаться рекомендации с просьбой изменить положение дел в законодательстве и на практике.

Государства — участники Хартии ежегодно должны предоставлять доклад о выполнении принятых на себя обязательств по одному из четырех тематических блоков:

- 1) занятость, профессиональная подготовка и равные возможности (ст. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25 Хартии);
- 2) здравоохранение, социальное обеспечение и социальная защита (ст. 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30);
- 3) трудовые права (ст. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29);
- 4) права детей, семей, мигрантов (ст. 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31).

Первый цикл докладов о выполнении обязательств по Хартии Россия предоставила в 2011—2014 гг., с 2015 г. начался второй цикл представления докладов для России.

Дополнительный протокол Совета Европы ETS158 1995 г., вступивший в силу в 1998 г., предусматривает систему коллективных жалоб, согласно которой социальные партнеры, в том числе профсоюзы и неправительственные организации имеют право подавать коллективные жалобы на нарушения ЕСХ государствами, которые ее ратифицировали. Коллективная жалоба также рассматривается ЕКСП, который объявляет ее приемлемой в случае соблюдения формальных требований и принимает решение по существу жалобы.

Россия не ратифицировала Дополнительный протокол ETS158, поэтому подача коллективных жалоб невозможна для российских профсоюзов и некоммерческих организаций.

Выводы ЕКСП, сформулированные в толкованиях, решениях о приемлемости и решениях по существу по коллективным жалобам, образуют прецедентное право ЕКСП. Практика ЕКСП обобщается в объемном дайджесте<sup>28</sup>, представляющем собой свод толкования Хартии. Опубликованный в настоящее время на сайте ЕСХ дайджест выпущен в 2008 г., в настоящее время готовится его новая редакция.

Толкования ЕКПЧ и ЕСХ носят динамичный характер и постоянно развиваются.

## 2. ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ РОССИЙСКИМИ ПРОФСОЮЗАМИ

### 2.1. ИЗМЕНЕНИЕ ПОНИМАНИЯ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В РОССИИ В 1990-Х ГГ.

Несмотря на существование профсоюзов в советское время о реальной свободе объединения не было речи. Не существовало самой свободы создавать или не создавать профсоюз, вступать или не вступать в него, профсоюзы не вырабатывали самостоятельно свои программы действий, уставы; не существовало свободных и независимых выборов, возможностей самостоятельно определять и реализовывать действия в защиту трудовых или профсоюзных прав и т. д. — все это осуществлялось под пристальным управлением и контролем партии и государства.

Изменение отношения к принципам создания и деятельности профсоюзов произошло в конце 1980-х — начале 1990-х гг., следствием чего стало изменение законодательного регулирования создания и деятельности профсоюзов: принятие сначала Закона СССР от 10 декабря 1990 г. № 1818-1 «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»<sup>29</sup>, а затем Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>30</sup>, действующего с небольшими изменениями по настоящее время. Тогда же в условиях тяжелой социальной и экономической ситуации происходили многочисленные истории создания новых профсоюзов, попытки выстраивания независимой от работодателей и государства профсоюзной политики и деятельности, возникали многообразные конфликты, проблемы, массово происходили нарушения прав профсоюзов и их членов, непризнание профсоюзов. В этот период начала выстраиваться практика активных действий по защите прав профсоюзов, включая использование механизмов судебной защиты, обращений в правоохранительные органы, проведения коллективных действий. У профсоюзов формировалось понимание новых функций и роли профсоюза, возник интерес к принципам свободы объединения как они понимались в международном и зарубежном профсоюзном движении.

<sup>27</sup> Council of Europe. European Committee of Social Rights Rules // URL: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ESCRrules/Rules\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ESCRrules/Rules_en.pdf)

<sup>28</sup> Council of Europe. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2008 // URL: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf) (далее — Digest).

<sup>29</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1990. № 51. Ст. 1107. Утратил силу на основании Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

<sup>30</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

На этом фоне в конце 1990-х гг. у российских профсоюзов начал возникать и интерес к возможностям использования международных механизмов защиты прав в области свободы объединения.

## 2.2. ЖАЛОБЫ В КОМИТЕТ ПО СВОБОДЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ: ОБЩИЙ ОБЗОР

Первые четыре жалобы в КСО были поданы еще в отношении СССР Международной конфедерацией свободных профсоюзов (МКСП) в 1954 г. (дело № 111), 1956 г. (дело № 155), 1962 г. (дело № 297), а затем совместно МКСП и Всемирной конфедерацией труда (ВКТ) в 1978 г. (дело № 905). В жалобах подвергалось сомнению соответствие положения советских профсоюзов стандартам в области свободы объединения. Однако несмотря на утвержденные Административным Советом МОТ рекомендации в адрес СССР обеспечить реализацию положений конвенций МОТ № 87 и № 98, на практике ситуация, безусловно, не изменилась.

Против Российской Федерации с начала 1990-х гг. было подано 16 жалоб. Можно предложить следующую периодизацию и группировку этих жалоб.

*Начало 1990-х гг. — три жалобы на случаи конкретных нарушений в области свободы объединения.*

В начале 1990-х гг. три жалобы были поданы Международным союзом пищевиков (IUF) в 1992 г. (дело № 1634); Федерацией независимых профсоюзов России (ФНПР) и Профсоюзом работников лесных отраслей в 1992 г. (дело № 1683) и Центральным комитетом свободных профессиональных союзов в 1993 году (дело № 1769) — дело в отношении Persecution by the Government of the FRCCSL members.

*Конец 1990-х — начало 2000-х гг. — шесть жалоб на случаи конкретных нарушений в области свободы объединения, две из которых затрагивают законодательные аспекты регулирования свободы объединения.*

В 1999 г. было подано две жалобы: в КСО обратились: профсоюз работников ВГТРК с жалобой в связи с непризнанием профсоюза и нарушениями в области свободы объединения (дело № 2012), а несколько позже — первичная профсоюзная организация (ППО) «Защита» Муроммашзавода в связи с удержанием членских профсоюзных взносов (дело № 2043).

В 2002 г. было подано максимальное число жалоб — четыре жалобы по конкретным случаям нарушений прав, при этом две из них (дела № 2199 и 2244) затронули законодательные аспекты регулирования

принципов свободы объединения. Еще одну жалобу, поданную в 2002 г., мы относим к следующей группе, поскольку она касается специального предмета — положений Трудового кодекса РФ (дело № 2216). Всего же в 2002 г. российскими профсоюзами было подано пять жалоб в КСО.

В КСО обратился с жалобой Центральный комитет Профсоюза работников водного транспорта (ПРВТ), поддержанной ФНПР, в отношении вмешательства в профсоюзную деятельность со стороны ООО «Новороссийский коммерческий морской порт», заключавшейся в давлении на работников с целью заставить их вступить в другой профсоюз, и нарушении права на ведение коллективных переговоров (дело № 2185).

Следующая жалоба была подана Конфедерацией труда России в связи с антипрофсоюзной дискриминацией со стороны администрации Коммерческого морского торгового порта Калининград, включающей репрессии в отношении работников, участвовавших в забастовке, давление на работников с требованием выйти из профсоюза и вступить в другой профсоюз, перевод работников, изменение графика работы, снижение зарплаты, отказ выполнить решение суда о восстановлении работников на работе, а также посягательство на профсоюзное имущество и помещение (дело № 2199).

С жалобой в отношении своей членской организации — Российского профсоюза локомотивных бригад железнодорожников — обратилась Конфедерация труда России (КТР). В жалобе шла речь о том, что работодатель уклонялся от проведения консультаций с представителями работников при принятии решений по вопросам, касающимся социально-трудовых вопросов; отказа в ведении коллективных переговоров; отказа в государственной регистрации вновь создаваемых членских организаций и изменений в уставных документах ранее зарегистрированных организаций; вмешательстве властей в осуществление профсоюзной деятельности и права на самостоятельную разработку своих уставов и программ действий; фаворитизме в отношении мажоритарного профсоюза, действующего в отрасли (РОСПРОФЖЕЛ) и дискриминации в отношении остальных профсоюзов, действующих на железнодорожном транспорте. В этой жалобе также был затронут вопрос законодательного ограничения права на забастовку на железнодорожном транспорте (дело № 2244).

Также в 2002 г. в КСО обратилось Объединение профсоюзов СОЦПРОФ с жалобой о вмешательстве государственных органов в управление профсоюзов (дело № 2246).

*Начало 2000-х гг. — две жалобы в связи с системными нарушениями свободы объединения в связи с принятием Трудового кодекса РФ (дела № 2216 и 2199) — о них подробнее далее.*

*Конец 2000-х — середина 2010-х гг. — пять жалоб, из них четыре жалобы на случаи конкретных нарушений принципов свобод объединения на практике, и пятая жалоба, основанная на обобщении целого ряда нарушений свободы объединения на практике, которая ставила системные вопросы об отсутствии в Российской Федерации эффективных механизмов защиты прав в области свободы объединения (дело № 2758).*

В 2008 г. в КСО обратилась КТР с жалобой на систематические нарушения прав первичной профсоюзной организации Российского профсоюза докеров (РПД) Мурманского торгового морского порта, в частности, отказ в доступе представителей профсоюза на рабочие места, отказ в предоставлении информации по социально-трудовым вопросам, выселение ППО из помещения, отказ в перечислении членских профсоюзных взносов, выселение председателя профсоюза из комнаты, предоставленной ему в общежитии работодателя (дело № 2642).

В 2009 г. в КСО обратился Российский профсоюз работников (и студентов) учреждений образования, культуры, муниципальных и некоммерческих организаций, коммунальных услуг и торговли (РПРиУ). Жалоба была вызвана тем, что членская организация этого профсоюза — Московский профсоюз сотрудников полиции — подверглась незаконному обыску, в ходе которого были изъяты документы, относящиеся к счетам профсоюза, и компьютеры, что привело к почти полному блокированию работы организации (дело № 2738).

Также в 2009 г. с жалобой обратилась Федерация профсоюзов России в связи с нарушениями прав в отношении Федерального профсоюза авиационных диспетчеров (ФПАД) России, которому было отказано в доступе на рабочие места членов профсоюза в Государственной корпорации России по организации воздушного движения, а также в связи с отказом профсоюзу в пользовании помещением в нарушение положений действующего коллективного договора и выселении профсоюза в другое помещение меньшей площади (дело № 2744).

20 января 2010 г. Всероссийская конфедерация труда и Конфедерация труда России подали объемную жалобу в Комитет по свободе объединения Международной организации труда на нарушения принципов, касающихся свободы объединения (дело № 2758). Жалоба была поддержана многими российскими и международными профсоюзными объединениями (см. далее об этом).

Организации-заявители утверждали, что имели место многочисленные нарушения профсоюзных прав, в том числе физическое нападение на профсоюзных лидеров, нарушение свободы выражения мнения, вмешательство органов власти в дела профсоюзов, отказ государственных органов в регистрации профсоюзов, дискриминация по признаку членства в профсоюзе, отсутствие эффективных механизмов защиты нарушенных прав, непредоставление условий для работы представителям работников, нарушение права на ведение коллективных переговоров, а также бездействие государственных органов в отношении этих нарушений.

Последняя в хронологическом порядке жалоба также подана КТР в связи с возбуждением уголовного дела в отношении одного из лидеров Российского профсоюза докеров — Леонида Тихонова (дело № 3145).

В целом все жалобы, поданные российскими профсоюзами, можно разделить на поданные:

- в связи с конкретными нарушениями, допущенными в отношении конкретных профсоюзов;
- систематическими нарушениями прав на свободу объединения в законодательстве и на практике;
- принятием нового законодательства, ухудшающим положение профсоюзов.

Само по себе вынесение положительного решения КСО не является безусловно действенным способом решения проблемы, в связи с которой подается жалоба. Оно является авторитетным аргументом, подтверждающим с помощью экспертного мнения авторитетного международного органа нарушение права в области свободы объединения. Нередко это решение оказывается противоположным решениям внутренних национальных органов, которые могут не усматривать нарушения свободы объединения в конкретных событиях и действиях, придерживаясь более ограничительной трактовки содержания прав профсоюзов и их членов.

Для того чтобы положительное решение КСО могло быть использовано в интересах профсоюза и было реализовано, профсоюзам необходимо организовывать компанию на национальном, а иногда и международном уровне, в ходе которой решение КСО может использоваться в качестве одного из значимых аргументов, подтверждающих нарушение прав в области свободы объединения.

Жалобы, поданные в связи с конкретными нарушениями на практике, в разных случаях помогли или не помогли решить конкретные спорные проблемы. Так, например, в деле № 2744 по жалобе в связи с нарушениями прав ФПАД решение КСО сыграло положительную роль



и помогло преодолеть проблемы, с которыми столкнулся профсоюз. В некоторых других делах, когда профсоюзы не проводили активной кампании в защиту нарушенных прав, в ходе которой решение КСО использовалось бы в качестве одного из аргументов, решения оставались невостребованными. Есть случаи, когда профсоюзы отправляли жалобу в КСО и в дальнейшем забывали об этом и никак не использовали решение КСО. Это, безусловно, практика, которая не должна использоваться, поскольку она ни приносит пользы не обращающемуся профсоюзу, ни укрепляет авторитет этого надзорного механизма.

Ряд жалоб был подан в связи с широкими и системными нарушениями принципов свободы объединения в законодательстве и на практике<sup>31</sup>. Среди этих жалоб можно отметить дела № 2216 и № 2251, в которых рассматриваются вопросы о соответствии положений Трудового кодекса РФ стандартам в области свободы объединения. Так, вопрос о необоснованном ограничении права на забастовку в отношении отдельной категории работников был поставлен в жалобе Российского профсоюза локомотивных бригад железнодорожников (РПЛБЖ) в КСО в рамках более широкой жалобы на вмешательство в профсоюзную деятельность и постоянное давление, дискриминацию, воспрепятствование осуществлению профсоюзной деятельности со стороны работодателя — Министерства путей сообщения РФ (дело № 2244)<sup>32</sup>. В декабре 2001 г. с жалобой в КСО обратилась КТР, заявив о фактах антипрофсоюзной дискриминации со стороны администрации Морского торгового порта Калининграда (дело № 2199)<sup>33</sup>.

### 2.3. КОММЕНТАРИИ ПРОФСОЮЗОВ В КОМИТЕТ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРИМЕНЕНИЮ КОНВЕНЦИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ (OBSERVATIONS)

Конфедерация труда России в течение последних лет активно пользуется правом направлять комментарии к докладам Правительства о выполнении ратифицированных конвенций, в том числе КТР

<sup>31</sup> Русский перевод дел доступен на сайте АНО «Центр социально-трудовых прав» // URL: <http://trudprava.ru/base/standards/902>.

<sup>32</sup> NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 337, June 2005. Case No 2244 (Russian Federation) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2907566](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2907566).

<sup>33</sup> NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 331, June 2003. Case No 2199 (Russian Federation) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:290709](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:290709).

направляла комментарии о выполнении конвенций в области свободы объединения<sup>34</sup>.

Так, КТР направляла комментарии к следующим конвенциям: в 2011 г. — к Конвенции № 98; в 2012 г. — Конвенциям № 87 и 98; в 2014 г. — Конвенциям № 135, 154, а также Конвенциям № 100 и 111; в 2015 г. — Конвенциям № 87 и 98; в 2016 г. — Конвенциям № 144 и 156; в 2017 г. — Конвенциям № 98, 100 и 111.

Также регулярно комментарии в отношении России направляют Международная конфедерация профсоюзов (МКП), Федерация профсоюзов работников морского транспорта и Российский профсоюз моряков.

В обзоре 2016 г. Комитет экспертов в своем Обзоре отметил позицию КТР по вопросу о применении Конвенции № 98 в части ограничения права на забастовку и отсутствия эффективных механизмов защиты права на объединение и от дискриминации<sup>35</sup>.

### 2.4. ТРУДОВОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ: АПЕЛЛЯЦИЯ К МЕЖДУНАРОДНЫМ НОРМАМ НА ЭТАПЕ ПРИНЯТИЯ

Во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. в России происходило обсуждение необходимости реформирования трудового законодательства и принятия нового Трудового кодекса РФ взамен Кодекса законов о труде РФ. Поскольку традиционно именно в кодексе регулировались не только трудовые отношения, но и отношения с участием профсоюзов, в проекте Трудового кодекса РФ регулированию прав и положения профсоюзов было уделено большое внимание. Был разработан и внесен в Государственную Думу РФ (далее — Госдума) ряд полноценных проектов ТК РФ, отражавших спектр очень различных экономических, социальных и политических взглядов их разработчиков на регулирование трудовых отношений и роли профсоюзов. В 2001 г. начало усиливаться влияние Правительства РФ и исполнительной власти на законотворческие процессы; проект, внесенный

<sup>34</sup> Информацию об этом, см. на сайте МОТ // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14101::NO:14101:P14101\\_COUNTRY\\_ID,P14101\\_ARTICLE\\_NO:102884,22](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14101::NO:14101:P14101_COUNTRY_ID,P14101_ARTICLE_NO:102884,22)

<sup>35</sup> Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0:::P13100\\_COMMENT\\_ID:3299946](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0:::P13100_COMMENT_ID:3299946)

Правительством, получил мощную поддержку и начал активно готовиться к принятию в Госдуме.

На этапе обсуждения в августе 2001 г. Правительство РФ обратилось в МОТ с просьбой представить комментарии Международного бюро труда на проект Трудового кодекса РФ. Экспертами МБТ был подготовлен анализ правительственного проекта Трудового кодекса РФ с позиций как международных трудовых норм, так и сравнительного трудового права, и практики. Относительно прав, касающихся свободы объединения, было указано, что «в Проекте нет серьезных проблем в области свободы ассоциации и коллективных переговоров... В то же время... Правительству рекомендуется исключить требование к профсоюзам указывать продолжительность забастовки в своем уведомлении о ее проведении; снизить кворум, необходимый при голосовании о забастовке; скорректировать нормы, определяющие минимальные услуги, так чтобы можно было добиться соглашения между заинтересованными сторонами вне конфликтной ситуации, а любые спорные вопросы разрешались бы независимым органом»<sup>36</sup>.

При подготовке проекта Трудового кодекса РФ и в процессе его обсуждения и принятия часть профсоюзов выражала опасения и протесты против предложенной в проекте концепции, подрывающей заложенные в 1990-е гг. и еще не окрепшие основы профсоюзного плюрализма. Миноритарные профсоюзы согласно проекту Трудового кодекса РФ лишались права заключения самостоятельных коллективных договоров и соглашений, выдвижения требований по коллективному трудовому спору, проведения забастовки, гарантированных в Законе РФ «О коллективных договорах и соглашениях»<sup>37</sup> и Федеральном законе «О порядке разрешения коллективных трудовых споров»<sup>38</sup>. Профсоюзы не смогли отстоять сохранение норм законодательства 1990-х гг. по этим вопросам. Эксперты МОТ заняли нейтральные позиции, отметив, что определение моделей регулирования участия различных профсоюзов в социальном партнерстве следует определять по соглашению сторон на национальном уровне, поэтому апелляция к международным стандартам в данном вопросе была невозможна.

<sup>36</sup> Из архивов автора. Официально не опубликован.

<sup>37</sup> Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2490-1 «О коллективных договорах и соглашениях» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 890. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4557. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

Однако ряд положений, являющихся проблемными в сфере свободы объединения с точки зрения профсоюзов, был оставлен без внимания экспертами МОТ при подготовке заключения. Всероссийская конфедерация труда и Конфедерация труда России обратились в МОТ с письмом, в котором просили дать оценку ряду положений правительственного проекта Трудового кодекса РФ в области свободы объединения. Полученное накануне принятия Кодекса заключение, подтвердившее существование противоречий ряда положений этого проекта нормам о свободе объединения, было оставлено без внимания при обсуждении в Государственной Думе. Трудовой кодекс РФ был принят и с 1 февраля 2002 г. вступил в силу в редакции, ухудшившей положение многих профсоюзов и содержащей целый ряд нарушений конвенций в области свободы объединения.

## **2.5. ЖАЛОБЫ В КОМИТЕТ ПО СВОБОДЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ НА ПОЛОЖЕНИЯ ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Практически сразу после принятия Трудового кодекса РФ многие профсоюзы столкнулись с тем, что возможности их деятельности и реализации прав были существенно ограничены. В частности, возникли проблемы для осуществления профсоюзной деятельности профсоюзами, организационная структура которых не соответствовала структуре, предписываемой Трудовым кодексом РФ; осуществления деятельности профсоюзами, объединяющими работников определенной специальности, профессии, поскольку они фактически оказались лишены возможности заключать профессиональные коллективные соглашения.

В результате, вскоре после принятия Трудового кодекса РФ в Комитет по свободе объединения Административного Совета МОТ были поданы две жалобы на положения этого Кодекса.

Во второй жалобе, поданной в 2003 г. Конфедерацией труда России (КТР), помимо названных выше, также критиковались положения ТК РФ, касающиеся права трудящихся присоединяться к организациям по своему собственному выбору и самостоятельно определять свою структуру и состав, ограничения права на ведение коллективных переговоров и права на забастовку. В частности, подвергались критике положения, согласно которым представлять интересы работников на уровне организации могла только ППО; предусматривалось право избирать не профсоюзного представителя работников при отсутствии

ППО, объединяющей более половины работников организации; значительное число норм о процедурах разрешения коллективного трудового спора и проведения забастовки (дело № 2251).

Дела № 2216 и 2251 в течение нескольких лет находились на рассмотрении КСО; несколько раз профсоюзы представляли по ним дополнительную информацию. По итогам рассмотрения этих жалоб были вынесены рекомендации о том, что ряд положений Трудового кодекса РФ противоречит принципам свободы объединения и нуждается в изменении. Соответствующие рекомендации были приняты по делу № 2216 в ноябре 2003 г.<sup>39</sup>, а по делу № 2251 в марте 2004 г.<sup>40</sup>

В последующем КСО неоднократно возвращался к этим делам, контролируя выполнение рекомендаций и рассматривая представляющуюся информацию о развитии положения. Правительство РФ в течение продолжительных периодов не представляло своих комментариев либо отвечало лишь на часть поставленных вопросов.

Комитет обратился к Правительству РФ с просьбой о внесении поправок в Трудовой кодекс РФ, в том числе в отношении норм об определении уровня профсоюза, который создается в организации и может вести коллективные переговоры от имени работника, избрании иного представительного органа, о забастовках. Кроме того, Комитет просил Правительство РФ проинформировать его о применении на практике или понимании ряда положений Трудового кодекса РФ.

В рекомендациях по делу № 2251 Комитет по свободе объединения сформулировал следующие рекомендации Правительству РФ (доклад № 333, п. 1001):

*(с) изменить статью 31 ТК РФ с тем, чтобы было ясно, что право представлять трудящихся может быть предоставлено другим представительным органам лишь в случае, когда на предприятии нет профсоюза;*

*(d) предпринять необходимые меры, включая изменение статей 26 и 45 ТК РФ, чтобы сделать возможным ведение коллективных переговоров на уровне отдельных профессий в законодательстве и на практике;*

<sup>39</sup> Committee on Freedom of Association Report No. 332 (LXXXVI, 2003, Series B, No. 3) // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>. На русском: URL: <http://trudprava.ru/index.php?id=88>. Приводится выдержка в части, касающейся коллективных трудовых споров и забастовок.

<sup>40</sup> Committee on Freedom of Association Report No. 333 (Vol. LXXXVII, 2004, Series B, No. 1) // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>. На русском: URL: <http://trudprava.ru/index.php?id=87>. Приводится выдержка в части, касающейся коллективных трудовых споров и забастовок.

*(g) Комитет напоминает, что трудящиеся и их организации могут прибегать к забастовке для того, чтобы добиться признания профсоюза, а также для того, чтобы критиковать экономическую и социальную политику Правительства. Они должны иметь право проводить забастовку солидарности в случаях, если забастовка, которую они поддерживают, сама является законной.*

*(i) изменить статью 410 ТК РФ так, чтобы понизить кворум, необходимый для голосования по решению об объявлении забастовки;*  
*(j) изменить статью 410 ТК РФ так, чтобы организации трудящихся не были обязаны в законодательском порядке объявлять продолжительность забастовки;*

*(l) изменить законодательство таким образом, чтобы любое противоречие, касающееся минимальных услуг, разбиралось бы независимым органом, пользующимся доверием всех сторон конфликта, а не административным органом;*

*(m) уточнить, какие именно службы и предприятия оно квалифицирует как «прямо связанные с наиболее опасными видами производства или оборудования», где право на забастовку запрещено (статья 410 ТК РФ);*

*(n) изменить законодательство так, чтобы работники, занятые на железнодорожном транспорте и на государственной службе, но не осуществляющие свои функции от имени государства, имели бы право на забастовку;*

*(o) принять необходимые меры, включая меры по изменению законодательства, чтобы забастовка не объявлялась незаконной, когда список минимальных услуг не был согласован сторонами конфликта в течение пяти дней с начала объявления забастовки;*

*(r) Комитет напоминает, что если забастовка является законной, использование рабочей силы, привлеченной из-за пределов предприятия, для того чтобы заменить бастующих работников на неопределенный период, содержит опасность нарушения права на забастовку, что, в свою очередь, может повлечь за собой ущемление свободы исполнения профсоюзных прав;*

*s) Комитет обращается к Правительству с просьбой обеспечить соблюдение принципов, упомянутых в пунктах от (с) до (o) и (r).*

В рекомендациях по делу № 2216 Комитет по свободе объединения сформулировал следующие рекомендации Правительству РФ (доклад № 332, п. 914):

*(a) принять все необходимые меры, включая изменение статьи 45 ТК РФ, с тем чтобы обеспечить как юридически, так*

*и практически возможность ведения коллективных переговоров по заключению профессиональных соглашений;*

*(b) изменить статью 31 ТК РФ таким образом, чтобы обеспечить принцип, что только в случае отсутствия в организации профсоюзной организации работники могут избирать иных представителей для представления своих интересов. Комитет также просит Правительство информировать его о принятых мерах;*

*(c) изменить или дополнить законодательство своей страны таким образом, чтобы вышестоящим профсоюзным организациям, федерациям и конфедерациям профсоюзов был обеспечен доступ к ведению коллективных переговоров, а также им было предоставлено право заключать коллективные договоры;*

*(e) изменить статью 410 Трудового кодекса таким образом, чтобы снизить требование о наличии кворума, необходимого для голосования по вопросу об объявлении забастовки.*

## **2.6. ОБСУЖДЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДРУГИМИ КОНТРОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МОТ**

Нормы Трудового кодекса РФ в части соответствия их свободе объединения многократно анализировались Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ (КЭ). Начиная с 2001 г. этот Комитет регулярно давал Правительству РФ рекомендации о приведении положений законодательства РФ в части требований к объявлению и проведению забастовок в соответствие с Конвенцией МОТ № 87.

В 2005 г. по этому вопросу была проведена дискуссия на заседании Комитета по применению норм Международной конференции труда<sup>41</sup> в отношении проблем в сфере свободы объединения в связи с принятием Трудового кодекса РФ, в том числе в части права на забастовку (нарушения Конвенции № 87). В дальнейшем ситуация в России обсуждалась на Комитете конференции в связи с выполнением Конвенции № 182 в 2009 г.<sup>42</sup> и Конвенции № 111 в 2010 г.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2005, Publication: 93rd ILC session (2005). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956) .

<sup>42</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2009, Publication: 98th ILC session (2009). Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) - Russian Federation (Ratification: 2003) .

<sup>43</sup> Individual Case (CAS) - Discussion: 2010, Publication: 99th ILC session (2010). Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) - Russian Federation (Ratification: 1961)

Комитет экспертов возвращается к вопросам, поднятым в жалобах на положения Трудового кодекса РФ, в ходе каждого своего рассмотрения Конвенций № 87 и № 98. Многие рекомендации КЭ базируются на рекомендациях КСО.

Так, Комитет выносил заключения по Конвенции № 87 в 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2012 и 2016 гг. В заключениях 2004<sup>44</sup>, 2005<sup>45</sup>, 2006<sup>46</sup>, 2007<sup>47</sup>, 2008<sup>48</sup> гг. КЭ указывал на необходимость внесения поправок, касающихся положений ст. 410 ТК РФ относительно кворума и указания продолжительности забастовки; ст. 412 ТК РФ — указания продолжительности забастовки и разрешения разногласий относительно минимума необходимых работ в период забастовки независимым органом; ст. 413 ТК РФ — о разрешении разногласий независимым органом в случаях ограничения права на забастовку; норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>49</sup> и Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»<sup>50</sup> (в части обеспечения права на забастовку государственным служащим, не осуществляющим властные полномочия от имени государства, равно как и работникам железнодорожного транспорта).

В заключениях 2010 г.<sup>51</sup> КЭ повторил прежние свои замечания, указав на недопустимость ограничения права на забастовку, уста-

// URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2556496](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2556496).

<sup>44</sup> Observation (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2246898](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2246898).

<sup>45</sup> Observation (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2250799](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2250799).

<sup>46</sup> Observation of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (from 1990) on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) by Russian Federation // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>. На русском: Замечания по выполнению Россией Конвенции МОТ № 87 о свободе объединения и защите права на организацию (1948), 2006 // URL: <http://trudprava.ru/index.php?id=1138>.

<sup>47</sup> URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2281492](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2281492).

<sup>48</sup> URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2299222](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2299222).

<sup>49</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>50</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

<sup>51</sup> Observation of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (from 1990) on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948

новленную, помимо перечисленных выше групп работников, еще и в отношении работников федеральной фельдъегерской связи. Отметим, что Комитет привел комментарий Правительства РФ Комитету, что в настоящее время Министерством здравоохранения и социального развития РФ совместно с социальными партнерами разрабатывается Концепция социального партнерства в Российской Федерации, целью которой является, в частности, разработка правил относительно организации и проведения забастовок, установление эффективного механизма разрешения коллективных трудовых споров и совершенствование законодательства с учетом рекомендаций контрольных органов Международной организации труда.

В заключении 2016 г. КЭ просил Правительство<sup>52</sup>, помимо прочих вопросов по забастовке, внести изменения в законодательство, ограничивающее право на забастовку работников почты, на федеральном железнодорожном транспорте, а также в отношении государственных и муниципальных служащих.

Аналогичным образом КЭ, рассматривая применение Конвенции № 98 в России, в 2006, 2007, 2008<sup>53</sup>, 2010, 2012 и 2016 г. просил Правительство РФ предоставить информацию о выполнении рекомендаций относительно совершенствования законодательства РФ по следующим вопросам:

- конкретные санкции, введенные в отношении работодателей, признанных виновными в борьбе с профсоюзной дискриминацией, и указать соответствующие положения законодательства;
- санкции, введенные в отношении актов вмешательства организаций работодателей или работодателей либо их агентов в дела друг друга, особенно в отношении создания, функционирования и управления организациями, а также указать соответствующие законодательные положения;
- внести поправки в ст. 31 ТК РФ, с тем чтобы было ясно, что только в случае отсутствия в организации профсоюзов право

на ведение коллективных переговоров может быть предоставлено другим представительным органам;

- принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы законодательство предусматривало возможность заключения соглашения на профессиональном уровне;
- предоставить дополнительную информацию о применении на практике ст. 402 и 403 ТК РФ, которые предусматривают обязательное проведение арбитража в видах деятельности, которые не являются существенными в строгом смысле этого слова, а также в отношении государственных служащих.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций также просил представить примеры коллективных договоров, применимых к государственным служащим и гражданским служащим военной службы, а также к системе исполнения наказаний.

Позже КЭ также подчеркивал<sup>54</sup>, что КТР и ФНПР по итогам технической миссии МОТ в рамках дела № 2758 было подготовлено предложение, направленное на улучшение защиты от нарушений прав профсоюзов в целом и, в частности, от антипрофсоюзной дискриминации и вмешательства. Он призвал к подготовке соответствующих органов и судов по вопросам свободы ассоциации и предложил создать орган с особым мандатом для рассмотрения случаев нарушения прав профсоюзов. Комитет просил правительство представить информацию о мерах, принятых для осуществления этого предложения. Комитет неоднократно подчеркивал, что ожидает, что Правительство РФ незамедлительно примет необходимые меры для осуществления предложений КТР и ФНПР, а также предлагал воспользоваться технической помощью МБТ в этом вопросе.

## **2.7. РЕАКЦИЯ РОССИИ НА РЕКОМЕНДАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОТ ОТНОСИТЕЛЬНО ИЗМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ТРУДОВОГО КОДЕКСА РФ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ**

Со стороны социальных партнеров в течение первых лет после вынесения рекомендаций неоднократно и довольно последовательно инициировались шаги для реализации этих рекомендаций; создавались

(#87) by Russian Federation // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdoff=1>.

<sup>52</sup> Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Russian Federation (Ratification: 1956).

<sup>53</sup> Observation (CEACR) - adopted 2008, published 98th ILC session (2009). Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2300973](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2300973).

<sup>54</sup> Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017). Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) - Russian Federation (Ratification: 1956) // URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3301108](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3301108).

различные рабочие группы с участием представителей на тот момент еще Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России), которые в том числе разрабатывали необходимые поправки к Трудовому кодексу РФ.

После вынесения рекомендаций КСО для обсуждения порядка их реализации была создана рабочая группа с участием представителей Минздравсоцразвития России, КТР и РПСМ, которая разработала необходимые поправки к Трудовому кодексу РФ. Однако это не означало их принятия — внесение изменений в законодательство происходило гораздо медленнее и в очень ограниченном объеме.

Первый раз поправки, минимально учитывающие рекомендации КСО, были внесены в 2006 г. 30 июля 2006 г. был принят и вступил в силу в сентябре 2006 г. Федеральный закон № 90-ФЗ<sup>55</sup>, которым были внесены изменения в Трудовой кодекс РФ. В нем была частично учтена только одна из рекомендаций КСО, касавшаяся понижения кворума при голосовании об объявлении забастовки в ст. 410 ТК РФ (дело № 2216, документ GB.288/7, п. 914, подп. «е»).

В первоначальной редакции ст. 410 ТК РФ предусматривала кворум при проведении собрания (конференции) по вопросу проведения забастовки не менее двух третей работников (делегатов конференции). Измененная в 2006 г. редакция Трудового кодекса РФ (ч. 3 ст. 410) предусматривает, что собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины от общего числа работников организации. В то же время кворум для конференций работников остался неизменным — не менее двух третей делегатов конференции. За решение об объявлении забастовки, как и раньше, должно проголосовать не менее половины присутствующих работников.

Очевидно, что для крупных предприятий или работающих по сменам коллективов реально провести только конференцию, а в отношении конференции позиция законодателя как раз осталась неизменной. Между тем, рекомендация КСО относилась к ст. 410 в целом: «...изменить статью 410 Трудового кодекса, с тем чтобы снизить кворум, необходимый для голосования по решению об объявлении забастовки». Таким образом, эта рекомендация была реализована только частично, и в дальнейшем к этому вопросу законодатель уже не вернулся.

<sup>55</sup> Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

Были также частично учтены рекомендации по изменению ст. 31 ТК РФ относительно избрания иного представительного органа, однако их редакция не отразила рекомендации МОТ полностью.

В жалобах по делам № 2251, 2216 был поставлен вопрос относительно ст. 31 ТК РФ, которая на тот момент предусматривала, что «при отсутствии в организации первичной профсоюзной организации, объединяющей менее половины работников, на общем собрании (конференции) работники могут поручить представление своих интересов указанной профсоюзной организации либо иному представителю». Данная норма допускала создание и поручение представительства иному представительному органу при наличии профсоюза в организации, если он объединял менее 50% работников организации. Профсоюзы столкнулись с созданием «желтых» иных представительных органов работников для устранения профсоюзов из процесса коллективных переговоров и других отношений.

Комитет по свободе объединения призвал Правительство РФ «изменить статью 31, с тем чтобы было ясно, право представлять трудящихся может быть предоставлено другим представительным органам лишь в случае, когда на предприятии нет профсоюза»<sup>56</sup>.

Поясняя эту позицию, в деле № 2216 Комитет указал: «Комитет полагает, что проблема состоит не в том, имеют ли возможность все работники участвовать в выборе представляющего их интересы профсоюза в случае, если ни одна из профсоюзных организаций не объединяет большинство работников, а скорее в том, что статья 31, как представляется, *дает работникам возможность избрать иных, не профсоюзных, представителей, даже при возможном наличии на предприятии профсоюза.* Комитет напоминает, что Рекомендация МОТ № 91 «О коллективных переговорах» 1951 г. подчеркивает роль организаций трудящихся как стороны в коллективных переговорах; в ней говорится о представителях не членов профсоюза только при отсутствии организации на предприятии. В этих условиях *прямые переговоры между предприятием и его наемными работниками в обход существующих представительных организаций могут наносить ущерб принципу, гласящему, что переговоры между работодателями и организациями трудящихся должны поощряться и развиваться* (см.: Обзор, параграф 785)<sup>57</sup>. Комитет обращается с настоятельной прось-

<sup>56</sup> Международное Бюро труда. Административный Совет. 289-я сессия, Женева, март 2004 г. 333-й доклад Комитета по свободе объединения. Дело № 2251. Пар. 1001.

<sup>57</sup> Имеется в виду General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to Organize and Collective Bargaining

бой к Правительству изменить статью 31 ТК РФ таким образом, чтобы гарантировать, что только в отсутствие профсоюзной организации в организации (на рабочем месте) работники могут избирать иных представителей для представления своих интересов»<sup>58</sup>.

В развитие этого подхода при рассмотрении дела № 2251 Комитет указал, что «977. ...прямые переговоры между предприятием и его персоналом, при которых имеются попытки проигнорировать существующие представительные организации, могут в некоторых случаях противоречить принципу, в соответствии с которым следует поощрять и развивать коллективные переговоры между работодателями и организациями трудящихся (см.: Сборник решений и принципов Комитета по свободе объединения, четвертое издание, 1996 г., параграф 785)<sup>59</sup>...».

В 2006 г. Федеральным законом № 90-ФЗ в ст. 31 ТК РФ были внесены изменения. Ныне действующая редакция определяет, что: «В случаях, когда работники данного работодателя не объединены в какие-либо первичные профсоюзные организации или ни одна из имеющихся первичных профсоюзных организаций не объединяет более половины работников данного работодателя и не уполномочена в порядке, установленном настоящим Кодексом, представлять интересы всех работников в социальном партнерстве на локальном уровне, на общем собрании (конференции) работников для осуществления указанных полномочий тайным голосованием может быть избран из числа работников иной представитель (представительный орган)».

Таким образом, измененная в 2006 г. редакция ст. 31 ТК РФ позволяет работникам выбрать иного представителя не только если в организации нет профсоюза, но и в том случае, если на предприятии имеется профсоюз, объединяющий большинство работников, который не является ППО.

Следовательно, сохраняется актуальность рекомендации Комитета изменить ст. 31 ТК РФ таким образом, чтобы было ясно, право представлять трудящихся может быть предоставлено другим представительным органам лишь в случае, когда на предприятии нет профсоюза.

Convention (No. 98), 1949. См. выше.

<sup>58</sup> Международное Бюро Труда, Административный Совет, 288-я сессия, Женева, ноябрь 2003 г. 332-й доклад Комитета по свободе объединения. Дело № 2216. Параграф 909. Неофициальный перевод. Сайт Центра социально-трудовых прав // URL: <http://trudprava.ru/expert/research/unionsurv/886>.

<sup>59</sup> Имеется в виду Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, 4th edition, 1996.

Следующий этап обсуждения необходимости реализации рекомендаций КСО начался сразу после принятия Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ.

В октябре 2006 г. в Государственной Думе РФ состоялся круглый стол «О перспективных направлениях совершенствования трудового законодательства Российской Федерации с учетом передовых достижений наиболее развитых стран мира и Международной организации труда», на котором речь шла о выполнении рекомендаций конференции МОТ по демократизации трудового законодательства России по вопросам организации и проведения забастовок.

В первой половине 2008 г. после имевшего широкий резонанс открытого письма Президенту РФ группы известных ученых-социологов о невозможности реализации в России права на забастовку, была создана Экспертная группа при Федеральной службе по труду и занятости (Роструд), которая подготовила объемный и обоснованный пакет предложений о реформировании трудового законодательства в части реализации права на объединение, и в первую очередь — права на забастовку<sup>60</sup>. Предложения были разработаны с учетом и во многом на основании рекомендаций контрольных органов МОТ. Они прошли обсуждение с участием представителей Роструда и по абсолютному большинству разработанных положений все участники группы достигли соглашения о целесообразности принятия предложений. Однако разработанные поправки какое-то время не продвигались.

Далее, в конце 2010 — начале 2011 г. в Государственную Думу были внесены три законопроекта по этому вопросу, один из них в кратчайшие сроки обрел статус закона. 22 ноября 2011 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 334-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров»<sup>61</sup>, который был опубликован 26 ноября 2011 г. Наиболее значимые положения этого закона можно объединить в несколько групп.

Во-первых, сокращены сроки разрешения коллективного трудового спора, а также для большинства процедур введена градация сроков по продолжительности в зависимости от уровня, на котором возникает

<sup>60</sup> Предложения, разработанные в 2008 г. Рабочей группой при Роструде, опубликованы // URL: <http://www.trudprava.ru/index.php?id=2096>.

<sup>61</sup> Федеральный закон от 22 ноября 2011 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров» // Российская газета. 2011. 26 нояб.

коллективный трудовой спор, — локального или иного уровня социального партнерства. Соответственно во всех случаях в отношении коллективного трудового спора на локальном уровне устанавливаются более короткие сроки, чем на иных уровнях. При этом сохраняется существовавшая ранее возможность в случае необходимости продлить сроки проведения примирительных процедур.

Так, сроки рассмотрения работодателем (объединением работодателей) требований, выдвигаемых работниками, сокращаются с трех до двух рабочих дней на локальном уровне и с месяца до трех недель — на иных уровнях. Сроки создания примирительной комиссии (ст. 402 ТК РФ) и рассмотрения ею коллективного трудового спора на локальном уровне сокращаются соответственно на один и два дня. Сокращены основные сроки при объявлении и проведении забастовки: срок предупреждения работодателя о забастовке (до пяти или семи рабочих дней в зависимости от уровня), о предупредительной забастовке, о возобновлении забастовки; срок отложения забастовки по решению; период согласования минимума необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки. Процедура принятия решения о разрешении спора с участием посредника и в трудовом арбитраже, кроме того, разделяется на два этапа: принятие решения о рассмотрении спора с использованием соответствующей процедуры и собственно само рассмотрение спора (ч. 1 ст. 403, ч. 5 ст. 404 ТК РФ). Эти шаги позволяют действительно существенно сократить период с момента выдвижения требований работниками до момента объявления забастовки. Например, разрешение спора на локальном уровне с использованием всех примирительных процедур сократится с 39 дней до 24 рабочих дней, а на иных уровнях социального партнерства в такой же ситуации — с 70 до 39 дней.

Во-вторых, предусматривается возможность создания, наравне с временным, постоянно действующих трудовых арбитражей по решению трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, при этих комиссиях (ч. 1 ст. 404 ТК РФ).

В-третьих, сделаны некоторые шаги, направленные на упрощение процедур: исключена обязанность указывать предполагаемую продолжительность забастовки при уведомлении работодателя (ч. 9 ст. 410 ТК РФ); решение о выдвижении требований по коллективному трудовому спору может быть принято путем сбора подписей более половины работников при невозможности проведения собрания (конференции) (ч. 3 ст. 399 ТК РФ).

В пояснительной записке к этому законопроекту указывается, что в нем учтены некоторые замечания экспертов МОТ. В реальности из всех рекомендаций КСО и КЭ МОТ в законе было учтено лишь одно замечание — об отмене обязанности работников указывать продолжительность забастовки при ее объявлении.

Оценивая изменения, внесенные в 2011 г., следует признать, что хотя положения о сокращении сроков и упрощении некоторых процедур заслуживают одобрения (само по себе ускорение разрешения коллективного трудового спора позволит не терять темп в ходе коллективного трудового спора и сохранять определенный накал эмоций; снизит вероятность признания забастовки незаконной в судебном порядке до ее начала), предложенные в нем меры не изменили ограничительно-запретительный характер процедур разрешения коллективного трудового спора, а рекомендации КСО и КЭ так и не были в существенной степени реализованы.

В конце 2010 — начале 2011 гг. в Государственную Думу были внесены еще два законопроекта, касающихся процедур разрешения коллективного трудового спора и проведения забастовок, которые также обосновывались целью приведения закона в соответствие с международными нормами.

16 февраля 2011 г. депутатами Государственной Думы А. В. Беляковым, Н. В. Левичевым, О. Д. Михеевым, О. В. Шеиным в Государственную Думу был внесен законопроект № 502335-5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации об изменении порядка рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров, включая организацию забастовок»<sup>62</sup>. Законопроектом предлагалось расширить сферу применения права на забастовку в соответствии с трактовкой органов МОТ: признать возможность проведения забастовок «для признания прав профессиональных союзов, поддержки законных требований других бастующих и критики социально-экономической политики органов государственной власти и органов местного самоуправления». Предлагалось установить, что объявление таких забастовок происходит на условиях и в порядке, установленным Трудовым кодексом РФ, за исключением прохождения примирительных процедур. Также предлагалось снизить с двух третей до половины делегатов кворум, необходимый для признания состоявшейся конференции по выдвижению требований по коллективному трудовому спору и по объявлению забастовки.

<sup>62</sup> Информация о законопроекте и его продвижении приводится по данным Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. Официальный сайт Государственной Думы // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>.



стовки, и исключить требование указывать предполагаемую продолжительность забастовки.

Правительство РФ на законопроект представило отрицательное заключение. Его аргументация очень интересна с точки зрения сопоставления с рекомендациями органов МОТ, рассматриваемыми в данной публикации. В заключении, в частности, отмечается: «Забастовка является крайней и нежелательной для всех сторон трудовых отношений формой разрешения уже возникшего коллективного спора, в связи с чем предоставление профсоюзам права проведения забастовок в целях признания их прав при отсутствии какого-либо спора между сторонами трудовых отношений представляется *излишним*<sup>63</sup>... Что касается проведения забастовок в целях поддержки законных требований других бастующих, то... отказ от работы работников одного работодателя в целях поддержки работников, бастующих у другого работодателя, по существу, *не является забастовкой в том смысле, который придает этому понятию трудовое законодательство*... Поэтому же основанию так же не поддерживается предложение о возможности проведения забастовки в целях критики социально-экономической политики органов государственной власти и органов местного самоуправления. ...Исключение обязанности по указанию предполагаемой продолжительности забастовки в решении о ее проведении, как представляется, может повлечь ущерб правам и законным интересам работодателя, поскольку отсутствие предполагаемого срока окончания забастовки *не позволит ему планировать свои действия, в том числе направленные на замещение бастующих работников иными лицами*».

Высказанные аргументы находятся в прямом противоречии с рекомендациями органов МОТ, обязательство реализовывать которые приняло на себя Правительство РФ. Тем не менее, по-видимому, это заключение сыграло свою роль, 6 июля 2011 г. постановлением № 5696-5 ГД было принято решение отклонить законопроект.

19 ноября 2010 г. группой депутатов Н. В. Левичевым, О. В. Шеиным, А. Л. Бурковым и др. в Государственную Думу был внесен законопроект № 458192-5 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части приведения норм трудового права по совершенствованию регулирования социального партнерства в соответствие с решениями Международной организации труда)»<sup>64</sup>. В нем содержались

предложения по предоставлению профсоюзам более широких прав по участию в разрешении коллективного трудового спора. В частности, было предложено предоставить права на выдвижения требований по коллективному трудовому спору на локальном уровне не только работникам, но также и их представителям в порядке, предусмотренном уставами профессиональных союзов, а также аналогичным образом наделить профсоюз, помимо общего собрания (конференции) работников организации, правом на принятие решения об объявлении забастовки, т.е. вернуться к концепции, существовавшей до принятия Трудового кодекса РФ. Этот законопроект был отклонен 12 марта 2013 г.

## 2.8. ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ЗАБАСТОВКУ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Вопрос о необоснованном ограничении права на забастовку в отношении отдельной категории работников был поставлен также в жалобе Российского профсоюза локомотивных бригад железнодорожников (РПЛБЖ) в КСО в рамках более широкой жалобы на вмешательство в профсоюзную деятельность и постоянное давление, дискриминацию, воспрепятствование осуществлению профсоюзной деятельности со стороны работодателя — Министерства путей сообщения РФ (дело № 2244). В рекомендациях по этому делу (доклад № 337, июнь 2006 г.)<sup>65</sup> КСО указал, что запрет проведения забастовок на железнодорожном транспорте противоречит Конвенции МОТ № 87 и попросил Правительство РФ внести изменения в ст. 26 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» таким образом, чтобы обеспечить право железнодорожников на забастовку и чтобы указанный Закон соответствовал нормам Трудового кодекса об оказании минимальных услуг.

Поскольку законодателем изменения в законодательство не были внесены, РПЛБЖ обратился с жалобой в Конституционный Суд РФ. 8 февраля 2007 г. Конституционный Суд РФ вынес Определение<sup>66</sup> об отказе в принятии к рассмотрению жалобы заместителя председателя РПЛБЖ на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 26

<sup>63</sup> Здесь и далее курсив автора.

<sup>64</sup> Государственная Дума РФ. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=458192-5&02>.

<sup>65</sup> Committee on Freedom of Association Report No. 337 (Vol. LXXXVIII, 2005, Series B, No. 2) // URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>. На русском: URL: <http://trudprava.ru/index.php?id=511>.

<sup>66</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 275-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Линева Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 26 Федерального закона “О железнодорожном транспорте в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ. Конституционный Суд РФ в Определении не упомянул рекомендации КСО и КЭ, на которые ссылался заявитель.

В Определении указано, что в сфере регулирования трудовых отношений Трудовой кодекс РФ имеет приоритетное значение; федеральный законодатель вправе предусмотреть запрет на проведение забастовки..., когда ее проведение создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей. Посчитав, что железнодорожный транспорт относится к числу жизненно важных отраслей экономики страны... Конституционный Суд РФ указал, что «любые обстоятельства, которые могут нарушить нормальное функционирование железнодорожного транспорта, затрагивают интересы как каждого человека, так и государства, что дает основание для введения ограничений в реализацию права на забастовку отдельными категориями работников железнодорожного транспорта...».

Законодатель более не возвращался к рассмотрению вопроса об отмене этого ограничения права на забастовку.

## **2.9. ОТСУТСТВИЕ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ В СВЯЗИ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРОФСОЮЗНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

По мере активизации профсоюзной деятельности во второй половине 1990-х — 2000-х гг. значительное число профсоюзных организаций и работников — членов профсоюзов, а иногда даже члены их семей сталкивались с давлением, запугиванием и различными формами дискриминации.

В 1995 г. в Морском торговом порту Калининграда (МТПК) была создана ППО Российского профсоюза докеров (РПД). После проведения профсоюзом в 1997 г. двухнедельной забастовки работодатель — МТПК — начал проводить активную политику дискриминации в отношении членов этого профсоюза. Одним из методов давления на докеров, участвовавших в забастовке, был перевод их в бригады, сформированные из членов РПД, которым перестали предоставлять работу, в результате чего они почти полностью лишились заработной платы. Работа на общих нормальных условиях, предоставлялась тем, кто выходил из РПД.

### **Обращение в КСО**

По всем этим фактам профсоюз неоднократно обращался за защитой своих прав в органы прокуратуры, федеральной инспекции труда и

в суд, однако ему так и не удалось добиться защиты от дискриминации. Более того, 14 августа 2000 г. Калининградский областной суд прекратил производство по делу о признании незаконным перевода членов РПД в отдельные бригады по профсоюзному признаку, признав, что разрешение споров о нарушении трудовых прав работников по профсоюзному признаку (дискриминация) не подведомственно суду при рассмотрении гражданских дел, поскольку не влечет правовых последствий, а защита от дискриминации возможна только путем привлечения к уголовной ответственности.

Конфедерация труда России обратилась в декабре 2001 г. с жалобой в КСО, заявив о фактах антипрофсоюзной дискриминации со стороны администрации МТПК (дело № 2199). КСО в докладе № 331 (п. 706), признал, что была допущена дискриминация по профсоюзному признаку, и обратился к Правительству РФ с просьбой «предпринять необходимые меры, в том числе путем принятия законодательных поправок, для обеспечения того, чтобы жалобы на антипрофсоюзную дискриминацию рассматривались в рамках четких и быстрых национальных процедур» и попросил информировать его по этому вопросу.

В заключении Комитета, в частности, отмечено: «703. Что касается действий, имеющих характер антипрофсоюзной дискриминации, Комитет напоминает, что наличие законодательных норм, запрещающих данные действия, является недостаточным, если они не сопровождаются действенными процедурами, обеспечивающими их применение на практике... Комитет считает, что законодательство в области защиты от действий, носящих характер антипрофсоюзной дискриминации (в России), не является достаточно четким и ясным. В связи с этим он обращается к Правительству с просьбой предпринять необходимые меры, в том числе путем принятия соответствующих поправок к законам, для того чтобы жалобы на действия антипрофсоюзной дискриминации могли бы рассматриваться в рамках национальных процедур, носящих ясный, четкий и быстрый характер». Комитет обратился к Правительству с просьбой информировать его по данному вопросу.

### **Обращение в Европейский суд по правам человека**

В 2001 г. 32 калининградских докера обратились в ЕСПЧ с жалобой на решение суда, связанное с отказом в защите от дискриминации<sup>67</sup>. Заявители ссылались на нарушение ст. 6, 11 и 14 Конвенции, указы-

<sup>67</sup> Дело «Даниленков и другие против России» (Danilenkov and Others v. Russia), № 67336/01.

вали на нарушение их права на свободу объединения, так как государство не предприняло действий по пресечению дискриминации со стороны их работодателя и отказало им в рассмотрении жалобы по фактам дискриминации в рамках гражданского судопроизводства. 19 октября 2004 г. суд признал жалобу приемлемой и принял решение о том, что дело должно рассматриваться также по ст. 13 Конвенции, которая говорит об отсутствии эффективных средств правовой защиты в стране.

30 июля 2009 г. ЕСПЧ опубликовал постановление по этому делу. Суд единогласно, признав нарушение прав заявителей, постановил, что имело место нарушение ст. 14 (запрещение дискриминации) в совокупности с положениями ст. 11 (свобода собраний и объединений) ЕКПЧ, учитывая неспособность властей обеспечить эффективную и четкую судебную защиту от дискриминации по признаку членства в профсоюзе. В соответствии со ст. 41 (справедливая компенсация) Конвенции, Суд присудил каждому заявителю компенсацию в размере 2500 евро за нематериальный ущерб.

Суд напомнил, что сферу государственных обязательств входит обеспечение защиты от дискриминации, связанной со свободой ассоциаций, предполагающей, что любой работник должен иметь право свободно вступать или не вступать в профсоюз без угрозы наказания. Далее чрезвычайно важно, что лицу, пострадавшему от дискриминации, должна быть предоставлена возможность обратиться в суд, способный обеспечить реальную и эффективную защиту. Суд отметил, что Морской торговый порт Калининград использовал различные методы поощрения сотрудников в случае отказа от членства в профсоюзе и, напротив, наказания членов профсоюза, включая их назначение в специальные рабочие бригады с ограниченными возможностями, незаконное увольнение, впоследствии установленное судами, снижение зарплаты, применение дисциплинарных санкций и т. д.

Кроме того, несмотря на наличие в российском частном праве запрета дискриминации по признаку принадлежности или не принадлежности к профсоюзу, судебные власти отказались рассматривать жалобы заявителей о дискриминации и постановили, что дискриминация может быть установлена только в сфере уголовного судопроизводства. Что касается уголовно-правовых средств защиты, суд установил, что ее основной недостаток заключается в том, что, основываясь на принципе личной ответственности, она требует доказательств «вне всяких разумных сомнений» прямого умысла со стороны руководителей компании в дискриминации в отношении членов профсоюзов.

Неспособность установить такие намерения привели к принятию решений не возбуждать уголовное дело. Поэтому Суд не убежден в том, что уголовное преследование могло обеспечить адекватную возможность возмещения ущерба в связи с якобы антипрофсоюзной дискриминацией.

В результате Суд постановил, что государство не смогло обеспечить эффективную и четкую судебную защиту против дискриминации по признаку членства в профсоюзе, в нарушение ст. 14 в совокупности со ст. 11 Конвенции.

Хотя в указанных жалобах в КСО и ЕСПЧ был поставлен вопрос об отсутствии механизмов защиты от дискриминации в связи с осуществлением профсоюзной деятельности, проблема защиты от дискриминации носит более широкий и общий характер: она актуальна как в трудовых отношениях по любым основаниям, так и в иных сферах социальной жизни, ее проявления многочисленны, а механизмы защиты от дискриминации практически отсутствуют.

В связи с тем, что рекомендации КСО и КЭ по этому вопросу не выполнялись, а также не предпринималось никаких иных усилий в России к изменению ситуации в сфере защиты от дискриминации, этот вопрос вновь был поставлен в жалобе ВКТ и КТР по делу № 2758.

## **2.10. СИСТЕМАТИЧЕСКИЕ НАРУШЕНИЯ ПРОФСОЮЗНЫХ ПРАВ И ОТСУТСТВИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ. ЖАЛОБА ВКТ И КТР НА НАРУШЕНИЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ 2010 Г. (ДЕЛО № 2758)**

Всероссийская конфедерация труда (ВКТ) и Конфедерация труда России (КТР) 20 января 2010 г. подали жалобу в КСО на систематические и многочисленные нарушения принципов, касающихся свободы объединения (дело № 2758). В жалобе были приведены конкретные факты, касающиеся нарушения профсоюзных прав, с которыми столкнулись членские организации ВКТ — ППО, входящие в Межрегиональный профсоюз работников автомобильной промышленности (МПРА), Общероссийский профсоюз работников торговли и услуг (ОПРТУ), Независимый профсоюз горняков России (НПГР). Также в жалобу включена информация о нарушениях прав членских организаций КТР — РПЛБЖ, ППО РПД ОАО «Новороссийский морской торговый порт», членов морских профсоюзов, самой КТР.

## Причины подачи жалобы

Основной причиной подачи жалобы послужило то, что профсоюзы столкнулись с системной невозможностью использовать существующие механизмы защиты и восстановления нарушенных прав. Их действия в этом направлении оказались во многих случаях совершенно безрезультатными, а в некоторых случаях даже привели к усилению давления на профсоюзы, в том числе со стороны государственных органов. В связи с этим в жалобе был поставлен вопрос о том, что в России отсутствуют эффективно работающие, результативные механизмы защиты права на свободу объединения. Жалоба была поддержана Международной конфедерацией профсоюзов (ITUC), Всемирным союзом пищевиков, работников сельского хозяйства и гостиниц (IUF), Международной федерацией металлистов (IMF), Международной федерацией транспортников (ITF). К жалобе присоединилась Федерация независимых профсоюзов России.

В жалобе описанные нарушения были сгруппированы в несколько разделов.

1. Нарушения, касающиеся гражданских прав, в частности, права на жизнь, безопасность, физическую и моральную неприкосновенность личности, где описаны факты нападения на профсоюзных лидеров и не проведения эффективных расследований по фактам нападений в связи с профсоюзной деятельностью. В этом же разделе описаны факты, касающиеся нарушений в области свободы слова.
2. Нарушения в области права на создание организаций без предварительного разрешения, в частности, описаны факты отказов в государственной регистрации профсоюзов по формальным основаниям вопреки положению законодательства о запрещении отказывать в государственной регистрации профсоюзам, изменения статуса профсоюза в судебном порядке на основании заявления прокуратуры.
3. Нарушения, связанные с дискриминацией работников в связи с членством в профсоюзе и осуществлением профсоюзной деятельности (принуждения работников к выходу из профсоюза, не обеспечение защиты от дискриминации со стороны государственных органов, отсутствие эффективных и применимых государственных механизмов защиты от дискриминации по профсоюзному признаку).
4. Факты, связанные с непризнанием работодателями создаваемых профсоюзов и отказом взаимодействовать с ППО.

5. Нарушения, касающиеся непредоставления профсоюзным лидерам доступа к рабочим местам членов профсоюза.
6. Факты, касающиеся нарушения права профсоюза на участие в коллективных переговорах.
7. Нарушения прав профсоюзов государственными органами, в том числе факты вмешательства со стороны государственных органов в дела профсоюзов.
8. Факты, свидетельствующие о необеспечении защиты профсоюзных прав со стороны правоохранительных государственных органов и отсутствии государственной системы защиты прав профсоюзов.

Жалоба была подана на основании материалов, обобщенных в докладе «Свобода объединения в России: практика, проблемы реализации и защиты прав. Доклад о нарушениях профсоюзных прав членских организаций Всероссийской конфедерации труда и Конфедерации труда России», подготовленном в конце 2009 г.<sup>68</sup>

В жалобе были описаны факты, имевшие место в 2008—2009 гг., когда лидеры нескольких ППО МПРА подверглись угрозам, запугиваниям и нападениям вскоре после начала осуществления ими профсоюзной деятельности или проведения профсоюзных акций. Так, в 2008 и 2009 гг. произошли нападения на председателя ППО ЗАО «Форд Мотор Компани» Алексея Этманова — дважды в ноябре 2008 г. и в апреле 2009 г. В декабре 2008 г. получал по телефону угрозы в отношении своей семьи Евгений Иванов, председатель ППО ООО «Дженерал Моторз Авто», а в феврале 2009 г. на него было совершено физическое нападение. В июне 2008 г. после проведения пикета у проходной завода были избиты профсоюзные активисты ППО ООО «ТагАЗ» МПРА Сергей Брызгалов и Алексей Грамм. В августе 2008 г. на проходной завода проводились обыски выборных профсоюзных представителей ППО работников ЗАО «Джи Эм — АВТОВАЗ» МПРА.

В октябре 2009 г. в Федеральный список запрещенной к распространению экстремистской литературы были включены профсоюзные листовки и агитационные материалы, распространявшиеся ППО ОАО «Центросвармаш» МПРА (г. Тверь), при этом профсоюзу стало известно об этом уже после опубликования новой редакции списка.

<sup>68</sup> Свобода объединения в России: практика, проблемы реализации и защиты прав. Доклад о нарушениях профсоюзных прав членских организаций Всероссийской конфедерации труда и Конфедерации труда России. М. : ВКТ, 2009 // URL: <http://labourmonitor.org/svoboda-obedineniya-v-rossii-praktika-problemy-realizatsii-i-zashhity-prav/>.

Предпринимавшиеся в течение почти года после этого усилия по обжалованию этого решения оказались безрезультатными.

В жалобе были приведены примеры продолжительного и безнаказанного давления, которому подверглись активисты и члены профсоюзных организаций, в результате чего некоторые профсоюзные организации фактически прекратили свое существование. В частности, описаны факты дискриминации в отношении членов и лидеров ППО ОАО «Центросвармаш» МПРА (г. Тверь), «Единство» МПРА (г. Тольятти), ЗАО «Фестальпине Аркада Профиль» МПРА (г. Ярцево Смоленской области); ООО «Джи Эм АВТО» МПРА (г. Санкт-Петербург); ЗАО «Джи Эм — АВТОВАЗ» МПРА (г. Тольятти); ООО «ТагАЗ» МПРА (г. Ростов-на-Дону); Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» Общероссийского профсоюза работников торговли и услуг (ОПРТУ); ООО «Невские пороги» ОПРТУ; Управления Федеральной почтовой связи (УФПС) Санкт-Петербурга и Ленинградской области «Почта России Питер» ОПРТУ (ВКТ). Описаны безрезультатные попытки ППО Независимого профсоюза горняков России «Наше дело» (г. Тольятти) добиться привлечения к уголовной ответственности представителя работодателя уже после установления дискриминации в связи с членством в профсоюзе в решении суда по гражданскому делу. Приведены примеры безрезультатности обращений работников в органы государственной инспекции по труду и прокуратуры с жалобами на дискриминацию.

Так, например, в ответе от 16 августа 2006 г. исполняющий обязанности прокурора Автозаводского района г. Тольятти сообщил о проведенной проверке и о затруднительном сборе бесспорных доказательств фактов дискриминации членов профсоюза «Единство». В частности, в ответе было указано:

*«В ходе прокурорских проверок затруднительно бесспорно доказать факты дискриминации в отношении членов профсоюза “Единство” со стороны администрации ОАО “АВТОВАЗ”... Каких-либо приказов и распоряжений со стороны администрации завода о проведении политики дискриминации и ущемлении прав работников, состоящих в каких-либо профсоюзах, прокуратурой района не выявлено... Устные высказывания мастеров и других работников администрации являются их личным мнением, высказывание которого не запрещено законом, как и не запрещено высказывание*

*своего мнения о работе администрации предприятия членам профсоюза “Единство”».*

Уже после подачи жалобы она была дополнена новыми материалами, наиболее серьезным из которых было заявление о новых фактах, связанных с вынесением обвинительного заключения Валентину Урусову, председателю ППО «Профсвобода», который был приговорен районным судом к лишению свободы на 6 лет за свою профсоюзную деятельность. Он обвинялся в хранении наркотических веществ, причем сам он утверждал, что эти вещества были подброшены ему во время задержания.

### **Рассмотрение жалобы и заключение КСО по делу № 2758**

С целью обсуждения жалобы со всеми заинтересованными сторонами ввиду ее сложности и большого объема содержащейся в ней информации по приглашению Правительства РФ в октябре 2011 г. Россию посетила техническая миссия МОТ. Миссией был подготовлен отчет, который впоследствии стал приложением к решению КСО по жалобе. Комитет по свободе объединения Административного Совета МОТ в дальнейшем отметил, что «как заявитель, так и Правительство РФ высказали удовлетворение проведенной миссией работой и ее результатом».

Работа миссии завершилась трехсторонним обсуждением с участием КТР, ФНПР, объединений работодателей и представителей Правительства; в ходе работы миссии КТР и ФНПР было разработано совместное предложение по решению вопросов, поднятых в жалобе, которые все стороны на заключительном обсуждении в рамках миссии согласились обсудить в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК). Сразу отметим, что разработанное КТР и ФНПР предложение по реформированию российского законодательства и правоприменительной практики с целью обеспечения реализации и защиты прав в области свободы объединения в дальнейшем было оперативно направлено в Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

Жалоба была рассмотрена в 2012 г. и решение по делу № 2758 было опубликовано в 365-м докладе Комитета по свободе объединения, утвержденном на 316-й сессии Административного Совета 1–16 ноября 2012 г.<sup>69</sup> В своем заключении КСО, в частности, связал вопросы, поднятые в жалобе по делу № 2758, с вопросами, поднимавшимися в рам-

<sup>69</sup> Международное Бюро Труда. Административный Совет. 316-я сессия, Женева, 1–16 ноября 2012 г. GB.316/INS/9/1.

ках дел № 2216 и 2251, и попросил Правительство внести изменения в законодательство и правоприменительную практику, необходимые для выполнения рекомендаций по этим двум делам.

Далее приведем некоторые наиболее важные выводы и заключения из решения КСО по этому делу.

Комитет по свободе объединений, в частности, отметил (п. 1398), что «им уже были рассмотрены некоторые положения Трудового кодекса в рамках дел № 2216 и 2251. Кроме того, Комитет отмечает содержащиеся в жалобе утверждения о неэффективности существующих механизмов защиты от дискриминации по признаку членства в профсоюзе и от вмешательства работодателей во внутренние дела профсоюзов, несмотря на существование в законодательстве формального запрета на такие действия. Комитет также отмечает содержащиеся в жалобе утверждения о практических сложностях с доказательством фактов дискриминации в связи с членством в профсоюзе и о достаточно редких случаях применения штрафов к лицам, ответственным за указанные нарушения. Комитет также отмечает, что, согласно отчету миссии, эти утверждения соответствуют действительности. Комитет отмечает, что существующие в законодательстве РФ основные положения, запрещающие дискриминацию в связи с членством в профсоюзе, не являются действенными, если они не дополняются процедурами, гарантирующими эффективную защиту от такой дискриминации [см. «Дайджест решений и принципов Комитета по свободе объединения», изд. 5-е (дополненное), 2006, параграф 818]. Принимая во внимание, что законодательные вопросы данного дела также относятся к компетенции других компонентов надзорного механизма МОТ, Комитет, с учетом своих конкретных полномочий, *просит Правительство РФ принять меры для приведения законодательства РФ в соответствие с принципами свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, а также просит сообщать о развитии событий*».

В отношении профсоюзных листовок КСО (п. 1399) отметил ответ Правительства РФ, в котором подтверждалось, что упомянутые в жалобе профсоюзные листовки действительно были включены в Федеральный список экстремистских материалов по решению суда, который постановил, что указанные профсоюзные материалы имели своей целью усиление социальной напряженности и разжигание вражды, утверждение исключительности и превосходства либо неполноценности граждан на основании их социальной принадлежности, и таким образом являлись экстремистскими.

*«Комитет считает, что включение листовок с такими или сходными лозунгами в список экстремистской литературы препятствует осуществлению профсоюзами права на высказывание своего мнения и является недопустимым ограничением профсоюзной деятельности и, следовательно, серьезным нарушением права на свободу объединения. В связи с этим Комитет напоминает, что право на выражение своего мнения, включая критику в адрес экономической и социальной политики органов власти, является неотъемлемым правом организаций, объединяющих работников. Комитет в связи с этим призывает Правительство РФ безотлагательно принять необходимые меры для удаления профсоюзных листовок из списка экстремистской литературы и для предотвращения повторения подобных инцидентов. Комитет просит Правительство РФ информировать его о принимаемых мерах».*

Относительно приговора в отношении Валентина Урусова КСО (п. 1400) указал, что Правительство РФ комментировало данное дело только информацией о принятии судебных решений, в связи с чем Комитет просил Правительство РФ представить подробную информацию по проведенному расследованию, а также любую другую относящуюся к делу информацию, в том числе о решениях, принятых по делу. В случае, если утверждения о преследовании за профсоюзную деятельность не были исследованы, Комитет просил Правительство РФ безотлагательно провести независимое расследование этих утверждений, и если такое расследование выявит, что мотивом ареста г-на Урусова было преследование за профсоюзную деятельность, принять необходимые меры для его немедленного освобождения.

Комитет сформулировал три группы рекомендаций, одобренные в дальнейшем Административным Советом (п. 1401) — относительно изменений законодательства и практики; относительно экстремистских листовок и относительно уголовного преследования Валентина Урусова:

*(а) Комитет надеется, что совместное предложение КТР — ФНПР будет безотлагательно обсуждено в РТК с целью разрешения вопросов, поднятых в этом деле. Он также просит Правительство информировать Комитет о развитии ситуации по этому вопросу.*

*(б) Учитывая, что законодательные аспекты данного дела являются предметом рассмотрения и в рамках других контрольных механизмов МОТ, с учетом своего мандата Комитет просит Правительство привести законодательство в соответствие с*

*принципами свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров и информировать Комитет о развитии ситуации по этому вопросу.*

*(с) Комитет настоятельно просит Правительство безотлагательно принять необходимые меры для исключения профсоюзных листовок из списка экстремистской литературы и гарантировать, чтобы подобное более не повторилось. Он просит Правительство информировать Комитет о развитии ситуации по этому вопросу.*

*(d) Комитет просит Правительство указать, было ли компетентными органами проведено надлежащее расследование утверждений о преследовании за профсоюзную деятельность, предоставить подробности расследования этого дела, а также всю иную относящуюся к делу информацию, включая вынесенные судебные решения. Если утверждение о преследовании за профсоюзную деятельность не исследовано, Комитет просит Правительство безотлагательно провести независимое расследование по данному заявлению и, если это расследование покажет, что мотивом ареста г-на Урусова было преследование за профсоюзную деятельность, принять меры для его немедленного освобождения.*

### **Выполнение Российской Федерацией рекомендаций по делу № 2758**

В отношении первой группы рекомендаций (изменения законодательства и практики, рассмотрение в связи с этим рекомендаций, разработанных КТР и ФНПР) было предпринято множество усилий со стороны профсоюзов, чтобы добиться выполнения этой рекомендации Правительством РФ.

Следует отметить, что разработанное КТР и ФНПР в ходе работы миссии МОТ совместное предложение по решению вопросов, поднятых в жалобе, было в окончательном виде передано в Министерство здравоохранения и социального развития РФ, однако рассмотрение этого вопроса на Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК) длительное время не назначалось.

Вопрос о реализации рекомендаций Административного совета по делу № 2758 был рассмотрен Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Советом было принято обращение к Президенту РФ от 28 января 2013 г. в связи с рекомендациями

МОТ, в котором Совет просил Президента РФ дать распоряжения о незамедлительной разработке и реализации мероприятий по выполнению рекомендаций КСО и Административного Совета МОТ.

После этого было назначено рассмотрение рекомендаций Административного Совета МОТ, которое также осуществлялось на уровне РТК. 31 июля 2013 г. на заседании Рабочей группы № 6 РТК было принято решение предложить Минтруду России создать рабочую группу по анализу рекомендаций Административного Совета МОТ по жалобе № 2758 и по ранее рассмотренным МОТ делам № 2216 и 2251, а также выработке предложений по совершенствованию действующей нормативной правовой базы и правоприменительных процедур. Предлагалось, чтобы в рабочей группе принимали участие представители сторон Комиссии, представляющие общероссийские объединения профсоюзов и общероссийские объединения работодателей.

На основании этого решения, Минтруда России сформировало рабочую группу по анализу соответствующих рекомендаций и выработке предложений. Рабочая группа при Минтруде России, собиравшаяся три раза в течение 2013—2014 гг., никаких решений не выработала.

Представленные КТР предложения были отклонены Минтрудом России со ссылкой на ранее принятое Правительством РФ решение об отрицательных заключениях в отношении данных предложений. Профсоюзам предложено еще раз разработать и представить соответствующие предложения.

Минтруда России и Правительство РФ со своей стороны инициативу по реализации рекомендаций не проявляют.

В марте 2014 г. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека провел специальное заседание и по его итогам подготовил два блока рекомендаций, касающихся реализации права на свободу объединения и запрета дискриминации в сфере труда, которые учитывали все рекомендации, сформулированные КСО. Рекомендации 2014 г. содержали указание на существующие в то время проблемы и конкретные предложения по способам их преодоления<sup>70</sup>.

По настоянию КТР и ФНПР вопрос о реализации рекомендаций КСО был внесен в Единый план первоочередных мероприятий РТК на второе полугодие 2014 г. со сроком рассмотрения в сентябре 2014 г., однако в 2014 г. рассмотрен не был. Вопрос был перенесен на 2015 г. и включен в Единый план РТК на первое полугодие 2015 г. (на июнь).

<sup>70</sup> Ход обсуждения и выработанные рекомендации см. на сайте Центра социально-трудовых прав // URL: <http://trudprava.ru/news/discriminnews/1068>.

## ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ПРОФСОЮЗАМ, ОПЫТ РОССИЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В связи с отсутствием позитивных изменений в регулировании защиты от дискриминации в сфере труда по итогам выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в Свердловской области 28—30 марта 2016 г. Советом вновь были сформулированы рекомендации по тем же вопросам. Однако до настоящего времени серьезных изменений в вопросах защиты от дискриминации не наблюдается.

До настоящего времени ситуация с выполнением рекомендаций в части рассмотрения рекомендаций не изменилась.

*Вторая рекомендация касалась исключения профсоюзных листовок из списка экстремистских материалов.* Профсоюзные листовки МПРА, включенные решением суда в этот список, так и не были из данного списка исключены. Процессуальной (судебной) возможности у стороны работников по возобновлению судебной процедуры, направленной на отмену судебного постановления, не имеется, в силу того, что законодательство РФ этого не предусматривает. Генеральная прокуратура РФ, а также Председатель Верховного Суда РФ, которые обладают правом возобновления рассмотрения дела в связи с новыми обстоятельствами, либо в силу несоответствия судебного решения единству судебной практики, указанным правом не воспользовались. При этом Генеральная прокуратура РФ не усматривала нарушений закона в судебном решении. Правительство РФ не предприняло и не предпринимает никаких усилий по решению данной рекомендации.

*Рекомендация относительно расследования обвинения в отношении Валентина Урусова и принятии мер к его освобождению* — единственная, которая была реализована частично. По результатам переговоров между КТР и Правительством РФ была инициирована процедура досрочного освобождения Валентина Урусова путем замены части неотбытого срока заключения на денежный штраф. 15 марта 2013 г. Валентин Урусов вышел на свободу на основании решения Хангаласского районного суда Республики Саха (Якутия). Решением Хангаласского районного суда оставшаяся не отбытая часть срока была заменена ему более мягким наказанием. Однако, несмотря на рекомендации КСО, независимое расследование данного дела на предмет возможной его связи с профсоюзной деятельностью Валентина Урусова и надлежащая проверка версии, что возбуждение уголовного дела использовалось как преследование за профсоюзную деятельность, так и не была проведена компетентными органами.

Вступив в Совет Европы<sup>71</sup> и ратифицировав (двумя годами позже) Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)<sup>72</sup>, Российская Федерация тем самым приняла на себя обязательства, связанные с соблюдением международных стандартов в области прав человека, предусмотренных Конвенцией. Более того, в соответствии с Конституцией РФ ЕКПЧ образует составную часть российской правовой системы. Одновременно Россия признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), а следовательно, дала возможность каждому, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации обращаться в Европейский Суд с жалобами в отношении Российской Федерации, расширив, таким образом, механизмы защиты прав человека и основных свобод в стране. Российские профсоюзы также впервые получили право на обращение с индивидуальными жалобами в ЕСПЧ в Страсбурге.

В настоящее время при возрастании актуальности эффективной защиты прав и свобод человека, а вместе с тем и роли международных правозащитных органов и международных судов, ЕСПЧ продолжает оставаться одним из самых эффективных международных механизмов защиты прав, являясь единственной специализированной инстанцией в Европе по защите прав человека и основных свобод.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод имеет исключительное значение в деятельности Совета Европы (СЕ). Это первый международно-правовой документ, который имеет целью защищать широкий спектр гражданских и политических прав,

<sup>71</sup> Россия вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 г.

<sup>72</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод, измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14. Рим, 4 ноября 1950 г. // URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063778>



одновременно являющийся юридически обязательным для стран, подписавших Конвенцию, и устанавливающий систему контроля за ее выполнением.

В соответствии с п. 1 ст. 46 Конвенции (обязательная сила и исполнение постановлений) Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами. Из данного положения Конвенции прямо следует, что решения Суда имеют обязательный характер.

Первое обязательство государства-ответчика касается частной ситуации заявителя: оно состоит в том, чтобы «положить конец нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения». Таким образом, на практике речь может идти о конкретных мерах, которые не обязательно ограничиваются выплатой присужденной Судом денежной компенсации, так называемых мерах индивидуального (частного) характера.

Второе обязательство состоит в принятии «действенных мер для предотвращения новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным решениями Суда», т.е. мер общего характера. Именно принятие мер общего характера представляет первостепенную важность, поскольку выходят за пределы конкретного дела и затрагивают широкий круг лиц. Принятие мер общего характера подразумевает прежде всего анализ причин, приведших к нарушению Конвенции, и поиск путей устранения этих причин.

В то же время постановления Суда носят декларативный характер в той мере, в какой за государством остается выбор мер, которыми оно может воспользоваться для того, чтобы выполнить обязанности, налагаемые на него Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Конвенция состоит из введения и трех разделов. В первом разделе перечислены права и свободы, охраняемые данной Конвенцией. Эту часть Конвенции можно назвать «материальным правом». Каталог прав, содержащийся в Конвенции, гораздо меньше аналогичного каталога прав, содержащегося в Конституции РФ, даже если принимать во внимание протоколы к Конвенции, дополняющие ее текст.

Интересующие нас права гарантированы профсоюзам, одной из самых важных по значению ст. 11 Конвенции — свобода собраний и объединений.

Дословно ст. 11 Конвенции гласит: каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право

создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов<sup>73</sup>.

## 1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

Свобода объединений занимает важное место среди других прав человека, осуществление свободы объединения рабочими всегда было в центре профсоюзной борьбы во всем мире. Без свободы объединения другие свободы теряют свою сущность, так как защищать индивидуальные права было бы весьма сложно или даже невозможно, если граждане не могут организовывать группы по общим потребностям и интересам.

В 1975 г. в постановлении по делу *National Union of Belgian Police* против Бельгии ЕСПЧ сформулировал основные принципы, составляющие содержание свободы деятельности профсоюзов, и указал, что ст. 11 Конвенции гарантирует:

- право создавать профсоюз и вступать в профсоюз по своему выбору;
- право быть услышанным и право на «свободу защищать профессиональные интересы членов профсоюза путем профсоюзной деятельности, осуществление и развитие которой государства-участники должны одновременно разрешать и делать возможными»<sup>74</sup>.

Как следует из последней формулировки, добросовестное исполнение государством своих обязательств состоит не только в отсутствии запретов или препятствий в деятельности профсоюзов, но также и в создании условий, при которых профсоюзные организации могли бы свободно осуществлять свою деятельность. В то время как Конвенция не препятствует государственным органам в установлении «разумных юридических формальностей» для «создания, функционирования или организационной структуры» ассоциаций, ЕСПЧ неоднократно устанавливал, что ограничения, наложенные на организации гражданского общества, нарушали Конвенцию, в частности, в результате прямого вмешательства в ее деятельность или же из-за ликвидации. Суд подчеркивал, что «Договаривающиеся Государства не могут принимать любые меры, какие только они сочтут адекватными, даже со ссылкой

<sup>73</sup> Там же.

<sup>74</sup> Case of *National Union of Belgian police v. Belgium*, no. 4464/70.

на «национальную безопасность» и «общественный порядок»<sup>75</sup>, а неограниченные полномочия по проведению контроля деятельности объединений и легкость прекращения их деятельности в результате такого контроля несовместимы со ст. 11 Конвенции<sup>76</sup>.

Исключения, приведенные в ст. 11, должны толковаться в узком ключе; только убедительные и веские причины могут оправдать ограничение свободы объединений. В соответствии с подходом ЕСПЧ, для того чтобы вмешательство властных органов в деятельность объединения считалось необходимым в демократическом обществе, необходимо доказать, что вмешательство в право, защищаемое ст. 11, соответствует «насущной общественной потребности», что причины, приводимые национальными властями для его оправдания, являются адекватными и достаточными и что вмешательство соразмерно преследуемой законной цели<sup>77</sup>. Исключения из принципа свободы объединения должны толковаться строго, и только лишь убедительные и непреодолимые причины могут оправдать ограничение этой свободы<sup>78</sup>.

Свобода объединения в профсоюзы рассматривается в качестве одного из частных случаев свободы объединения с другими и имеет позитивный и негативный аспекты. Позитивный аспект свободы объединения в профсоюзы включает, в частности, право создавать профсоюзы, право вступать и сохранять членство в профсоюзах. Негативный аспект включает право не принадлежать к какому-либо профсоюзу вообще или к конкретному профсоюзу, право выходить из профсоюза, а также право профсоюза не принимать в свои члены кого-либо, если это противоречит требованиям устава объединения.

Европейский Суд своими решениями постоянно дополняет и обогащает содержание перечисленных прав, на сегодняшний день вынесены решения Суда по широкому спектру профсоюзных прав, по жалобам в отношении разных стран — участниц СЕ.

Потенциально российские профсоюзы, а также их члены могут использовать механизм ЕСПЧ для защиты и восстановления прав, защищаемых Конвенцией в случае их нарушения и отсутствия эффективных механизмов на национальном уровне, однако, практики Суда по жалобам российских организаций до сих пор еще не так много.

<sup>75</sup> Case of İzmir Savaş Karşıtları Derneği and others v Turkey, no. 46257/99.

<sup>76</sup> Case of Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, no. 37083/03.

<sup>77</sup> Case of National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, no. 31045/10.

<sup>78</sup> Case of Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98.

Наиболее важным и уникальным стало вынесенное ЕСПЧ 30 июля 2009 г. решение по жалобе 32 членов Российского профсоюза докеров — Даниленков и другие против России<sup>79</sup>. В котором рассматривался вопрос о наличии на национальном уровне эффективных средств правовой защиты от дискриминации по признаку принадлежности к профсоюзу.

Отделение Российского профсоюза докеров (РПД) было учреждено в 1995 г. в Калининградском морском порту в качестве альтернативы традиционному профсоюзу работников морского транспорта и официально зарегистрировано Калининградским управлением юстиции 3 октября 1995 г.

Работодателем заявителей выступала частная компания ЗАО «Морской торговый порт Калининград», которая в период, относящийся к обстоятельствам дела, находилась под эффективным контролем государства.

В мае 1996 г. РПД принимал участие в коллективных переговорах. Был заключен новый коллективный договор, который предусматривал более продолжительный ежегодный отпуск и улучшение условий оплаты труда. В результате в течение двух лет число членов РПД возросло с 11 до 275 человек.

14 октября 1997 г. РПД начал двухнедельную забастовку по вопросам оплаты труда, улучшения условий труда и страхования жизни и здоровья. Забастовка не достигла своих целей и была прекращена 28 октября 1997 г. После этого администрация Калининградского морского порта стала преследовать членов РПД, чтобы наказать их за забастовку и вынудить отказаться от членства в профсоюзе.

Заявители утверждали, что их членство в РПД имело неблагоприятные последствия для их работы и заработка, и работодатель использовал различные меры давления, чтобы отделить их от коллег, которые не принадлежали к профсоюзу. Они ссылались на перевод членов РПД в специальные бригады, что было признано высшими руководителями компании-порта в устных и письменных объяснениях, данных Балтийскому районному суду. Заявители подчеркнули, что в том же решении нашло подтверждение также уменьшение их заработной платы, которая постоянно была значительно ниже, чем в других бригадах. Они также указывали на предположительно необъективную аттестацию знаний по технике безопасности и предвзятые решения об увольнении по сокращению штатов.

<sup>79</sup> Case of Danilenkov and Others v. Russia, no. 67336/01.

Заявители указывали, что все национальные суды, в которые они обращались, указывая на регулярное повторение актов дискриминации в их отношении в течение продолжительного периода, по одинаковым мотивам отказывались рассматривать по существу их жалобы на нарушение права на свободу объединения и дискриминацию, ссылаясь на то, что они могли быть разрешены лишь в рамках уголовного дела. Заявители указывали, что гражданское разбирательство существенно отличалось от уголовного преследования, поскольку последнее защищало публичные интересы общества в целом, в то время как первое было призвано обеспечивать возмещение в связи с нарушениями частных интересов граждан. Поскольку в настоящем деле очевидно затрагивались частные интересы заявителей, отказ национальных судов рассматривать их жалобу на дискриминацию в гражданском разбирательстве лишил их права на эффективное средство правовой защиты. В любом случае прокуратура также отказала в возбуждении уголовного дела в связи с предполагаемым нарушением принципа равенства и не предприняла каких-либо мер для рассмотрения вопроса о том, соответствовали ли их жалобы действительности.

Заявители подчеркивали, что антидискриминационные положения, содержащиеся в российском законодательстве, были неэффективны в отсутствие функционирующего механизма их реализации и применения.

В своей жалобе в ЕСПЧ заявители жаловались на основании ст. 11 (свобода собраний и объединений) и 14 (запрещение дискриминации) Конвенции на нарушение их права на свободу объединения, поскольку власти страны терпимо относились к дискриминационной политике их работодателя и отказывались рассматривать их жалобу о дискриминации вследствие отсутствия эффективного правового механизма в национальном законодательстве. 19 октября 2004 г. жалоба была признана приемлемой.

В своем решении от 30 июля 2009 г. ЕСПЧ единогласно постановил, что имело место нарушение ст. 14 Конвенции, взятой совместно со ст. 11 Конвенции, а также обязал российские власти выплатить каждому заявителю 2500 евро в качестве компенсации морального вреда.

В своем решении Суд в частности указал, что он принимает во внимание всю совокупность мер, принятых соответствующим государством в целях обеспечения свободы профсоюзов, с учетом свободы усмотрения, которой оно располагает в данной сфере. Служащие или рабочие должны иметь возможность вступить или не вступить

в профсоюз, не подвергаясь санкциям и не встречая препятствий. Формулировка ст. 11 Конвенции прямо ссылается на право «каждого», и это положение очевидно включает право не подвергаться дискриминации в связи с намерением воспользоваться правом на защиту со стороны профсоюза, также принимая во внимание, что ст. 14 Конвенции выступает необъемлемой частью каждой статьи, устанавливающей права и свободы независимо от их характера. Таким образом, совокупность мер, принимаемых для обеспечения гарантий ст. 11 Конвенции, должна включать защиту от дискриминации по признаку членства в профсоюзе, которая, по мнению Комитета по свободе объединения, представляет собой одно из наиболее серьезных нарушений свободы объединения, способное подорвать само существование профсоюзов.

Европейский Суд считает крайне важным, чтобы граждане, затронутые дискриминационным обращением, имели возможность обжаловать его и располагали правом предъявления иска для получения компенсации убытков и иного возмещения. Таким образом, государства обязаны в соответствии со ст. 11 и 14 Конвенции учредить судебную систему, которая бы обеспечивала реальную и эффективную защиту от антипрофсоюзной дискриминации.

Суд согласился с тем, что явные негативные последствия, которые членство в РПД имело для заявителей, были достаточны, чтобы убедительно свидетельствовать о дискриминации при осуществлении прав, гарантированных ст. 11 Конвенции. Суд также отметил, что положения российского законодательства, содержащие полный запрет любой дискриминации по признаку принадлежности или непринадлежности к профсоюзу, не были реализованы в настоящем деле.

С учетом объективных последствий поведения работодателя ЕСПЧ полагает, что отсутствие эффективной защиты от дискриминации могло породить страх потенциальной дискриминации и заставить других лиц отказаться от вступления в профсоюз, что могло привести к прекращению его деятельности, тем самым отрицательно влияя на осуществление свободы объединения.

Подобный подход Суда полностью соответствует смыслу ст. 1 Конвенции, которая не только возлагает на Высокие Договаривающиеся Стороны обязанность соблюдать права человека и основные свободы, но также требует от государств защищать и устранять любые нарушения, имевшие место под юрисдикцией этих государств, с помощью внутригосударственных правовых средств защиты. Выполняя данное обязательство, Российская Федерация должна придерживаться общих

принципов, в соответствии с которыми данные права не в теории, а на практике должны быть обеспечены эффективной защитой.

К сожалению, и спустя почти десятилетний период после оглашения Судом решения по делу Даниленков против России эффективные средства правовой защиты в случае дискриминации по признаку принадлежности к профсоюзу по-прежнему отсутствуют на национальном уровне.

## 2. ЗАЩИТА СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

В своей практике ЕСПЧ также признал, что защита мнений и свободы выражения мнения по смыслу ст. 10 Конвенции является одной из целей свободы объединений. Такая связь особенно важна там, где вмешательство властных органов в деятельность объединения последовало, пусть даже и частично, в качестве реакции на его взгляды и утверждения<sup>80</sup>.

Статья 10 Конвенции определяет, что каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

В свете положений указанной статьи представляет интерес рассмотрение практики Суда по жалобам представителей профсоюзов в отношении Российской Федерации.

31 октября 2007 г. ЕСПЧ вынес решение по делу Дюльдин и Кислов против России<sup>81</sup> по жалобе двух заявителей, один из которых был профсоюзным лидером, а второй являлся журналистом. Жалоба была

подана 30 октября 2001 г., в ней заявители утверждали, в частности, что было нарушено их право на свободу выражения мнения.

Заявители проживали в г. Пензе и также являлись сопредседателями Пензенской региональной ассоциации избирателей «Гражданское единство». 15 августа 2000 г. координационный совет Пензенской региональной ассоциации избирателей «Гражданское единство» принял на своем собрании проект текста открытого письма, озаглавленного «Информационное обеспечение реформ президента В. В. Путина в Пензенской области». 16 августа 2000 г. текст был обсужден за круглым столом в присутствии заявителей, главных редакторов местных газет и журналистов. Проект был доработан и усовершенствован. Обсуждение закончилось принятием открытого письма координационного совета «Гражданское единство» и руководителей независимых СМИ в Пензенской области президенту Российской Федерации, Совету по безопасности Российской Федерации, Совету журналистов России, полномочному представителю президента в Волжском федеральном округе и министру по делам прессы и информации Российской Федерации. Открытое письмо было подписано заявителями и четырьмя главными редакторами. 24 августа 2000 г. «Новая биржевая газета» опубликовала открытое письмо на своей первой странице.

3 февраля 2001 г. 12 членов администрации Пензенской области подали гражданский иск к заявителям и другим, подписавшим письмо, о защите своей чести, достоинства и деловой репутации и компенсации морального вреда, якобы нанесенного публикацией открытого письма. Позже список истцов пополнился еще 14 фамилиями других сотрудников администрации Пензенской области, обратившихся с такими же исками.

Заявители подали встречный иск против истцов, обвиняя их в нарушении закона о государственной службе, которое заключалось в том, что они использовали свои официальные должности для дискредитации и подрыва деятельности ассоциации «Гражданское единство». Заявители потребовали компенсации морального вреда, якобы нанесенного нарушением их прав и свобод, в особенности, права на свободу выражения мнения, гарантированного Конституцией.

15 мая 2001 г. Ленинский районный суд города Пензы постановил, что сведения, содержащиеся в открытом письме, были недостоверными и ущемили честь и достоинство истцов как представителей администрации Пензенской области. Суд взыскал с каждого из ответчиков по 2500 руб., а также 50 000 руб. с газеты-ответчика в счет возмещения морального вреда. Суд также обязал газету-ответчика

<sup>80</sup> Case of United Macedonian Organisation Ilinden and Others v Bulgaria (No. 2), no. 34960/04.

<sup>81</sup> Case of Duldin and Kislov v. Russia, no. 25968/02.

разместить опровержение. Районный суд отклонил встречный иск заявителей на том основании, что истцы осуществляли свое право на судебное разбирательство и, следовательно, не нарушили никаких прав заявителей. Пензенский областной суд оставил решение районного суда в силе.

В своей жалобе в ЕСПЧ заявители утверждали, что у них не было намерения распространять ложную информацию, и они были твердо уверены в правильности своих заявлений, основывавшихся на данных, собранных советом независимого профсоюза «Соцпроф» в Пензе и правозащитной организацией, действующей в области. Целью открытого письма президенту и высокопоставленным государственным чиновникам было проведение всестороннего расследования предполагавшихся нарушений, происходящих в Пензенской области.

Заявители указали на то, что иск о защите чести и достоинства был подан не администрацией Пензенской области, Пензенским областным законодательным собранием и Пензенским областным судом совместно, а группой отдельных лиц. Однако в публикации не упоминались конкретные государственные чиновники по фамилиям или каким-либо другим признакам. Заявители считали, что у упомянутых 25 сотрудников областной администрации не было оснований для обращения в суд для защиты от диффамации. Им скорее следовало воспользоваться своим правом на ответ, предоставленным российским Законом «О средствах массовой информации»<sup>82</sup>.

В своем решении Суд указал<sup>83</sup>, что стороны были согласны в том, что решения, вынесенные в результате подачи иска о защите чести и достоинства, явились вмешательством в осуществление Заявителями права на свободу выражения мнения в понимании п. 1 ст. 10 Конвенции. Не оспаривается также и то, что вмешательство было «предусмотрено законом», а именно, ст. 152 Гражданского кодекса РФ, и преследовало законную цель защиты репутации или прав других людей в соответствии с п. 2 ст. 10 Конвенции. Спор в данном деле касался вопроса о том, было ли вмешательство «необходимо в демократическом обществе».

Суд отметил, что рассматриваемая публикация представляла собой коллективное открытое письмо наиболее высокопоставленным чиновникам российского государства. Его текст был доработан и согласован в ходе публичного обсуждения, проведенного областной

неправительственной организацией. Среди подписавших письмо людей было несколько главных редакторов и профсоюзных лидеров (первый заявитель), действовавших в своем профессиональном качестве.

Кроме того, Суд указал, что открытое письмо поднимало вопрос о возможности проведения открытого и беспрепятственного обсуждения тем, не устраивавших областные власти, т. е. возможности для областной прессы играть существенную роль в обеспечении надлежащего функционирования политической демократии. Таким образом, публикация касалась самой сути свободы прессы и вопросы, возникающие в этой связи, несомненно, были частью политической дискуссии на тему, представляющую всеобщий общественный интерес. Суд напоминает в этой связи, что его обычной позицией всегда было требование серьезной обоснованности ограничений, налагаемых на политические высказывания, так как широкие ограничения, налагаемые в отдельных делах, неизбежно воздействуют на свободу выражения мнения в целом в государстве, где это происходит.

Суд единогласно установил наличие нарушения ст. 10 Конвенции и назначил каждому Заявителю 1000 евро в качестве компенсации морального вреда, а также компенсацию издержек и расходов в размере 5 евро.

В настоящее время Судом также рассматривается жалоба председателя профкома сотрудников Воронежского государственного университета (ВГУ) Людмилы Николаевны Владимировой<sup>84</sup>.

28 апреля 2007 г. профком сотрудников ВГУ направил обращение за подписью Владимировой в адрес Министра образования и науки РФ и руководителя Администрации Президента РФ. В обращении указывалось на ряд нарушений действующего законодательства (преимущественно трудового) администрацией ВГУ, а также ставился вопрос о правомерности отчуждения принадлежащей ВГУ федеральной земли в пользу строительной компании. Само обращение дополнялось 19 приложениями на 100 листах, подтверждающими достоверность изложенных в нем фактов и обоснованность высказанных критических оценок.

Среди прочего в обращении содержались следующие сведения:

- «администрация приступила к реализации очередного в наших стенах антипрофсоюзного проекта»;
- «при расчете процента членов профсоюза от численности для увеличения этой самой численности включаются все

<sup>82</sup> Имеется в виду Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

<sup>83</sup> Перевод с английского «Центр защиты прав СМИ», 2008 г. URL: [http://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice24/](http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice24/)

<sup>84</sup> Case of Vladimirova v. Russia, no. 33077/09.

работники независимо от того, на полной или неполной ставке они работают. При определении же нормы представительства делегатов на конференции трудового коллектива, по-видимому, права голоса была лишена значительная часть сотрудников, работающих на доли ставки, социальная дискриминация которых осуществляется действующей администрацией».

Спустя год после того, как профком направил данное обращение, действующий на тот момент ректор ВГУ подал иск о защите чести, достоинства, деловой репутации к председателю профкома Владимировой, с требованием опровержения вышеуказанных сведений и компенсации морального вреда в размере 1 руб.

В 2008 г. Ленинский районный суд г. Воронежа частично удовлетворил иск, признав сведения, не соответствующими действительности и порочащими, решил взыскать указанную сумму с ответчицы, судебная коллегия по гражданским делам Воронежского областного суда оставила данное решение в силе.

Воронежские суды проигнорировали аргументы стороны ответчика о том, что изложенные сведения являлись критическим мнением, а не утверждением о фактах, а также о том, что в указанных профкомом сведениях ректор не был упомянут лично. Довод о том, что подобное письменное обращение являлось реализацией конституционного права на обращение в госорганы, был признан судами несостоятельным. Национальный суд в своем решении опирался на заключение эксперта, привлеченного по инициативе истца, который показал, что все спорные сведения относятся непосредственно к истцу (несмотря на использованное заявителем выражение «администрация»), являются фактологическими утверждениями, поскольку не содержат слов-маркеров, отличающих субъективные оценки от утверждений о фактах.

В мае 2009 г. Владимирова обратилась в ЕСПЧ с жалобой на нарушение положений ст. 10 Конвенции, поскольку считает, что она как председатель профсоюза не говорила лично о ректоре университета, допустила исключительно оценочные суждения и распространила их путем направления в соответствующие органы власти, а не в СМИ. Это означает, что Владимирова, являясь председателем профсоюза, выполняла свой профессиональный долг — пыталась защитить интересы сотрудников и разрешить ситуацию, возникшую в стенах вуза, а не нанести вред репутации ректора.

9 декабря 2015 г. ЕСПЧ коммуницировал жалобу Владимировой. В коммуникации Суд задал сторонам следующие вопросы:

«Имеет ли место вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения в результате судебного дела о диффамации, завершившегося вынесением определения Воронежского областного суда? Если так, отвечает ли оно требованиям второй части статьи 10 Конвенции?»<sup>85</sup>.

Учитывая длительность процедуры рассмотрения подобных дел ЕСПЧ, в скором времени можно ожидать оглашения Судом окончательного решения по вышеописанному делу.

### 3. СВОБОДА СОБРАНИЙ

Следующим важным по ожидаемым юридическим последствиям элементом осуществления свободы объединения, ставшим предметом рассмотрения ЕСПЧ, является свобода собраний. Свобода собраний является естественным продолжением свободы объединений, так же, как и свобода объединений имеет своей целью обеспечение свободы мнений. Эти свободы тесно связаны со свободой слова и составляют ключевой элемент демократического и плюралистического общества, в котором можно свободно выражать и отстаивать различные мнения. Свобода собраний позволяет выявить общественное мнение, т.е. является формой обеспечения свободы выражения мнения, в том числе коллективного, и распространяется в отношении публичных мероприятий, организованных профсоюзными организациями.

18 июля 2017 г. ЕСПЧ было принято решение по жалобе профсоюзного лидера Александра Захаркина<sup>86</sup>, в которой последний жаловался на нарушение прав, гарантированных ст. 10 и 11 Конвенции, в связи с препятствиями со стороны государственных органов организовывать публичные мероприятия с участием членов профсоюза, а также лишением его свободы и применения к нему штрафа за нарушение требования предварительного уведомления о проведении публичного мероприятия.

Жалоба в Суд была подана 19 июня 2010 г. Александром Владимировичем Захаркиным, проживающим в г. Сургуте Ханты-Мансийского автономного округа. Заявитель был лидером профсоюза в частной компании. Его коллеги высказали пожелание о проведении публичного собрания, посвященного Дню Конституции 12 декабря 2009 г. Заявитель предложил проведение публичного мероприятия в форме одиночных пикетов, организация которых не требует

<sup>85</sup> URL: [http://mmdc.ru/news-div/site-news/espch\\_kommuniciroval\\_zhalobu\\_docenta\\_voronezhskogo\\_universiteta\\_o\\_narushenii\\_prava\\_na\\_svobodu\\_vyrazheniya\\_mneniya/?sphrase\\_id=633](http://mmdc.ru/news-div/site-news/espch_kommuniciroval_zhalobu_docenta_voronezhskogo_universiteta_o_narushenii_prava_na_svobodu_vyrazheniya_mneniya/?sphrase_id=633).

<sup>86</sup> Case of Zakharkin v. Russia, no. 40377/10.

предварительного уведомления в соответствии с российским законодательством<sup>87</sup>. Действующее во время проведения мероприятия национальное законодательство не содержало требований в отношении минимального расстояния между участниками одиночных пикетов, проводимых одновременно.

Во время проведения одиночного пикетирования заявитель был задержан и доставлен в полицейский участок, где он провел три часа. 18 декабря 2009 г. мировой судья признал его виновным по ст. 20.2 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» и наложил на него штраф в размере 1500 руб.

Суд счел, что заявитель и другие участники встретились в одном месте; заявитель дал указания и плакаты другим участникам; и ответил на место проведения пикетирования. По мнению суда, вышеуказанные обстоятельства указывали на организацию группового «пикета» и подтвердили роль заявителя в качестве его организатора. Таким образом, заявитель должен был предварительно подавать уведомление о проведение данного мероприятия. Заявитель указывал, что участники пикетов были расположены на значительном расстоянии друг от друга (например, 30 метров для двух из них); таким образом, он не мог быть законно рассмотрен как организатор группового мероприятия. 22 января 2010 г. Сургутский городской суд оставил данное решение в силе. Заявитель счел применение к нему санкций в соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ незаконным и обратился с жалобой в ЕСПЧ.

Коммуницировав жалобу Захаркина, Суд поставил перед сторонами следующие вопросы, относящиеся к предположительно имевшим место нарушениям положений ст. 10 и 11 Конвенции:

«1. (а) Свидетельствуют ли обстоятельства конкретного дела (например, приказ прекратить демонстрацию, доставление заявителя в отделение милиции, преследование в соответствии со ст. 20.2 КоАП), взятые отдельно или в совокупности, о вмешательстве в право заявителя на свободу выражения мнения в соответствии со статьей 10 (пункт 1) Конвенции, в том числе свободу получать и распространять информацию и идеи?

(б) Было ли такое вмешательство предусмотрено в законе? Во время событий и последующих разбирательств, позволяли ли внутреннее законодательство и судебная практика четко

разграничивать одновременные одиночные «пикеты» и публичное собрание, такое как групповой «пикет» (например, с учетом некоторого расстояния между демонстрантами или критерия «общей цели и организации» мероприятия)? Если нет, можно ли говорить о нарушении принципа качества закона?

(с) Преследовало ли вмешательство законную цель?

(д) Было ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе» и соразмерным преследуемой законной цели? Были ли причины, приведенные национальными властями для оправдания вмешательства, «соответствующими и достаточными»? Применялись ли национальными органами нормы в соответствии с принципами, изложенными в статье 10 Конвенции, а в соответствующих случаях, в свете статьи 11? Основывали ли власти свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов, например, использовании грубого языка, содержании листовок, которые распространялись во время мероприятия, или содержании и законности приказов полиции, которым некоторые из участников не последовали?

2. Являются ли действия властей по прекращению мирного собрания, доставлению заявителя в полицейский участок и его преследованию на основании того, что не соблюдалось требование об уведомлении, несоразмерным вмешательством в свободу собраний в соответствии со статьей 11 Конвенции. При признании заявителя виновным и при наложении взыскания в виде штрафов, оценивали ли суды тяжесть правонарушения и последствия, которые они повлекли за собой, такие как, например, серьезные препятствия для дорожного движения, ущерб имуществу или что-то подобное?»

Суд счел уместным рассмотреть это дело в соответствии со ст. 11 Конвенции с учетом общих принципов, которые он установил в контексте ст. 10.

В своем решении Суд указал на отсутствие какой-либо легитимной цели с точки зрения ст. 10 Конвенции, а также достаточных оснований, составляющих «неотложную социальную потребность», для преследования участников пикета за несоблюдение требования об уведомлении, которые во время проведения публичного мероприятия просто спокойно стояли, не представляя какой-либо угрозы, на расстоянии примерно в 50 метров друг от друга. Единственной целью, по мнению Суда, в этом случае было наказание за незаконное поведение, что не является достаточным в контексте ст. 10 Конвенции в отсутствие каких-либо

<sup>87</sup> См.: ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

отягчающих элементов. Таким образом, Суд пришел к выводу о том, что имело место нарушение ст. 11 Конвенции, рассматриваемой в свете ст. 10.

Суд единогласно постановил, что в данном случае имело место нарушение ст. 11 Конвенции и обязал государство-ответчик выплатить заявителю 25 евро компенсации материального ущерба и 6000 евро в качестве компенсации морального вреда.

#### 4. ПРАВО НА СОЗДАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

Право граждан на создание юридического лица, для того чтобы совместно действовать для реализации общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов свободы объединения, без которого такое право было бы лишено всякого смысла. Европейский Суд по правам человека рассматривает принудительную ликвидацию в качестве «наиболее радикальной меры, возможной для объединения, которая должна применяться только в исключительных случаях за очень серьезные нарушения»<sup>88</sup>.

Конвенция не препятствует государственным органам в установлении «разумных юридических формальностей» для «создания, функционирования или организационной структуры» ассоциаций<sup>89</sup>. Однако ЕСПЧ неоднократно устанавливал, что ограничения, наложенные на организации гражданского общества, нарушали Конвенцию, в частности, в результате прямого вмешательства в ее деятельность или же из-за ликвидации.

В настоящее время Европейским Судом коммуницирована жалоба Якутского республиканского объединения профсоюзов<sup>90</sup>, которая была направлена профсоюзным объединением 28 марта 2009 г.

Заявителем выступает Якутская республиканская федерация профсоюзов, созданная в 1991 г. и представленная в суде ее председателем Александром Логиновым.

В феврале 2006 г. для улучшения условий труда заключенные, отбывающие наказание в Федеральном государственном учреждении «Исправительная колония № 7», расположенном в г. Якутске, решили создать профсоюз. Двадцать заключенных проголосовали за создание профсоюза и его присоединение к федерации-заявителю. Федерация

признала профсоюз своим членом. Заключенные работают на лесо-заготовительной фабрике или в местах службы содержания и эксплуатации в тюрьмах. Работники чувствовали себя в невыгодном положении, поскольку администрация тюрьмы предположительно устанавливала заработную плату заключенных ниже установленного законом минимального размера, привлекала их к сверхурочной работе, пренебрегала промышленной безопасностью и скрывала несчастные случаи.

Администрация тюрьмы не возражала против профсоюзов, однако в июне 2007 г. республиканская прокуратура признала создание профсоюза незаконным. По мнению прокуратуры, труд в исправительном учреждении в качестве средства исправления не был профессиональной деятельностью, а заключенные не имели производственных или экономических интересов. Кроме того, прокуратура утверждала, что российское законодательство запрещало заключенным создавать объединения. Прокуратура потребовала от заявителя исключить профсоюз из своего состава. Заявитель не исполнил требование прокуратуры сославшись на положения Конвенции Международной организации труда № 87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы».

Прокуратурой был направлено обращение в суд, 21 января 2008 г. Якутский городской суд установил, что запрет на создание ассоциаций заключенными вступил в силу уже после создания профсоюза.

В августе 2008 г. прокуратура вновь обратилась в суд с требованием исключить профсоюз из состава Федерации. 23 сентября 2008 г. городской суд согласился с требованием прокуратуры, Верховный суд республики оставил данное решение в силе. 10 декабря 2008 г. Федерация выполнила решение суда и исключила профсоюз заключенных из своего состава.

После этого Якутская республиканская федерация профсоюзов обратилась в ЕСПЧ с жалобой на нарушение положений ст. 11, в части установления законодательного запрета на объединение в отношении заключенных, а также ст. 6 Конвенции.

13 мая 2015 г. Суд коммуницировал жалобу и направил сторонам следующие вопросы:

«1. Исчерпал ли заявитель все эффективные внутренние средства правовой защиты, как того требует статья 35 § 1 Конвенции? В частности, был ли Конституционный Суд эффективным средством правовой защиты по смыслу этого положения?»

<sup>88</sup> Case of Zakharkin Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, no. 37083/03.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Case of Yakut Republican Trade-Union Federation v Russia, no. 29582/09.



2. Имело ли место нарушение права заявителя на свободу объединений, в частности, его права на создание профсоюза, вопреки статье 11 Конвенции?».

Ожидаемое решение Суда представляет особый интерес с точки зрения определения ЕСПЧ пределов усмотрения государства в установлении ограничений в отношении свободы объединения в профсоюзы.

## 5. ВЫВОДЫ

Как видно из вышеизложенного свобода объединения является комплексным правом, закрепляемым и гарантируемым международными и внутригосударственными нормами, представляющими собой совокупность процессуальных и материальных прав, осуществление которых зависит не только от волеизъявления лица, которому оно принадлежит, но и от действий органов и лиц, выступающих от лица государства, и применяемых процедурных правил.

Каждое конкретное право является неотъемлемой частью свободы объединения и подлежит реализации на разных стадиях, следовательно, нарушение какого-либо права на каждом конкретном этапе вполне может оказать разрушительное действие на последующей стадии и существенно повлиять на возможности профсоюза осуществлять свои функции. Таким образом, реализация свободы объединения в профсоюзы возможна только через обеспечение всех прав, которые входят в ее содержание, а значит, нарушение свободы объединения будет иметь место даже тогда, когда нарушается хотя бы одно из этих прав.

Решения ЕСПЧ, разъясняющие значение норм Конвенции, могут быть использованы российскими профсоюзами в национальных судах для обоснования своих требований с опорой на толкование ЕКПЧ Европейским Судом, способствуя таким образом распространению судебной практики ЕСПЧ в российское правоприменение.

## РАЗДЕЛ II

# ОБЩИЙ ОБЗОР СИТУАЦИИ В СФЕРЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПРОФСОЮЗЫ В РОССИИ ПО ИТОГАМ МОНИТОРИНГА 2015—2017 ГОДОВ

Ратифицируя Конвенции Международной организации труда (МОТ), касающиеся свободы объединения и ведения коллективных переговоров, правительства принимают на себя обязательства соблюдать соответствующие принципы и права. Наряду с ратификацией указанных актов, важным элементом обеспечения свободы объединения является применение конкретных положений конвенций на практике.

Сама по себе ратификация указанных конвенций еще не означает, что соответствующие права и принципы соблюдаются в полной мере. Принцип свободы объединения является столь неотъемлемой частью основного мандата МОТ, что вопрос о соблюдении и осуществлении данного принципа стал предметом контрольных процедур, реализуемых Комитетом по свободе объединения во всех государствах-участниках.

Представим в обобщенном виде данные, иллюстрирующие фактическое применение принципов свободы объединения в России в период с 1 января 2015 по 31 декабря 2017 г.

Информация, положенная в основу данного исследования, собрана в рамках мониторинга нарушений профсоюзных прав и свободы объединения, обобщена и проанализирована усилиями автономной некоммерческой организации «Центр социально-трудовых прав» и Всероссийского профсоюзного объединения «Конфедерация труда России».

Случаи нарушений фиксировались профсоюзными организациями, входящими в состав Всероссийского профсоюзного объединения «Конфедерация труда России», затем единообразно описывались и кодировались для последующего анализа.

Всего за указанный период в рамках мониторинга была проанализирована информация о 165 случаях нарушений профсоюзных прав.

Вся поступившая информация систематизирована в соответствии с классификатором нарушений (в основу которого положены основополагающие конвенции МОТ), состоящим из пяти основных блоков:

- нарушения в области профсоюзных прав и гражданских свобод;
- нарушения положений Конвенции МОТ № 87 «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию»<sup>91</sup>;
- нарушения положений Конвенции МОТ № 98 «Относительно применения принципов права на организацию и заключенные коллективных договоров»<sup>92</sup>;
- нарушения положений Конвенции МОТ № 135 «О защите прав представителей, трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностей»<sup>93</sup>;
- нарушение права на проведение консультаций.

Каждый из перечисленных блоков включает определенные виды нарушений, при этом в каждом конкретном случае могли иметь место несколько нарушений в отношении разных прав и гарантий, предусмотренных конвенциями.

За прошедший период профсоюзными организациями была собрана информация о нарушениях в рамках каждого из перечисленных выше пяти блоков. Такое положение свидетельствует о том, что наряду с формальным признанием важности прав, предусмотренных указанными конвенциями, на практике не решены проблемы, гарантирующие их реализацию.

Профсоюзные организации представили информацию, свидетельствующую о наличии самого широкого спектра проблем в области реализации права на свободу объединения.

Профсоюзы сталкиваются с трудностями в осуществлении своей повседневной деятельности. Проблемы возникают в связи с ограничениями возможностей создания и регистрации организаций; вмешательством работодателя и других сторон в деятельность профсоюзных организаций; ограничениями на ведение коллективных переговоров; проявлениями дискриминации в отношении членов профсоюзов;

<sup>91</sup> URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c087\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_ru.htm).

<sup>92</sup> URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c098\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c098_ru.htm).

<sup>93</sup> URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c135\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c135_ru.htm).

несоразмерными ограничениями в отношении реализации права на забастовку.

В рамках обозначенной общей ситуации имеют место сообщения о серьезных случаях давления и преследований, вплоть до тюремного заключения и даже физического насилия в отношении профсоюзных деятелей, а также попытках ликвидации профсоюзных организаций.

В течение последних трех лет профсоюзными организациями было представлено:

- 21 сообщение, касающееся Конвенции № 87,
- 98 сообщений, касающихся Конвенции № 98,
- 19 сообщений, касающихся Конвенции № 135,
- 26 сообщений о нарушениях в области профсоюзных прав и гражданских свобод,
- одно сообщение о нарушении права на проведение консультаций.

Представим распределение заявленных нарушений (в процентах) по каждой из указанных групп прав и свобод (рис. 1).

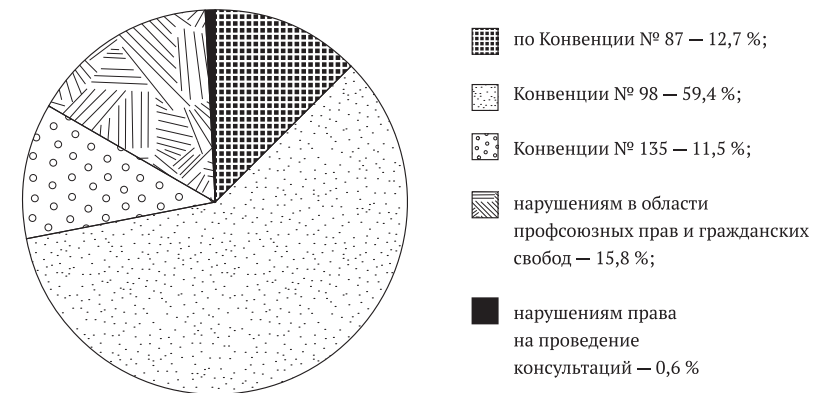


Рис. 1. Данные о доле заявленных нарушений по каждой из указанных групп прав и свобод.

На рис. 1 отчетливо видно, что наиболее распространенными являются случаи *нарушений положений Конвенции МОТ № 98*, прежде всего, в части антипрофсоюзной дискриминации: за время проведения мониторинга была получена информация о 20 таких случаях, к числу которых относятся: увольнение профсоюзных активистов; незаконные переводы на другую работу и отправление в простой; вынесение незаконных дисциплинарных взысканий и лишение части заработной

платы; оказание давления на членов профсоюза и иные формы дискриминации. Эти случаи обусловлены действиями, прежде всего, работодателей по отношению к должностным лицам и членам профсоюзов, или в связи с созданием профсоюза или членством в нем, либо в связи с участием в профсоюзной деятельности. На подобные случаи, связанные с вмешательством в деятельность профсоюзов, приходится около трети всех сообщений.

Такие нарушения требуют особенно пристального внимания, так как для реализации принципа свободы объединений особенно важно, чтобы профсоюзы и организации работодателей действовали в условиях полной независимости и свободы.

Это подразумевает отсутствие двойного вмешательства: во-первых, вмешательства в деятельность этих организаций со стороны органов государственной власти, и, во-вторых — вмешательства со стороны организаций работодателей в создание и деятельность организаций работников. Подобные случаи свидетельствуют о необходимости принятия мер, которые были бы оперативными и достаточными для недопущения их повторения.

Затем, часто упоминаются случаи *нарушений права на проведение коллективных переговоров*, также предусмотренного Конвенцией МОТ № 98. Действенное признание права профсоюзов на ведение коллективных переговоров служит главным инструментом реализации права на свободу объединений. Коллективные переговоры представляют собой один из способов достижения приемлемых для всех сторон решений по урегулированию потенциальных конфликтов в отношениях между работниками и работодателями.

Признание права на ведение коллективных переговоров служит ключом к представительству коллективных интересов. Оно строится на основе принципа свободы объединения и придает подлинный смысл коллективному представительству. Тем не менее, как видно из поступивших сообщений, на практике профсоюзные организации бывают лишены этого основополагающего права, а в крайних случаях — профсоюзные деятели могут подвергаться угрозам и уголовному преследованию в связи с реализацией указанного права.

Вторую группу часто встречающихся нарушений составляют *нарушения в области профсоюзных прав и гражданских свобод*. Данные нарушения связаны с деятельностью правоохранительных органов, а именно: случаи осуждения профсоюзного лидера и задержания профсоюзных активистов; нарушение права на безопасность, физическую и моральную неприкосновенность членов профсоюза. Рассмотрение нарушений

данных прав особенно важно, так как реализация принципа свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров во многом зависит от обеспечения основополагающих гражданских свобод, в частности, права на свободу и безопасность личности, свободы убеждений и слова, свободы собраний, права на справедливое и беспристрастное рассмотрение дел в независимых судах и защиту имущества организаций профсоюзов. Поступившая информация говорит о том, что в настоящее время в различных формах имеют место серьезные нарушения гражданских прав и свобод.

Следующую по частоте группу нарушений составляют *нарушения положений Конвенции МОТ № 87*. Было заявлено о случаях нарушения права свободно создавать профсоюзы и вступать в профсоюзы на условии подчинения лишь уставу; права профсоюза свободно организовывать свою деятельность и формулировать свою программу действий; реализации права на забастовку. Как видно, указанные нарушения в равной степени пагубны и требуют защиты от актов вмешательства в деятельность профсоюзов извне.

Были выявлены случаи *нарушения положений Конвенции МОТ № 135*, которые выражались в отказе работодателя в предоставлении помещения для проведения заседаний профсоюза, а также места для размещения информационных материалов профсоюза; ограничении доступа представителей профсоюза на рабочие места (например, блокировка пропуска на территорию предприятия); воспрепятствовании в сборе профсоюзных взносов и др.

Нарушение *права на проведение консультаций* касалось отказа работодателя от консультаций с профсоюзной организацией в процессе сокращений. Как видно, подобные нарушения не так часты, но в равной степени требуют внимания и разрешения.

Важно отметить, что более половины всех зафиксированных нарушений носили системный характер.

Следующим важным аспектом мониторинга является анализ территориальной распространенности нарушений. За истекший период информация о нарушениях поступала из различных субъектов Российской Федерации, за исключением Северо-Кавказского федерального округа, в частности:

*Дальневосточный федеральный округ — 12:*

Приморский край — 7,

Республика Саха (Якутия) — 1,

Сахалинская область — 1,

Хабаровский край — 3;  
Южный федеральный округ — 3:  
Краснодарский край — 2;  
Республика Крым — 1;  
Приволжский федеральный округ — 16:  
Нижегородская область — 2,  
Пермский край — 2,  
Республика Башкортостан — 1,  
Самарская область — 8,  
Удмуртская Республика — 2,  
Ульяновская область — 1;  
Северо-Западный федеральный округ — 27:  
Архангельская область — 2,  
Вологодская область — 2,  
Ленинградская область — 3,  
Новгородская область — 1,  
Санкт-Петербург — 19.  
Сибирский федеральный округ — 18:  
Алтайский край — 2,  
Иркутская область — 2,  
Красноярский край — 1,  
Омская область — 13;  
Уральский федеральный округ — 2:  
Свердловская область — 1,  
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра — 1;  
Центральный федеральный округ — 87:  
Брянская область — 4,  
Владимирская область — 2,  
Город Москва — 39,  
Калужская область — 33,  
Московская область — 7,  
Орловская область — 1,  
Тверская область — 1.

Очевидно, что Центральный федеральный округ значительно опережает остальные федеральные округа по количеству представленной информации о нарушениях (рис. 2).

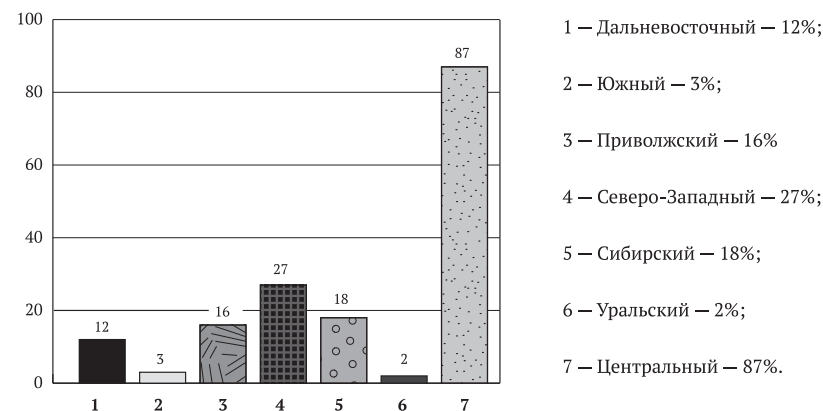


Рис. 2. Анализ нарушений территориальной распространенности нарушений (число заявленных случаев) по федеральным округам.

В рамках мониторинга также анализируется информация о *последствиях нарушений*, а именно: были ли восстановлены нарушенные права и продолжают ли работать члены профсоюза у конкретного работодателя.

За время проведения мониторинга в большинстве случаев нарушенные права восстановлены не были. В ряде случаев это связано с тем, что профсоюзные организации или их представители не обращались в какой-либо орган для разрешения ситуации. В других случаях такие обращения не были эффективны, например, обращения в государственную инспекцию труда не повлияли на разрешение ситуации.

Полностью нарушенные права были восстановлены лишь в 24 случаях из 165. Такая статистика свидетельствует о недостатке возможностей для эффективного разрешения трудовых конфликтов, возникающих вследствие нарушений принципов свободы объединения, что в свою очередь может приводить к дальнейшему обострению противоречий, вместо того чтобы вносить вклад в социальную среду диалога и переговоров.

# НАРУШЕНИЯ ПРАВ В СФЕРЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПРОФСОЮЗЫ: ОПЫТ ЧЛЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КОНФЕДЕРАЦИИ ТРУДА РОССИИ В 2015—2017 ГОДАХ<sup>94</sup>

## 1. ПРОФСОЮЗНЫЕ ПРАВА И ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ

### 1.1. ПРАВО НА ЖИЗНЬ, БЕЗОПАСНОСТЬ, ФИЗИЧЕСКУЮ И МОРАЛЬНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ

В ст. 22 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Данное право является одним из основополагающих прав человека, наряду с правом на жизнь и безопасность. Однако в процессе профсоюзной деятельности профсоюзные активисты сталкиваются с нарушениями этих прав со стороны работодателя и органов власти, которые серьезным образом препятствуют осуществлению профсоюзной деятельности.

#### Неправомерные задержания профсоюзных активистов при проведении профсоюзных компаний

В г. Омске 5 мая 2017 г. перед проходной завода ПАО «ОмскШина» во время распространения газеты «Профсоюзный навигатор» были задержаны полицией члены Межрегионального профсоюза «Рабочая Ассоциация» (МПРА). В газете был опубликован материал об ответственности работодателей за невыплату заработной платы. Задержанные были доставлены в пункт полиции «Чкаловский», где они провели два с половиной часа. В устной форме им сообщили о том, что полиция была вызвана работодателем, каких-либо иных объяснений о причинах задержания профсоюзных активистов получено не было.

<sup>94</sup> Раздел составлен на основании материалов, собранных в рамках мониторинга нарушений профсоюзных прав и свободы объединения в России в период с 1 января 2015 по 31 декабря 2017 г., при участии Михайличенко К.А., юриста Центра социально-трудовых прав

### Угрозы применения физической силы в отношении профсоюзных активистов и членов их семей

28 ноября 2017 г. к жене одного из лидеров профсоюза «Новопроф» Омского предприятия ОАО «Сладонеж» Дениса Матвиенко на безлюдной улице подошел неизвестный человек и, схватив за руку, начал угрожать. Нападавший спросил у девушки, где ее муж, она вырвала руку, ответив, что не знает, и быстро пошла домой. Вслед она услышала: «Если твой муж не прекратит профсоюзную работу, то для него это плохо кончится!» 8 декабря 2017 г., когда Денис работал в ночную смену, его супруга была дома с детьми. Около трех часов ночи раздался стук в дверь, она подошла к двери и посмотрела в дверной глазок. За дверью стояли двое мужчин. Они перекинулись парой фраз и постучали еще раз. Девушка дверь не открыла и ничего не ответила, затем они ушли. Это уже не первый случай угроз физической расправы активистам профсоюза «Новопроф», работающим на ОАО «Сладонеж». В конце лета 2017 г. неизвестные угрожали Олегу Марченко — председателю профсоюзной организации «Новопроф» на фабрике «Сладонеж». 20 августа 2017 г. несколько человек пришли к нему домой. Не застав дома самого Олега, они начали запугивать его жену. Угрозы также были связаны с профсоюзной деятельностью. Профсоюзные активисты написали заявление в полицию.

### Применение физической силы со стороны работодателя в отношении профсоюзных активистов

7 июля 2015 г. директором Трубчевского психоневрологического интерната в Брянской области В. В. Чернышовым были приглашены представители Межрегионального профсоюза работников здравоохранения «Действие» (МПРЗ «Действие») для обсуждения предстоящей трехсторонней встречи с директором департамента здравоохранения. Однако, когда и. о. председателя ППО в Брянской области Дмитрий Лысов, председатель профсоюза Светлана Меркелова и четыре активиста профсоюза прошли на территорию интерната и стали проходить регистрацию, чтобы попасть в административное здание, они подверглись нападению со стороны директора В. В. Чернышова, юриста П. Модестова и охранников. Представители работодателя стали оскорблять активистов профсоюза, наносить им побои и выталкивать из здания. В результате этого председатель ППО Светлана Меркелова получила вывих плеча, у других членов профсоюза множественные ушибы и ссадины. Также была разбита видеокамера, на которую Дмитрий Лысов пытался снять происходящее.

Активист этого же профсоюза, врач-стоматолог Иван Степанов, был избит 24 июня 2015 г. в своем рабочем кабинете представителями администрации Детской стоматологической поликлиники № 26 г. Москвы во время планового приема пациентов после того, как он написал жалобу мэру Москвы Сергею Собянину. В обращении к мэру Степанов, в частности, сообщил, что из семи ставок стоматологов в этой поликлинике заняты лишь две, при этом на прием одного ребенка отводится всего 15 минут. Через несколько дней сотрудники поликлиники выступили в поддержку Степанова, потребовав уволить представителей администрации, принявших участие в избиении. Конфедерация труда России обратилась к прокурору города Москвы с требованием провести проверку и наказать виновных в избиении члена профсоюза. Однако со стороны органов государственной власти не последовало реакции, никаких мер принято не было. Позднее, после привлечения внимания СМИ к сложившейся ситуации, главный врач поликлиники Ольга Сагина уволилась по собственному желанию.

Приведенные примеры показывают, что государственные органы слабо реагируют на обращение членов профсоюзов, связанные с нарушением права на безопасность и физическую неприкосновенность. Информационные кампании профсоюзов, направленные на привлечение внимания СМИ и общественности к подобным случаям, помогают разрешению конкретной проблемной ситуации. Однако на системном уровне проблема обеспечения физической безопасности профсоюзных активистов остается весьма актуальной.

## 1.2. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ СОБРАНИЙ И ДЕМОНСТРАЦИЙ

Одной из форм выражения профсоюзной позиции является организация и участие профсоюза в различных публичных акциях. Данное право предусмотрено непосредственно ст. 31 Конституции РФ, в которой указано, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Трудовой кодекс РФ в ст. 401 предусматривает, что работники имеют право в установленном федеральным законом порядке проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки. Согласно ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»

профсоюзы имеют право на организацию и проведение в соответствии с федеральным законом забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально-трудовых прав и интересов работников.

В трудовых отношениях выражение коллективных интересов работников путем проведения публичных мероприятий является важным элементом переговорного процесса.

Проведение публичных мероприятий является одной из традиционных форм деятельности российских профсоюзов. Однако в 2016—2017 гг. имели место многочисленные случаи ограничений прав профсоюзов на участие в митингах и демонстрациях как со стороны работодателей, так и со стороны государственных органов.

### **Ограничения свободы собраний как составляющей свободы выражения мнения со стороны работодателя**

Работодатели в своих локальных актах нередко устанавливают положения, ограничивающие возможность проведения публичных мероприятий, а также участия в них.

В ноябре 2011 г. на ПАО «АВТОВАЗ» был утвержден Кодекс о корпоративной этике, в который, в частности, был включен пункт следующего содержания: «Работники Общества должны способствовать созданию положительного образа Общества и воздерживаться от его дискредитации, не начинать и не поддерживать акции протеста, негативные публикации, информационные кампании или любые неблагоприятные для Общества действия вне зависимости от их характера, в том числе при использовании социальных сетей».

В феврале 2016 г. прокуратура Автозаводского района г. Тольятти, изучив Кодекс о корпоративной этике, признала незаконными некоторые его положения, касающиеся акций протеста и общения сотрудников предприятия с журналистами.

Тем не менее, в ноябре 2016 г. на заводе администрацией были распространены листовки, призывающие рабочих анонимно сообщать «этическому уполномоченному» о любых подозрениях и сомнениях по поводу нарушения Кодекса о корпоративной этике и любых действиях, способных нанести ущерб компании и интересам акционеров. По мнению активистов первичной профсоюзной организации (ППО) МПРА в Самарской области, данное действие было направлено на ограничение возможностей проведения информационных кампаний и публичных акций со стороны профсоюза.

## **Ограничение свободы собраний со стороны государственных органов**

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

В данной статье также установлен перечень мест, где проведение публичных мероприятий запрещено:

- территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В соответствии с ч. 3 ст. 12 указанного Закона, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с этим Федеральным законом или законом субъекта РФ проведение публичного мероприятия запрещается.

На практике же, в последние годы профсоюзы, как и другие общественные организации, сталкивались с многочисленными отказами в согласовании проведения публичных мероприятий.

17 ноября 2016 г. работники компании «Данон», состоящие в Межрегиональном профсоюзе «Новые профсоюзы» (МП «Новопроф»), планировали провести серию пикетов с требованиями индексации заработной платы. Пикеты планировалось провести в нескольких значимых местах г. Чехова Московской области, а именно на площади перед

торгово-развлекательным центром (ТРЦ) «Карнавал», где продается продукция компании «Данон», и на центральной площади города. Акции были связаны с тем, что работодатель не выполняет Отраслевое соглашение по агропромышленному комплексу Российской Федерации на 2015—2017 годы и не индексирует заработную плату рабочих. Однако администрация городского округа Чехов отказала в проведении акций около ТРЦ «Карнавал», сославшись на письмо руководства ТРЦ «Карнавал» о том, что проведение пикета может привести к оттоку покупателей и потенциальным финансовым потерям.

В результате проведение пикета удалось согласовать только в малолюдном и непроходном месте 3 декабря 2016 г.

Кроме того, МП «Новопроф» префектура Северо-Восточного административного округа г. Москвы неоднократно отказывала в согласовании проведения пикетов около офиса компании «Сбарро», в случаях, когда пикеты планировалось проводить в связи с существующими серьезными нарушениями трудовых прав работников компании «Сбарро».

С проблемами при попытках организации митингов у здания Министерства образования и науки РФ столкнулись Межрегиональный профсоюз работников высшей школы «Университетская солидарность» и Межрегиональный профсоюз работников образования «Учитель» (МПРО «Учитель»).

Так, Префектура Центрального административного округа г. Москвы не согласовала проведение митингов, запланированных в апреле и октябре 2016 г. Межрегиональным профсоюзом работников высшей школы «Университетская солидарность», с целью выражения протеста против принятия проекта приказа Министерства образования и науки РФ «Об утверждении особенностей режима рабочего времени».

МПРО «Учитель» было отказано в согласовании проведения пикетов в январе 2017 г. в связи тем, что проведение пикета «нарушат функционирование объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, а также создадут помехи движению пешеходов». Этот же профсоюз по этой же причине не смог добиться согласования проведения пикета в апреле 2017 г. у Министерства образования и науки РФ. Единственной возможной формой проведения публичного мероприятия в этом случае стало проведение серии одиночных пикетов с целью обратить внимание общественности на проблемы в сфере образования, проведение которых в соответствии с законодательством не требует какого-либо согласования.

6 декабря 2016 г. Конфедерацией труда России было подано уведомление о проведении 18 декабря 2016 г. митинга на Суворовской

площади г. Москвы с целью привлечения внимания общественности к проблемам здравоохранения и нарушениям прав работников при реформировании системы психиатрической помощи. Префектура Центрального административного округа г. Москвы отказала в согласовании проведения митинга в указанном месте, при этом в нарушении законодательства организаторам не было предложено альтернативное место для проведения митинга. КТР был подан иск в суд, однако Савеловский районный суд г. Москвы решением от 21 февраля 2017 г. не признал отказ в согласовании митинга незаконным. Суд апелляционной инстанции оставил решение суда в силе.

В апреле 2017 г. в Префектуру Центрального административного округа г. Москвы Конфедерацией труда России было подано уведомление о проведении пикета у посольства Республики Казахстан с целью привлечения общественного внимания к фактам незаконного уголовного преследования профсоюзных активистов в Казахстане и выражения протеста по этому поводу. Префектура отказала в согласовании проведения мероприятия в указанном месте и не предложила другого место для проведения пикета.

Из вышеприведенных примеров можно сделать вывод, что практика ограничения прав профсоюзов при организации и проведении публичных мероприятий широко распространена и оказывает серьезное влияние на возможность проведения профсоюзных кампаний. При этом обращение в суд не является эффективным средством восстановления нарушенных прав.

### **1.3. ОБВИНЕНИЯ В ПРЕСТУПНОМ ПОВЕДЕНИИ В СВЯЗИ С ПРОФСОЮЗНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Одним из инструментов давления на профсоюз со стороны работодателя является фабрикация обвинений в совершении преступлений в отношении профсоюзных лидеров. Такой механизм давления подрывает деятельность профсоюза, снижает его авторитет среди работников и ставит под угрозу свободу профсоюзных активистов.

#### **Уголовное дело в отношении Леонида Тихонова и Натальи Бондаревой**

Ярким примером таких действий является обвинительный приговор в отношении председателя ППО Российского профсоюза докеров (РПД) ОАО «Восточный порт» Леонида Тихонова и главного бухгалтера Натальи Бондаревой по обвинению работодателя в присвоении

денежных средств, выделенных на культурно-массовую работу в 2011 г. В офисе ППО РПД ОАО «Восточный порт» 19 июня 2012 г. сотрудниками следственного отдела Находкинского линейного отдела на транспорте было произведено несанкционированное обследование помещений профсоюза «в целях отыскания и изъятия бухгалтерских документов». Работники полиции не представили каких-либо постановлений о проведении осмотра, обыска и изъятия. Часть бухгалтерских документов была изъята. При этом документы изымались с существенными нарушениями, документы первичного бухгалтерского учета не описывались и не переписывались, в некоторых случаях указывали только названия папок.

29 июня 2012 г. на основании заявления директора по производству ОАО «Восточный порт» А. А. Лазарева (позже ставшего управляющим директором ОАО «Восточный порт») в отношении Л. И. Тихонова — председателя ППО РПД ОАО «Восточный порт» было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) (присвоение, растрата). Впоследствии в качестве обвиняемой также была привлечена главный бухгалтер ППО РПД ОАО «Восточный порт» Н. В. Бондарева. В обвинении, предъявленном профсоюзным работникам, указывалось, что они по предварительному сговору присвоили денежные средства в размере 369 571 руб. (359 752 руб. новогодние подарки, 10 000 руб. выезд на природу), перечисленные работодателем на счет профсоюза на культурно-массовую работу в соответствии с коллективным договором. Во время предварительного следствия на свидетелей, являющихся работниками порта, оказывалось давление, некоторые несколько раз меняли показания, но несмотря на это порядка 300 работников — членов профсоюза подтвердили, что получали новогодние подарки в натуральной и денежной форме. Следователем данные показания при вынесении обвинительного заключения не учитывались, в его основу были положены показания лишь 29 свидетелей, 8 из которых не являлись членами профсоюза и, соответственно, не имели права получать новогодние подарки. Судебное следствие длилось два года, неоднократно менялся судья.

Находкинский городской суд 15 декабря 2014 г. вынес приговор, в соответствии с которым Тихонов Леонид Иванович был признан виновным по двум эпизодам в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ, и ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года 6 месяцев, с отбыванием наказания в колонии общего режима, и лишения права заниматься профсоюзной деятельностью 3 года. Бухгалтер профорганизации была также признана виновной по двум эпизодам в совершении преступления, предусмотренного ч. 3



ст. 160 УК РФ, и ей было назначено наказание в виде лишения свободы на 1 год 2 месяца с отбыванием наказания в колонии общего режима. Апелляционная инстанция Приморского краевого суда изменила приговор Находкинского городского суда в части: Тихонову Л. И. снижен срок лишения свободы на 2 месяца (общий срок 3 года 4 месяца) и заменен вид специального наказания — лишен права занимать должности, связанные с организационно-распорядительными функциями в профсоюзной сфере, сроком на 3 года; Бондаревой Н. В. срок лишения свободы также снижен на 2 месяца (1 год). После обращения Конфедерации труда России (КТР) в Международную организацию труда (МОТ) было принято решение об условно-досрочном освобождении осужденных.

Подобные истории продолжаются, так в 2017 г. в Санкт-Петербурге возбуждено уголовное дело по ч. 5 ст. 291.1 УК РФ (посредничество во взяточничестве) в отношении председателя профсоюзного комитета профессионально больных Портовой организации РПД морского порта Санкт-Петербурга Е. П. Тимофеева, которое, по мнению членов профсоюзной организации, является результатом умышленной провокации.

Таким образом, с помощью механизмов уголовного преследования у работодателя есть возможность на длительное время отстранить профсоюзных лидеров от участия в профсоюзной деятельности. Доказать сфабрикованность дела довольно сложно, обращения профсоюзов в различные органы, как национальные, так и международные, за защитой от незаконного преследования не являются достаточно эффективными.

## **2. СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ И ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ОРГАНИЗАЦИЮ (КОНВЕНЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА № 87)**

### **2.1. ПРАВО ТРУДЯЩИХСЯ БЕЗ КАКОГО-ЛИБО РАЗЛИЧИЯ СОЗДАВАТЬ ОРГАНИЗАЦИИ БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАЗРЕШЕНИЯ И СВОБОДНО ОРГАНИЗОВЫВАТЬ СВОЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Статья 2 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» определяет профсоюз как добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности,

создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Также названная статья указывает на то, что все профсоюзы пользуются равными правами. Российское законодательство не предусматривает возможность установления работодателем каких-либо специальных критериев для признания тех или иных профсоюзов. Более того, ст. 5 названного Закона устанавливает независимость профсоюзов от работодателя и запрет на вмешательство в их деятельность.

Однако на практике некоторые работодатели отказывают профсоюзом в их признании, ссылаясь на то, что для этого необходимо предварительное разрешение работодателя, а также пытаются воспрепятствовать их деятельности, если она не согласована с позицией работодателя.

### **Отказ работодателя в признании профсоюза**

В апреле 2017 г. рабочие кондитерской фабрики «Сладонез» в Омске создали профсоюз, ППО вошла в состав МП «НовоПроф». В мае 2017 г. актив профсоюза решил передать учредительные документы администрации предприятия, для того чтобы воспользоваться рядом профсоюзных гарантий. Менеджмент в лице директора по персоналу отказал в принятии документов о создании профсоюза, ссылаясь на то, что работодатель не давал разрешение на создание профсоюза. Учредительные документы были отправлены по почте, но до сих пор работодатель не признал профсоюз и не предоставляет его членам никаких гарантий, чем препятствует профсоюзной деятельности.

Подобная ситуация произошла в июне 2017 г. в Муниципальном бюджетном общеобразовательном учреждении средняя общеобразовательная школа № 15 г. Ейска (Краснодарский край), где была создана ППО МПРО «Учитель». 13 июня 2017 г. директор школы был уведомлен о создании профсоюза, а 22 июня 2017 г. директор провел собрание, на котором высказался о незаконности создания профсоюзной организации в школе и назвал МПРО «Учитель» экстремистской организацией. Затем директор начал вести планомерную работу по убеждению работников во вредности и опасности профсоюза «Учитель», а также злонамеренности его руководства. Аналогичная ситуация произошла в средней общеобразовательной школе г. Иркутска.

5 октября 2017 г. в МПРО «Учитель» была принята ППО работников Филиала ГБОУ «Брянская областная школа-интернат имени Героя России А. А. Титова» в городе Жуковка. Директор учреждения с момента уведомления заявлял о непризнании ППО и нежелании с ней сотрудничать. 5 декабря 2017 г. МПРО «Учитель» получил от директора Л. Г. Афонченко

запрос учредительного протокола и списочного состава ППО, обозначив это как условие сотрудничества. 11 декабря 2017 г. ППО получила отказ на запрос о предоставлении информации, который был мотивирован тем, что директору не известен списочный состав ППО, а он обязан предоставлять информацию только в отношении членов профсоюза. 19 декабря 2017 г. руководству был передан более подробный и обоснованный запрос на получение информации, но 22 декабря 2017 г. руководство интерната ответило фактически отпиской, сославшись на судебную практику 1996 г. Также 13 декабря 2017 г. МПРО «Учитель» направил обращение в адрес зам. председателя правительства Брянской области с требованием прекратить дискриминацию профсоюза.

## **2.2. ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ**

Частью 4 ст. 37 Конституции РФ признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Согласно ст. 398 ТК РФ под забастовкой понимается временный добровольный отказ работника от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. Важно, что участие в забастовке является добровольным. В соответствии со ст. 409 ТК РФ никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке, а лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Так, ст. 5.40 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) за принуждение к участию или отказу от участия в забастовке путем насилия или угроз применения насилия либо с использованием зависимого положения принуждаемого предусматривает административную ответственность в виде штрафа в размере от 500 до 1000 руб. для граждан, от 1000 до 2000 руб. для должностных лиц.

Для достижения целей забастовки необходимо соблюдать законодательные требования, перечисленные в ст. 410 ТК РФ, при их несоблюдении забастовка будет считаться незаконной. Однако норма сформулирована таким образом, что осуществить забастовку в соответствии с законодательством, чтобы она не была отменена, в России фактически невозможно.

Иллюстрацией подобного положения дел служит попытка проведения забастовки ППО МПРА на ООО «ПДК» в г. Дзержинском Московской

области. С 9 по 24 декабря 2015 г. работники провели забастовку, в которой участвовало большинство операторов склада. 24 декабря 2015 г. работники приняли решение выйти из забастовки. После этого со стороны работодателя началась последовательная дискриминация участников забастовки: перевод на низкооплачиваемые участки работы, невыплата премий, незаконные дисциплинарные взыскания и увольнения. Работодатель обратился в суд и 29 декабря 2015 г. Московский областной суд признал забастовку незаконной. Суд основывал свое решение на том факте, что кворум для проведения забастовки работники считали исходя из численности филиала, где проходила забастовка, а не всей компании. По мнению суда, это было нарушением процедуры проведения забастовки. Данный вывод фактически делает невозможным проведение забастовок на конкретных предприятиях, так как зачастую компании имеют большое количество филиалов, где ситуация с трудовыми отношениями обстоит по-разному, и проведение забастовки в одном филиале не должно ставиться в зависимость от присоединения работников других филиалов.

## **2.3. ВМЕШАТЕЛЬСТВО СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОФСОЮЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Также запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

Однако на практике профсоюзы сталкиваются с разными видами вмешательства со стороны государственных органов. В некоторых случаях профсоюзных лидеров вызывают в правоохранительные органы для дачи объяснений, задерживают профсоюзных активистов без объяснения причин во время профсоюзных мероприятий, препятствуют проведению профсоюзных мероприятий. Подобные действия используются в качестве инструмента давления и запугивания в отношении представителей профсоюзов.

## **Проведение обысков на территории профсоюзных помещений**

В 2016 г. две ППО РПД столкнулись с проведением обысков в их помещениях. Сотрудники Находкинского ЛО МВД России на транспорте 2 июня 2016 г. провели обыск в помещении первичной профсоюзной организации Российского профсоюза докеров ОАО «ЕВРАЗ Находкинский морской торговый порт» (далее — ППО РПД ОАО «ЕВРАЗ НМТП»). Формальный повод для проведения данного оперативно-розыскного мероприятия явился рапорт старшего оперуполномоченного ОЭБ и ПК Находкинского ЛО МВД России на транспорте капитана полиции Н. Д. Кузнецова, согласно которому председатель ППО возможно осуществляет противоправную деятельность, выраженную в присвоении денежных средств профсоюза. При этом в предъявленном распоряжении № 8 от 31 мая 2016 г. о проведении оперативно-розыскного мероприятия не было указано, о возможности совершения какого именно преступления идет речь, что дает основания полагать, что реальные основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий отсутствовали. Однако действия сотрудников полиции на время парализовали деятельность ППО, лишив ее возможности осуществлять полноценную защиту своих членов. От имени Конфедерации труда России была направлена жалоба в Генеральную прокуратуру РФ, но объяснений причины проведения обысков так профсоюзом получено и не было.

Аналогичная ситуация сложилась в отношении ППО РПД ГУП РК «Крымские морские порты» в мае 2016 г. Из Генеральной прокуратуры РФ 6 июля 2016 г. поступило письмо на имя президента Конфедерации труда России Бориса Кравченко, в котором действия линейного отдела полиции в отношении профсоюзной организации ГУП РК «Крымские морские порты» были признаны незаконными. В письме было указано, что виновные в допущенных нарушениях будут привлечены к ответственности.

Также без объяснения каких-либо причин давлению правоохранительных органов подверглась Северная Региональная организация Российского профессионального союза моряков (РО РПСМ). Временно исполняющий обязанности начальника Архангельского ЛО МВД на транспорте подполковник внутренней службы А. И. Садчиков 23 августа 2017 г. вынес распоряжение № 208 о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия, согласно которому 24 августа 2017 г. было проведено обыск помещения Северной РО РПСМ в Архангельске. Затем 29 августа 2017 г. подполковником А. И. Садчиковым был направлен

запрос с истребованием документов, в том числе содержащих персональные данные членов профсоюза. Члены профсоюза вызывались на допросы. При этом никакой информации о возбуждении уголовного дела, статусе допрашиваемых, целях допроса людям не сообщают, что прямо нарушает нормы ст. 189 Уголовно-процессуального кодекса РФ (УПК РФ) (общие правила допроса). Сотрудниками Архангельского ЛО МВД на транспорте не представлено какой-либо информации об основании проверки.

Проверки с необоснованным истребованием документов в 2017 г. проходили также в отношении ППО РПД ОАО «Порт Ванино» в Хабаровском крае.

## **Проведение обысков в территориальной организации МПРЗ «Действие» Трубчевского психоневрологического диспансера**

Активисты профсоюза МПРЗ «Действие» добивались возбуждения уголовного дела по фактам издевательств над пациентами Трубчевского психоневрологического интерната. После того, как в августе 2017 г. их позиция была донесена через телеэфир Первого канала до всей страны, Следственное управление Следственного комитета Брянской области возбудило уголовное дело. В сентябре 2017 г. в рамках этого уголовного дела обыскам подверглись профсоюзные активисты. Обыски прошли у студента БГТУ Дмитрия Лысова (заместитель председателя Брянской областной организации профсоюза), бывшей сотрудницы кухни Ларисы Каничевой (председатель ППО в интернате), санитарки Тамары Сычёвой (ревизор ППО), бывшей санитарки Надежды Тербуновой, санитарки Татьяны Ковалёвой. В ходе обысков были изъяты документы ППО, а именно список членов профсоюза и реестр уплаты членских взносов, не имеющие никакого отношения к предмету следствия. Изъятие материалов произвели также с компьютера председателя Брянской областной организации МПРЗ «Действие» Александра Куприянова.

Следственные действия проводились с серьезными процессуальными нарушениями. В частности, 30 августа обыск в доме санитарки Тамары Сычевой проводил оперативный работник, а не следователь, заявленный в постановлении об обыске. По словам Татьяны Ковалёвой, в нарушение норм УПК РФ следователь СК РФ А. С. Шпаков вывел ее несовершеннолетнего сына из дома и фактически допрашивал его без адвоката, учителя или представителя органов опеки, обыск же проводился в отсутствие собственника помещения (мужа Ковалёвой). В ходе

обысков изымались фотоаппараты, телефоны, карты памяти, компьютеры (даже личный ноутбук ребенка председателя профкома Ларисы Каничевой). 25 октября 2017 г. центральный Совет МПРЗ «Действие» утвердил обращение к генеральному прокурору РФ Юрию Чайке и председателю Следственного комитета России Александру Бастрыкину по поводу событий в Трубчевске.

### **Воспрепятствование проведению профсоюзного собрания и массовое задержание членов профсоюза**

21 марта 2015 г. в городе Калуге в помещение первичной профсоюзной организации Калужской области МПРА (ППО КО МПРА), где в это время проходило собрание профкома, ворвались вооруженные сотрудники полиции. Собрание было прервано, участники собрания задержаны. Сотрудники полиции объясняли свои действия расследованием ограбления, произошедшим вблизи офиса ППО КО МПРА. Чуть позже прибыли около 40 сотрудников правоохранительных органов, была привлечена автомобильная техника. Вокруг офиса было расставлено оцепление, всех членов МПРА, прибывающих для участия в запланированном заседании профкома ППО КО МПРА, задержали без объяснения причин. Всего сотрудниками полиции были задержаны и доставлены в отделение полиции 15 человек. В отделении полиции выяснилось, что задержание не имеет отношения к ограблению. На задержанных членов ППО КО МПРА оказывалось психологическое давление, людей подвергли принудительной дактилоскопии. Все задержанные были опрошены сотрудниками Центра по противодействию экстремизму, которых интересовала деятельность профсоюза МПРА. Спустя несколько часов все задержанные были отпущены без оформления каких-либо документов. В связи с произошедшим профсоюз и Конфедерация труда России обратились в Министерство внутренних дел РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, Общественный совет при Министерстве труда и социальной защиты РФ. Однако причины задержания так и не были выяснены.

### **Проведение проверки соблюдения профсоюзом законодательства о некоммерческих организациях**

20 июля 2012 г. к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» были приняты поправки, в соответствии с которыми российские некоммерческие организации, осуществляющие «политическую деятельность» и получающие финансирование из зарубежных источников, должны получить

статус «организации, выполняющей функции иностранного агента» (п. 6 ст. 2<sup>95</sup>). Согласно закону, для организаций, признанных «выполняющими функции иностранного агента», устанавливается ряд дополнительных обязанностей и ограничений, а также предусмотрены гражданско-правовые, административные и уголовные санкции за невыполнение требований закона.

При этом профессиональные союзы, в отличие от объединений работодателей, не были включены в список организаций, на которые не распространяется действие указанных положений Закона (ст. 1).

В то же время Федеральный закон «О некоммерческих организациях» содержит нормы, являющиеся общими по отношению к нормам Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», который призван специально регулировать правоотношения, связанные с функционированием профессиональных союзов и имеет приоритетное действие. Таким образом, деятельность профсоюзов регулируется законом «О некоммерческих организациях» только в той части, в какой она не урегулирована специальным федеральным законом, т. е. Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Кроме того, возможность применения в отношении профсоюза положений закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, ведет к неравенству в регулировании положения профсоюзов и объединений работодателей, а следовательно, нарушению основного принципа социального партнерства — равенства прав субъектов социального партнерства.

28 июня 2017 г. заместитель прокурора Красногвардейского района Санкт-Петербурга, младший советник юстиции Р. А. Давлетшин вынес решение № 209 о проведении проверки деятельности МПРА. Основанием для проверки названо поступившее обращение гражданина. В рамках проверки прокуратурой были запрошены сведения, предоставление которых не основано на требованиях закона. Запрошенные сведения в значительной их части выходят за предмет проверки. Профсоюз обязали представить сведения о всей своей деятельности, включая командировки сотрудников за несколько лет, перечне проведенных мероприятий и поименном составе участников, сведения о членстве граждан в профсоюзе, полный отчет с подтверждающими документами о финансово-хозяйственной деятельности организации и т. п.

<sup>95</sup> В настоящее время п. 6 ст. 2 действует в ред. Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ.

В ответ на запрос МПРА в прокуратуру были представлены все необходимые сведения, касающиеся предмета проверки и представление которых не противоречит требованиям закона, а также письменные объяснения. Однако несмотря на то, что все касающиеся предмета проверки и допустимые законом сведения были предоставлены профсоюзом, 21 июля 2017 г. заместителем прокурора Красногвардейского района Санкт-Петербурга было вынесено постановление № 03-10-2017/134 о возбуждении в отношении председателя МПРА А. В. Этманова дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении). Аналогичное постановление было вынесено и в отношении юридического лица — МПРА. Одной из возможных санкций, предусмотренных ст. 17.7 КоАП РФ, является административное приостановление деятельности юридического лица на срок до 90 дней.

Позднее в социальной сети Фейсбук на странице члена Общественной палаты РФ И. Б. Ремесло появилась информация, что проверка МПРА проводится по его заявлению, в котором он просит проверить источники финансирования и решить вопрос о признании МПРА организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Очевидно, что практика давления на профсоюзы с использованием правоохранительных органов препятствует деятельности профсоюза, может способствовать оттоку членов профсоюза и понижению их активности. В законодательстве и на практике отсутствует действенный механизм защиты членов профсоюза от необоснованного вмешательства силовых структур в профсоюзную деятельность.

### **Принудительный роспуск профсоюзных организаций**

В соответствии с ч. 1 ст. 30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Статьей 61 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) определено, что юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона, если эти нарушения носят неустранимый характер; в случае осуществления деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции РФ, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов; в случае систематического осуществления

общественной организацией деятельности, противоречащей уставным целям таких организаций.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» при рассмотрении данной категории дел осуществляется судебный контроль за законностью и обоснованностью реализации уполномоченными органами властных требований к объединениям граждан. Любое ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально значимую цель (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны, безопасности государства и общественного порядка), являться необходимым в демократическом обществе (соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социально значимой цели).

Статьей 10 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» определено, что деятельность профсоюза может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда РФ или соответствующего суда субъекта РФ только в случае, если она противоречит Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральным законам.

Согласно правовым позициям Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), юрисдикцию которого признает Россия, право граждан на создание юридического лица, для того чтобы совместно действовать для реализации общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов свободы объединения, без которого такое право было бы лишено всякого смысла. Европейский Суд рассматривает принудительную ликвидацию в качестве «наиболее радикальной меры, возможной для объединения, которая, в качестве таковой, должна применяться только в исключительных случаях за очень серьезные нарушения»<sup>96</sup>.

Несмотря на это, за последний год решения о принудительной ликвидации были вынесены судами в отношении сразу двух активно работающих профсоюзов, входящих в состав Конфедерации труда России.

<sup>96</sup> Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, no. 37083/03.

## Решение о ликвидации Межрегионального профсоюза «Рабочая Ассоциация»

Помощником прокурора Красногвардейского района г. Санкт-Петербурга 1 декабря 2017 г. на имя прокурора Красногвардейского района г. Санкт-Петербурга был направлен рапорт, содержащий предложения о возобновлении проверки и подготовке проекта искового заявления о ликвидации Межрегионального профсоюза «Рабочая Ассоциация» с целью направления его в прокуратуру г. Санкт-Петербурга для дальнейшей подачи в Санкт-Петербургский городской суд. 1 декабря 2017 г. было принято решение о возобновлении проверки в отношении МПРА, о чем в профсоюз было направлено уведомление. Прокурор г. Санкт-Петербурга 1 декабря 2017 г. в порядке защиты интересов неопределенного круга лиц обратился в Санкт-Петербургский городской суд с административным иском о ликвидации Межрегионального профсоюза «Рабочая Ассоциация».

Доводы прокуратуры, изложенные в административном иске, можно сгруппировать по трем категориям:

1. По мнению административного истца, МПРА был допущен ряд нарушений действующего законодательства при регистрации Устава и вносимых в него изменений:

- Устав МПРА не содержит указания на организационно-правовую форму юридического лица (вместо организационно-правовой формы юридического лица — «общественная организация» в Уставе МПРА указан вид юридического лица — «профсоюз»);
- адрес места нахождения МПРА, указанный в Уставе, не соответствует действительности (в Уставе МПРА указан адрес места нахождения выборного коллегиального органа в Санкт-Петербурге, а в ЕГРЮЛ — адрес места нахождения исполнительного органа в Санкт-Петербурге);
- в Уставе МПРА не корректно отражены категории и профессиональные группы объединяемых граждан (Устав МПРА в связи с межотраслевым характером деятельности профсоюза содержит формулировку «членами Профсоюза могут быть лица рабочих, инженерных и иных специальностей»);
- в тексте новой редакции Устава МПРА указано, что изменения в Устав внесены в марте 2015 г., в то время как в действительности изменения были внесены в апреле 2015 г.

2. По мнению административного истца, имели место неоднократные факты осуществления МПРА деятельности, противоречащей

уставным целям, а именно совершение действий, не направленных на представление и защиту социальных и трудовых прав и интересов членов профсоюза и не соответствующих видам деятельности, предусмотренным в Уставе:

- размещение на сайте МПРА в разделе «Новости МПРА» информационного материала «Платон нам не друг»<sup>97</sup>;
- размещение на сайте МПРА в разделе «Новости и события / В России» текста авторской публикации журналиста Д. Д. Жвани «Импортозамещение превращается в пошлый водевиль»<sup>98</sup>;
- организация активистами МПРА митинга за доступную медицину 30 ноября 2014 г. в поддержку всероссийской кампании, организованной Конфедерацией труда России (МПРА является членской организацией КТР), и размещение сообщения об этом на сайте МПРА<sup>99</sup> и в социальной сети «Вконтакте».

3. По мнению административного истца, в деятельности МПРА имеются признаки деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, однако МПРА не подал заявление о включении его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента:

- политическая деятельность, выразившаяся в размещении в группе МПРА в социальной сети «Вконтакте» информационного материала в поддержку кампании по внесению поправок в ст. 134 ТК РФ за регулярную и обязательную индексацию зарплаты на величину инфляции<sup>100</sup> и указание ссылки на общественную петицию о внесении соответствующих изменений в законодательство<sup>101</sup>;
- получение МПРА иностранного финансирования, выразившееся в перечислении на расчетный счет МПРА денежных средств от международного профсоюза Global Union IndustriALL (МПРА является его членской организацией) на проведение профсоюзных тренингов в размере 175 000 руб. в 2015 г. и 188 350 руб. в 2016 г.

<sup>97</sup> URL: <https://mpras.ru/news/mpra/1926-Platon-nam-ne-drug>.

<sup>98</sup> URL: <https://mpras.ru/news/russia/1947-Importozameshenie-prevrashaetsia-v-poshlii-vodevil>.

<sup>99</sup> URL: <https://mpras.ru/news/mpra/1750-V-Peterburge-proshel-miting-za-dostupnyuyu-medicinu>.

<sup>100</sup> URL: [https://vk.com/mprasu?w=wall-36055183\\_3908](https://vk.com/mprasu?w=wall-36055183_3908).

<sup>101</sup> URL: <https://www.change.org/p/государственная-дума-вести-в-трудовой-кодекс-положение-об-обязательной-индексации-зарплаты>.

В судебном заседании представители прокуратуры г. Санкт-Петербурга настаивали, что перечисленные нарушения являются грубыми и неустраняемыми, а потому дают основания для ликвидации организации. 10 января 2018 г. Санкт-Петербургский городской суд удовлетворил административный иск прокуратуры и принял решение о ликвидации профсоюза МПРА<sup>102</sup>.

В основу решения суда были положены следующие доводы.

При регистрации Устава МПРА и вносимых в него изменений были допущены нарушения действующего законодательства. Данные нарушения не были квалифицированы судом как грубые и неустраняемые.

Положения Устава МПРА не содержат указания на конкретные категории и профессиональные группы объединяемых граждан. Членами МПРА могут быть студенты, пенсионеры и временно не работающие граждане, что признано судом «грубым и неустраняемым нарушением». Таким образом, суд фактически признал незаконным членство в профсоюзе следующих категорий граждан: временно не работающие; пенсионеры; студенты; работники различных специальностей.

МПРА, получая иностранное финансирование и осуществляя политическую деятельность, не подал заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Суд пришел к следующим выводам:

- профсоюзы вправе заниматься политической деятельностью в социально-экономической сфере;
- если профсоюз реализует это право и при этом на счет профсоюза поступают денежные средства от иностранного субъекта, профсоюз обязан зарегистрироваться в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

К политической деятельности в данном случае судом были отнесены размещенные на сайте МПРА и в социальной сети «ВКонтакте» информационные материалы в поддержку протестов дальнбойщиков, в поддержку кампании по регулярной индексации зарплат, а также публикация авторского материала об импортозамещении. Более того, с точки зрения суда, деятельность, связанная с размещением двух из этих публикаций является неуставной деятельностью МПРА, так как

<sup>102</sup> URL: [https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srvc\\_num=1&name\\_op=doc&number=11138020&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srvc_num=1&name_op=doc&number=11138020&delo_id=1540005&new=0&text_number=1).

не направлена на защиту каких-либо социальных или трудовых прав работников.

В качестве зарубежного финансирования суд указал целевые средства, которые были перечислены МПРА Международным профсоюзом *IndustriALL Global Union*<sup>103</sup>, на проведение профсоюзных тренингов, и факт расходования этих средств на заявленные цели.

Профсоюзом была подана апелляционная жалоба в Верховный Суд РФ.

### **Решение о ликвидации Сибирской территориальной организация Федерального профсоюза авиационных диспетчеров России (ФПАД России)**

Сибирская территориальная организация ФПАД России была учреждена 19 апреля 2003 г. В ее состав входит 12 ППО, расположенных в различных городах Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ХМАО — Югры), по месту нахождения Центров обслуживания воздушного движения филиала «Аэронавигация Северо-Сибири» ФГУП «Госкорпорация по Организации воздушного движения» (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»).

Управлением Минюста России по ХМАО — Югре в процессе осуществления полномочий по контролю за деятельностью некоммерческих организаций<sup>104</sup> был сделан вывод о наличии нарушений в деятельности Сибирской территориальной организации ФПАД России, которые по мнению государственного органа выразились в следующем:

- непредставление ежегодной информации о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц<sup>105</sup>;
- непредставление информации об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, денежных средств и иного имущества, о целях их

<sup>103</sup> Международное объединение профсоюзов *IndustriALL Global Union* объединяет более 50 миллионов наемных работников в 140 странах, включая Россию. Помимо МПРА, в его состав входит девять общероссийских профсоюзов // URL: <http://www.industrial-all-union.org/>.

<sup>104</sup> См.: ст. 38 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

<sup>105</sup> Такая обязанность некоммерческих организаций определена абз. 4 ч. 1 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях».

расходования или использования и об их фактическом расходования или использовании по форме ОН0003 ежегодно, не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным<sup>106</sup>.

Управление Министерства юстиции РФ по ХМАО — Югре 5 июня 2017 г. обратилось в Нижневартовский городской суд ХМАО — Югры с административным иском о прекращении деятельности общественной организации и об исключении из Единого государственного реестра юридических лиц Сибирской территориальной организации Федерального профсоюза авиационных диспетчеров России.

Нижневартовский городской суд ХМАО — Югры 17 ноября 2017 г. принял решение о признании Сибирской территориальной организации ФПАД России, прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица<sup>107</sup>. Рассмотрение дела состоялось без участия представителей профсоюза, поскольку профсоюз не был надлежащим образом уведомлен о судебном заседании.

Решение суда было обжаловано профсоюзом в суде апелляционной инстанции. Апелляционным определением суда ХМАО — Югры 13 февраля 2018 г. решение Нижневартовского городского суда оставлено без изменений. Решение вступило в законную силу.

Описанные выше судебные решения вызывают серьезную обеспокоенность, так как не учитывают фундаментальные международные принципы и права в области свободы объединения, а также положения действующего российского законодательства о профсоюзах. Очевидно, что решение суда о применении столь исключительной меры как ликвидация в отношении профсоюза является вмешательством в реализацию принципа свободы объединения в смысле, придаваемом ей Конституцией РФ, Конвенцией МОТ № 87 и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и способно причинить серьезный ущерб российскому профсоюзному движению и системе представления профессиональных интересов трудящихся в целом.

Возможность применения в отношении профсоюза положений закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, создает неравенство в регулировании положения

профсоюзов и объединений работодателей, а, следовательно, нарушает основной принцип социального партнерства — равноправие сторон.

Требование о предоставлении органам исполнительной власти финансовой отчетности, а также требование о дополнительной регистрации серьезным образом нарушают основополагающие права профсоюзов, запрет на контроль и вмешательство государства в вопросы финансирования профсоюзов.

Возможность роспуска профсоюзной организации при наличии свидетельства того, что она получает финансовую или какую-либо иную помощь из иностранного источника, также несовместимы с принципами свободы объединения, так как международная профсоюзная солидарность является основой и одной из основных целей профсоюзного движения.

Отдельно стоит отметить, что такая исключительная мера, как ликвидация профсоюза, была избрана судами в ситуациях, когда вменяемые профсоюзам нарушения являлись устранимыми и не представляли какой-либо опасности для общества.

### **3. ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРАВА НА ОРГАНИЗАЦИЮ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ (КОНВЕНЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА № 98)**

#### **3.1. АНТИПРОФСОЮЗНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ**

Общий запрет дискриминации установлен в российском законодательстве в ч. 3 ст. 19 Конституции РФ. Запрещение дискриминации в сфере труда предусмотрено в ст. 3 ТК РФ, а также в специальных нормах Трудового кодекса РФ — запрет дискриминации при заключении трудового договора (ст. 64) и при оплате труда (ст. 132). За нарушение данных положений предусмотрена административная ответственность, закрепленная в КоАП РФ (ст. 5.62), и уголовная (ст. 136 УК РФ). Тем не менее лица, подвергающиеся дискриминации в трудовых отношениях, в том числе по признаку членства в профсоюзе, сталкиваются с большими сложностями при попытках защиты от дискриминационных действий, несмотря на наличие указанных правовых норм.

<sup>106</sup> См.: абз. 8 ч. 1 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и подп. «б» п. 2 постановления Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

<sup>107</sup> URL: [https://vartovgor--hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srvm\\_num=1&name\\_op=doc&number=160565761&delo\\_id=1540005&new=&text\\_number=1](https://vartovgor--hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srvm_num=1&name_op=doc&number=160565761&delo_id=1540005&new=&text_number=1)



Антипрофсоюзная дискриминация может выражаться в разных формах, ниже приведены примеры наиболее распространенных способов дискриминации членов профсоюза, которые применяют работодатели.

### **Привлечение активистов профсоюза к дисциплинарной ответственности**

Данный механизм используется в отношении членов различных профсоюзов. Примером является ППО МПРО «Учитель» в ГБПОУ «Воробьевы горы» — «Центр на Донской» в г. Москве. Там в ноябре 2014 г. была создана ППО из-за недовольства сотрудников учреждения проводимой административной реформой, сменой руководства, бюрократией и изменениями в образовательных программах без согласования с педагогами. С этого момента ППО находится в постоянном конфликте с руководством, что приводит к попыткам администрации осложнить работу педагогов. Для этого руководство школы выбрало тактику привлечения преподавателей к дисциплинарной ответственности. Педагоги В. А. Вдовина, Т. Ю. Фёдорова, В. А. Пояркова в 2016—2017 гг. были привлечены несколько раз к дисциплинарной ответственности при отсутствии для этого каких-либо законных оснований. Преподаватели обращались с исками в Гагаринский районный суд г. Москвы, однако большинство взысканий были признаны законными, так как суд основывал свои решения исключительно на доводах работодателя, игнорируя позицию истцов и совсем не учитывая факт их профсоюзной борьбы.

Аналогичные ситуации происходили в 2015—2017 гг. и в других ППО МПРО «Учитель»: в ГБОУ школа № 581 Приморского района Санкт-Петербурга, ГБОУ СПО «Санкт-Петербургский издательско-полиграфический техникум», МБУ ДО «Детская школа искусств Сарапульского района» (Удмуртская республика), СОШ № 1 г. Иркутска, ГБОУДО МДЮЦ ЭКТ г. Москвы, ГБОУ «Хотьковская школа-интерната V вида» Московской области.

Аналогичная практика со стороны работодателя также используется в организациях в сфере здравоохранения. Например, на нескольких членов МПРЗ «Действие» были наложены дисциплинарные взыскания после активных профсоюзных компаний в таких учреждениях, как МБУЗ ССМП г. Уфы и ГБУ «Городская поликлиника № 180 Департамента здравоохранения города Москвы». Работникам не удалось обжаловать ни одного дисциплинарного взыскания, что привело к уменьшению активности деятельности профсоюза.

### **Увольнение профсоюзных активистов**

Данный способ дискриминации также является распространенным механизмом действий работодателя, в основном он используется в отношении самых активных членов профсоюза.

6 февраля 2017 г. председатель профсоюза работников ГУП «Московский метрополитен» Николай Гостев был уволен за интервью, которые он дал средствам массовой информации. Профсоюз считает данное увольнение преследованием за активное отстаивание Гостевым прав работников. В интервью Гостев не разглашал конфиденциальную информацию, однако работодатель указал, что в организации действует запрет на общение «по вопросам производственной деятельности» с представителями СМИ. Люблинский районный суд г. Москвы 26 июня 2017 г. отказал в удовлетворении требований о восстановлении на работе и признании дискриминации. Гостев обжалует решение суда в вышестоящих судебных инстанциях.

6 апреля 2016 г. в ГБОУ «Школа № 2097» была создана ППО МПРО «Учитель». Председателем была избрана Н. О. Меднис. После уведомления работодателя о создании ППО директор учреждения начала оказывать моральное давление на педагогов, о членстве которых в профсоюзе ей стало известно, в том числе, на председателя ППО Н. О. Меднис. В 2016—2017 учебном году Меднис была сокращена учебная нагрузка до 18 часов в неделю (минимальная ставка учителя). В августе 2017 г. ее пытались уволить, но не смогли найти оснований. 17 октября 2017 г. был издан приказ об увольнении Меднис за аморальный поступок («изъяла из рук дежурного администратора Л. Ф. Езерской запрос на объяснения в связи с отсутствием на одном из уроков»). Ею подан иск о восстановлении на работе в Тушинский районный суд г. Москвы.

Стоит отметить, что в случае восстановления работника работодатели продолжают дискриминировать профсоюзников. В марте 2016 г. Т. В. Семёнову, активиста МПРО «Учитель» в ГБОУ «Хотьковская школа-интернат V вида» Московской области, уволили по п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (неоднократное неисполнение обязанностей), это была третья попытка избавиться от профсоюзного активиста. Первая попытка работодателя уволить Т. В. Семёнову была предпринята в мае 2014 г., работница была восстановлена в судебном порядке. После второй попытки суд также восстановил работника. После третьего увольнения Т. В. Семёнова не стала обращаться в суд, чтобы восстановиться на работе. После ее увольнения из ППО массово начали выходить члены, опасаясь, что с ними произойдет аналогичная ситуация.

Массовые увольнения профсоюзных активистов также наблюдались в 2017 г. в ППО МП «Новопроф» в Центральном банке РФ. Члены профсоюза Г. Работюгова и А. Воронин были уволены в связи с сокращением штата работников, однако, по мнению профсоюза, такое сокращение носило фиктивный характер. Председатель ППО В. Бек был уволен за прогул, хотя находился в это время в больнице. Работники обратились в суд и обжалуют увольнения.

Также из практики можно сделать вывод, что даже в случае оспаривания увольнения, суды опираются на процедурные аспекты, а не на факт наличия дискриминации. Например, правовой и технический инспектор ППО МПРА в Самарской области на ООО «Тимашевская птицефабрика» Т. П. Щепетова была уволена 1 декабря 2015 г. в связи с сокращением штата. По мнению профсоюзной организации, истинной причиной сокращения стала профсоюзная активность работницы. Увольнение Т. П. Щепетовой было оспорено профсоюзом в суде, и 27 января 2016 г. решением суда увольнение было признано незаконным, так как Т. П. Щепетова являлась членом участковой избирательной комиссии, имела дополнительные законодательные гарантии и не могла быть уволена в связи с сокращением штата. В то же время, дискриминация по признаку членства в профсоюзе судом признана не была.

### **Иные формы давления на членов профсоюза**

Работодатели используют различные формы давления на членов профсоюза с целью принуждения их к выходу из профсоюза. Так, в ООО «ПСМА Рус» в г. Калуге, где активную работу ведет ППО Калужской области МПРА, 11 апреля 2017 г. мастер вызвала в свой кабинет активиста профсоюза К. Петрову, пояснив, что «не даст ей спокойно работать на предприятии», предложила уйти по собственному желанию с выплатой компенсации. Подобные беседы проводились ежедневно, всех членов профсоюза вызывали по списку в кабинеты руководства, где они подвергались психологическому давлению со стороны руководства. В подобных ситуациях профсоюз не имеет эффективных механизмов юридической защиты. Аналогичная ситуация наблюдалась в 2016 г. в ЗАО «АД Пластик Калуга», где также активно работала ППО Калужской области МПРА. Там работников заставляли по образцу писать заявления о выходе из профсоюза. В заявлениях говорилось о том, что «работник был введен в заблуждение председателем профсоюза и никогда членом профсоюза не являлся». Таким образом, профсоюз потерял часть своих членов, так как работники опасались неблагоприятных последствий в случае отказа писать предложенные заявления.

В 2017 г. Шереметьевский профсоюз летного состава (ШПЛС) начал кампанию по индексации заработной платы работникам ПАО «Аэрофлот» (г. Москва), после чего началось активное противодействие со стороны работодателя. Командный состав, исполняя распоряжение работодателя, начал активную работу по уменьшению численности ШПЛС. Манипулируя зависимым положением подчиненных, они с помощью угроз и шантажа предлагали выйти из ШПЛС и вступить в ППО работников Аэрофлота. Шереметьевский профсоюз летного состава обратился в прокуратуру, однако давление пока не прекратилось.

Также с активным давлением сталкиваются недавно созданные профсоюзы. 30 апреля 2017 г. рабочие кондитерской фабрики «Сладонез» в Омске создали профсоюз, ППО вошла в состав МП «Новопроф». Сразу после создания профсоюза руководство организации использовало следующие методы давления на профактив: пристрастное отношение к активистам профсоюза и попытки привлечения их к ответственности, лишения премий, дискредитации МП «Новопроф» в глазах рабочих, угрозы в адрес работников — членов профсоюза, переводы профсоюзных активистов в худшие рабочие условия, на тяжелые работы, отказ в предоставлении стенов и помещений для профсоюзной организации и др. Также представители администрации проводили обыски личных шкафчиков лидеров профсоюза в раздевалках и изымали профсоюзную документацию. Межрегиональный профсоюз «Новопроф» заявил публичное требование о немедленном прекращении дискриминационных действий по отношению к членам профсоюза, однако ситуация пока не разрешилась. Кроме этого, в августе 2017 г. было уволен председатель профкома Олег Марченко, дело о признании увольнения незаконным рассматривается в суде.

С сентября 2016 г. администрация ПАО «Владивостокский морской торговый порт» (ПАО ВМТП) различными способами понуждала работников к выходу из Российского профсоюза докеров (РПД) и вступлению в новую профсоюзную организацию, созданную работодателем. Руководителями различных уровней проводились собрания бригад, на которых озвучивалось, что профсоюз будет уничтожен, а неугодные работники сокращены или уволены по «плохим основаниям». Руководители подразделений порта и их подчиненные проводили личные беседы с работниками, звонили по телефону во вне рабочее время, вызывали по одному в свои рабочие кабинеты, где настоятельно предлагали написать заявление о выходе из РПД, а в случае отказа — угрожали применением дисциплинарных взысканий, переводом в бригаду, занимающуюся вспомогательными и хозяйственными

работами, переводом на низкоквалифицированные работы, увольнением. Представителями работодателя намеренно создавались ситуации, из-за которых работники — члены профсоюза пытались привлечь к дисциплинарной ответственности.

Особому прессингу со стороны администрации подвергались активисты, профорганизаторы и члены выборного профсоюзного органа. Пытаясь защитить свои права, работники обращались в прокуратуру, следственный комитет, трудовую инспекцию, подавались заявления о совершении руководством порта уголовно наказуемого преступления по ст. 136 УК РФ (нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина). Однако никаких действий со стороны правоохранительных и надзорных органов не последовало. Не привело к каким-то результатам обращение руководства Конфедерации труда России в Генеральную прокуратуру РФ. В результате ППО РПД на ПАО «ВМТП» перестала существовать.

Еще одной формой давления со стороны работодателя является организация судебного процесса против профсоюза. В августе 2017 г. в Василеостровский районный суд Санкт-Петербурга был подан гражданский иск о признании собрания 15 марта 2017 г. работников Санкт-Петербургского государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения «Академия управления городской средой, градостроительства и печати» несостоявшимся, а принятых на нем решений недействительными. Иск подан от группы работников, но по инициативе руководства учреждения и при поддержке юристов учреждения. Среди ответчиков — ППО МПРО «Учитель».

Председатель ППО Ю. Маркова считает, что цель иска — подорвать деловую репутацию профсоюза «Учитель», создать невозможные условия для профсоюзной работы, помешать профессиональной деятельности педагогов. 14 марта 2017 г. Маркова обращала внимание сотрудников, что висят объявления, объявляла устно о времени проведения собрания и повестке. Среди истцов есть те, кто подписал лист ознакомления с информацией о собрании. Иск подан на всех участников собрания, а также на ППО МПРО «Учитель». Ответчикам после посещения судебного заседания по этому иску в октябре 2017 г. было вручено уведомление, чтобы они объяснили свое отсутствие более 4 часов на рабочем месте без уважительной причины, несмотря на то, что непосредственные руководители о суде были предупреждены, копии повесток ими были предоставлены, расписание занятий на этот день было изменено заблаговременно (занятия перенесены). Судебные слушания продолжатся в 2018 г.

### **Дискриминация, связанная с участием в забастовке**

Примером дискриминации в связи с осуществлением профсоюзной деятельности является ситуация, сложившаяся на ООО «ПДК» в г. Дзержинском Московской области. Там с 9 по 24 декабря 2015 г. проходила забастовка членов МПРА, в которой участвовало большинство операторов склада. После прекращения забастовки со стороны работодателя началось последовательное преследование ее участников. Ряд работников были переведены на участок работы, где не выплачивается премия, отчего существенно сократилась их заработная плата. Работники В. Королёв, А. Лебедев, А. Купарев обратились в суд с требованием о признании дискриминации, однако все инстанции (Люберецкий городской суд Московской области, Московский областной суд) вплоть до Верховного Суда РФ отказали в удовлетворении требований, ссылаясь на недоказанность работниками факта дискриминации. На другого работника, А. Хахина, оказывалось систематическое давление. 19 апреля 2016 г. трудовой договор с ним был расторгнут по п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ (в связи с отказом работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора).

Между тем никаких изменений организационных и производственных процессов, которые могли бы повлечь изменения условий труда, послужившие основанием для увольнения, в организации не произошло. Хахин обратился в суд с заявлением о восстановлении на работе. Люберецкий городской суд Московской области в удовлетворении требований А. Хахина отказал. Московский областной суд отменил решение суда первой инстанции и восстановил А. Хахина на работе в связи с формальными нарушениями процедуры увольнения, однако факт того, что увольнение носило дискриминационный характер, судом признан не был.

С 20 января 2016 г. в простой был выведен председатель ППО Г. Сивачев с формулировкой «по причинам, не зависящим от работника и работодателя». Свои действия работодатель объяснил тем, что профсоюз отказал в увольнении Г. Сивачева в связи с сокращением штата на основании ст. 374 ТК РФ, предусматривающей получение согласия вышестоящего профсоюзного органа на увольнение по нескольким основаниям. В период простоя у работодателя регулярно открывались вакансии, которые мог бы занимать Г. Сивачев, была работа по его должности, однако, работодатель эти должности Г. Сивачеву не предлагал. Работником был подан иск в Люберецкий городской суд Московской области об отмене приказа о выведении в простой,

выплате заработной платы и компенсации морального вреда. Суд исковые требования Сивачева удовлетворил, однако факт дискриминации суд также не признал.

Проанализировав вышеприведенные случаи, можно сделать вывод, что эффективной защите от профсоюзной дискриминации препятствуют ряд факторов. У большинства правоприменителей, в том числе у сотрудников правоохранительных органов и судей, отсутствует понимание того, что такое дискриминация, какое поведение является дискриминационным, а также чем дискриминация отличается от иных нарушений прав. В связи с этим на практике отсутствуют примеры вступивших в силу судебных решений, которыми признана дискриминация по признаку принадлежности к профсоюзу. Связано это, в частности, с тем, что содержащиеся в законодательстве определения дискриминации являются неполными и не раскрывают суть данного нарушения. Так ст. 3 ТК РФ не дает самого понятия дискриминации, а использует метод перечисления недопустимого поведения. Также в данной статье устанавливается открытый перечень запрещенных оснований дискриминации, что, с одной стороны, дает возможность правоприменителю самостоятельно рассматривать каждый конкретный случай на предмет установления дискриминационных действий, но, с другой стороны, усложняет процесс доказывания такого факта. В российском законодательстве не проводятся разграничения между прямой и косвенной дискриминацией и не обозначаются (за несколькими исключениями) конкретные формы поведения, которые являются дискриминационными.

В соответствии со ст. 391 ТК РФ рассмотрение дел, связанных с дискриминацией, отнесено исключительно к судебной подведомственности. Такое регулирование существенно снижает возможности работников, подвергшихся дискриминации, защищать свои права, так как обращение в суд требует от работника больших временных и материальных затрат. Внесудебные механизмы разрешения споров о наличии дискриминации в российском законодательстве не предусмотрены.

Суды при рассмотрении требований о защите от дискриминации обычно плохо представляют себе, какие факты должны быть доказаны в процессе слушания дела по дискриминации, а также каким образом распределить бремя доказывания между сторонами. В результате число судебных дел об установлении дискриминации очень незначительно (оценочно не более нескольких десятков ежегодно; статистика по этому вопросу не ведется), решения о признании фактов дискриминации крайне малочисленны.

Кроме того, в законодательстве отсутствует четкое указание на то, какие правовые последствия влечет за собой установление в судебном заседании факта дискриминации.

Таким образом, суды никак не реагируют на заявления об имевшей место дискриминации, не устанавливают факты дискриминации, ее незаконный характер, тем самым поощряя работодателей на продолжение подобного поведения в дальнейшем. Все это позволяет сделать вывод о неэффективности российского законодательства в сфере защиты от дискриминации в целом и, в частности, от дискриминации в отношении членов профсоюзов. Отсутствие механизмов защиты вынуждает работников отказываться от вступления в профсоюз, так как они заранее понимают, что будут подвергнуты дискриминационным действиям.

### **3.2. НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ**

Согласно ст. 36 ТК РФ профсоюзы имеют право на ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров и соглашений. В ст. 13 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» также предусмотрено, что профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы имеют право на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений и коллективных договоров от имени работников в соответствии с федеральным законом. Среди основных принципов социального партнерства в числе прочих называются: равноправие сторон, уважение и учет их интересов, соблюдение сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательность выполнения коллективных договоров, соглашений, контроль за выполнением принятых коллективных договоров, соглашений. На практике реализация данных принципов профсоюзами в процессе коллективных переговоров оказывается весьма затруднительной. Многие работодатели игнорируют требования профсоюзов о начале коллективных переговоров, затягивают коллективные переговоры, отказываются допустить профсоюзы меньшинства в процесс коллективных переговоров.

#### **Уклонение работодателя от коллективных переговоров**

Работодатели часто намеренно игнорируют требования работников по заключению нового коллективного договора, тем самым затягивая время и не исполняя свои обязательства. Такая ситуация наблюдалась

в 2015 г. в ОАО «Морской порт Санкт-Петербург», где работодатель долгое время уклонялся от коллективных переговоров с ППО РПД, которая использовала различные механизмы для вовлечения работодателя в коллективно-договорной процесс: коллективные действия, обращения к руководству региона, использование СМИ. Можно сделать вывод, что установленные законодательством механизмы защиты профсоюза в случае уклонения работодателя от коллективных переговоров, а именно привлечение работодателя к административной ответственности, не являются эффективными и не стимулируют работодателя участвовать в коллективных переговорах.

### **Неуведомление профсоюза о начале коллективных переговоров**

Работодатели не редко практикуют заключение коллективных договоров с лояльным работодателю профсоюзом и игнорируют другие профсоюзы, существующие на предприятии. В 2017 г. в ГУП «Московский метрополитен» начались коллективные переговоры по разработке и заключению нового Коллективного договора на 2018—2020 гг. В переговорах приняли участие Дорожная территориальная организация Российского профессионального союза железнодорожников и транспортных строителей (ДОРПРОФЖЕЛ) и администрация ГУП «Московский метрополитен». При этом в организации ГУП «Московский метрополитен» имеются две профсоюзных организации. Кроме ДОРПРОФЖЕЛа действует также Объединенная профсоюзная организация работников ГУП «Московский метрополитен». О начале переговоров администрация и ДОРПРОФЖЕЛ не информировали представителей Объединенной профсоюзной организации работников ГУП «Московский метрополитен».

Председатель Объединенной профсоюзной организации работников ГУП «Московский метрополитен» направил письмо руководству метрополитена и ДОРПРОФЖЕЛа с предложением принять участие в коллективных переговорах и включить в Единый представительный орган работников представителей профсоюза. В ответ представители ДОРПРОФЖЕЛ и ГУП «Московский метрополитен» заявили об окончании переговоров и подписании Коллективного договора, а также указали, что уведомили профсоюз путем помещения информации о начале коллективных переговоров в газете «Вечерняя Москва», где объявление было напечатано мелким шрифтом в разделе «анекдоты». Профсоюзом подавалось заявление в Трудовой арбитражный суд, подано исковое заявление в суд общей юрисдикции. Трудовой арбитражный суд в рассмотрении заявления отказал. Исковое заявление рассматривается судом.

Аналогичная ситуация произошла в 2017 г. в ФГУП «Росморпорт» Балтийского региона, где в процессе коллективных переговоров был проигнорирован Межрегиональный профсоюз лоцманов. Однако в данной ситуации профсоюзу удалось добиться решения прокуратуры о незаконности не включения в единый представительный орган для ведения переговоров по коллективному договору. Ярким примером также является уклонение работодателя на протяжении нескольких лет от проведения коллективных переговоров в Ейском морском порту, Ванинском морском порту и морском порту Санкт-Петербурга.

Можно сделать вывод, что законодательство не предоставляет профсоюзам должной защиты от недобросовестных действий работодателя при заключении коллективного договора. Административная ответственность за уклонение от проведения коллективных переговоров не является механизмом, обеспечивающим выполнение работодателем своих обязанностей, небольшой размер штрафа и сложная процедура привлечения к ответственности не дает положительных результатов. Также квалификация судами действий работодателя по уклонению от проведения коллективных переговоров в качестве коллективного трудового спора не дает профсоюзу возможность рассмотреть такие дела в суде и получить судебную защиту своего права на участие в коллективных переговорах.

## **4. ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, ТРУДЯЩИХСЯ НА ПРЕДПРИЯТИИ И ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ИМ ВОЗМОЖНОСТЕЙ (КОНВЕНЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА № 135)**

### **4.1. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ И ПОМЕЩЕНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОФСОЮЗНЫХ СОБРАНИЙ**

Согласно ст. 377 ТК РФ работодатель обязан безвозмездно предоставить выборным органам ППО, объединяющих его работников, помещение для проведения заседаний, хранения документации, а также предоставить возможность размещения информации в доступном для всех работников месте. Работодатель, численность работников которого превышает 100 человек, безвозмездно предоставляет в пользование выборным органам ППО как минимум одно оборудованное, отопляемое, электрифицированное помещение, а также оргтехнику, средства

связи и необходимые нормативные правовые документы. Таким образом, работодатель обязан создавать условия для деятельности представителей работников. Работодатели часто уклоняются от выполнения данного обязательства и игнорируют требования работников о предоставлении профсоюзу помещения. В 2016 г. ППО Калужской области МПРА на ООО «ПСМА Рус» в г. Калуге потребовала от руководства предоставления помещения, однако работодатель проигнорировал требование профсоюза и не отвечал на письма председателя профсоюза.

Другим способом фактического отказа в предоставлении помещения является предоставление помещения, которое невозможно использовать для ведения профсоюзной деятельности. В 2016 г. работодатель в ООО «Тимашевская птицефабрика» в Краснодарском крае предоставил ППО Самарской области МПРА помещение для профсоюзных собраний в кабинете начальника службы безопасности, что делает невозможным его использование. Формально работодатель исполнил свою обязанность, и прокуратора не может обязать его предоставить другое помещение, но фактически деятельность профсоюза на территории, полностью подконтрольной работодателю, невозможна.

Центральный банк РФ также формально предоставил ППО МП «Новопроф» помещение, однако фактически члены профсоюза не имеют доступа в предоставленное помещение, так как оно находится на значительном удалении.

Таким образом, чаще всего работодатели после жалоб профсоюза в прокуратуру предоставляют помещения, но использовать их на практике профсоюз не может. В законодательстве отсутствует механизм оценки того, какое помещение может быть использовано для профсоюзной деятельности, что негативно влияет на работу профсоюза.

#### **4.2. СБОР ПРОФСОЮЗНЫХ ВЗНОСОВ**

В соответствии с п. 3 ст. 28 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» при наличии письменных заявлений работников, являющихся членами профсоюза, работодатель ежемесячно и бесплатно перечисляет на счет профсоюза членские профсоюзные взносы из заработной платы работников в соответствии с коллективным договором, соглашением. Работодатель не вправе задерживать перечисление указанных средств. Одним из основных источников формирования имущества профсоюзов являются взносы их членов. В связи с этим установленные в данной сфере

гарантии также очень важны, и работодатели не должны препятствовать сбору профсоюзных взносов.

Работодатели имеют возможности создавать условия, которые фактически препятствуют сбору профсоюзных взносов. Например, ППО РПД в 2015 г. направила в бухгалтерию ОАО «ЕВРАЗ НМТП» (Находка, Приморский край) 31 заявление работников об удержании профсоюзных взносов из заработной платы и перечислении их на счет первичной организации. Заявления были направлены с сопроводительными письмами первичной организации, с указанием реквизитов банковского счета. Однако заявления были возвращены работодателем с объяснением, что «заявления представлены работодателю не самими упомянутыми в них лицами, а их подписи в установленном порядке не удостоверены». Дальнейшая переписка с работодателем и личная встреча с Управляющим директором результатов не дали. После этого работодатель издал приказ «О порядке приема заявлений работников об удержании денежных средств из заработной платы», согласно приказу заявление на удержание может быть подано только в первую и третью пятницу месяца во время обеденного перерыва. Заявления подаются работником лично, либо представителем, полномочия которого удостоверены в установленном законом порядке (надлежаще оформленная доверенность). Если заявление получено почтовой корреспонденцией, подпись работника в заявлении должна быть удостоверена почтовой организацией. Работодатель фактически создал условия, которые препятствуют организации перечисления профсоюзных взносов. Часть членов профсоюза работала в структурном подразделении предприятия, находящемся в другом районе города, поэтому подать лично заявления в управление порта в течение обеденного перерыва они не имели возможности.

В 2015 г. в МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 46» г. Калуги член ППО Калужской области МПРА Г. В. Иванова уведомила своего работодателя о вступлении в профсоюз МПРА, подав личное заявление на основании ст. 377 ТК РФ об удержании из ее заработной платы профсоюзных взносов и перечислении их на расчетный счет МПРА. Однако директор МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 46» В. А. Богачев вызвал Г. В. Иванову и отказал ей в признании ее права на представительство интересов со стороны МПРА, отказался перечислять профсоюзные взносы из ее зарплаты и вернул все документы, обосновав это тем, что в организации отсутствует ячейка этого профсоюза. Профсоюз МПРА подготовил заявление в прокуратуру о нарушении законодательства. Однако прокуратура Калужской области

не увидела в данной ситуации никаких нарушений. Г. В. Иванова была вынуждена написать заявление о выходе из профсоюза.

### **4.3. ДОСТУП ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРОФСОЮЗА НА РАБОЧИЕ МЕСТА**

Согласно п. 5 ст. 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзные представители вправе беспрепятственно посещать организации и рабочие места, где работают члены соответствующих профсоюзов, для реализации уставных задач и предоставленных профсоюзам прав. Закрепленное право профсоюзных представителей беспрепятственно посещать организации и рабочие места, где работают члены соответствующих профсоюзов, для реализации уставных задач и предоставленных профсоюзам прав, по большому счету, не только защищает социально-трудовые права и интересы работников, но и обеспечивает реализацию соответствующих прав профсоюзов, что является важнейшей составляющей деятельности профсоюзов.

Работодатели по-разному обосновывают отказ в допуске членов профсоюза на территорию предприятия для проведения профсоюзной работы. Например, в 2015 г. активистов ППО МПРА, находящихся в простое, не пускали на завод «ПСМА Рус» для проведения профсоюзной работы. Пропуска таким работникам блокировались, и доступ на территорию работодателя был закрыт, какие-либо жалобы в государственные органы (прокуратуру, государственную инспекцию труда) на действия работодателя никак не повлияли.

В Санкт-Петербургской государственной академии ветеринарной медицины в 2017 г. на территорию не допускались представители Межрегионального профсоюза работников высшей школы «Университетская солидарность». Профсоюзную делегацию отказались пропускать в Академию на том основании, что руководство вуза отрицало существование первичной организации профсоюза «Университетская солидарность». Основанием для такого отрицания руководство считало то, что ППО не предоставила ректорату информацию о членах своей ППО. Представителям профсоюза все же удалось попасть на территорию Академии и направиться к ректору, чтобы вручить ему уведомление о проведении инспекции Академии. Однако юристконсульт Академии сообщила, что в связи с террористической угрозой действие законодательных норм о правах профсоюзов приостановлено.

Часто охрана предприятия ссылается на отсутствие специального разрешения руководства для пропуска профсоюзных активистов. В 2016 г. Т. П. Щепетова, являющаяся правовым и техническим профсоюзным инспектором труда ППО Самарской области МПРА, оповестила генерального директора ООО «Тимашевская птицефабрика» (Краснодарский край) о времени и датах проведения проверок. 27 февраля 2016 г. она пришла на КПП завода, где работают члены профсоюза, предъявила удостоверение профсоюзного инспектора, но контролеры отказали в пропуске, ссылаясь на то, что им не поступало распоряжения о допуске Щепетовой от генерального директора.

Таковыми действиями работодатели препятствуют деятельности профсоюза в части осуществления контроля за соблюдением работодателем трудового законодательства на рабочих местах. Особенно с такими проблемами сталкиваются профсоюзы, которые объединяют работников разных организаций. Прокуратура и государственная инспекция труда медленно реагируют на информацию о подобных нарушениях со стороны работодателя, в связи с чем профсоюз не имеет возможность своевременно и эффективно осуществлять свои функции в интересах членов.

### **5. ДИФФАМАЦИЯ**

В международной практике и постановлениях ЕСПЧ диффамация понимается как распространении не соответствующих действительности порочащих сведений, умаляющих честь, достоинство и деловую репутацию потерпевшего.

В российском законодательстве понятие «диффамация» не закреплено, оно является доктринальным, фактически его содержание раскрывается в ст. 150, 152 Гражданского кодекса РФ.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» также указано, что «используемое Европейским Судом по правам человека в его постановлениях понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, содержащемуся в статье 152 Гражданского кодекса Российской Федерации». В российской судебной практике и юридической литературе указанный термин применяется преимущественно в области гражданских правоотношений.

Профсоюзные организации в последние годы сталкивались со случаями диффамации в качестве способа давления. В средствах массовой

## ТРУДОВЫЕ ПРОТЕСТЫ В РОССИИ И РОЛЬ ПРОФСОЮЗОВ

информации выходили статьи и видеоматериалы, которые содержали недостоверные сведения о деятельности профсоюзов, профсоюзы изображались как деструктивные организации, финансируемые из иностранных источников, деятельность которых непрозрачна и даже вредоносна.

Наиболее ярким примером такого давления является подготовка и распространение видеофильма «Механика профсоюза». 31 марта 2016 г. на телеканале телерадиокомпании «Ника-ТВ» в городе Калуга вышла телевизионная передача «Механика профсоюзов» продолжительностью 22 минуты, полностью посвященная деятельности ППО Калужской области МПРА, которая содержала негативно окрашенные недостоверные сведения о работе профсоюза. В передаче демонстрировались фрагменты записей разговоров активистов профсоюзов, сделанные и использованные без их ведома, документы профсоюза, а также озвучивались различные интерпретации материалов профсоюза и предположения о связи МПРА с запрещенными в России организациями и западными спецслужбами. Сразу же после эфира запись передачи появилась в общем доступе и активно распространялась в сети Интернет.

Выпуск этой передачи по мнению профсоюза, был частью антипрофсоюзной кампании, в связи с ситуацией, сложившейся на двух крупнейших предприятиях автомобильной промышленности — ООО «Фольксваген Груп Рус» и ООО «ПСМА Рус». На первом предприятии происходила подготовка к выборам в совет трудового коллектива, на втором — профсоюз активно работал над решением проблем с невыплатой на протяжении двух лет работникам компенсации за работу во вредных условиях, а также незаконным отправлением в отпуск всех производственных рабочих. Для изготовления подобной передачи и ее распространения необходимо привлечение значительных ресурсов. Можно предположить, что заказчиком могла быть влиятельная и финансово устойчивая организация, которой необходимо было дискредитировать профсоюз МПРА и лишить его влияния на местах.

Распространение подобных материалов наносит серьезный ущерб репутации профсоюза. Механизмом защиты от диффамации является обращение в суд с иском о защите деловой репутации. Однако выстраивание доказывания в таких делах является весьма сложным и субъективным, в связи с чем использование данного механизма защиты является для профсоюзов затруднительным.

Одна из функций профессиональных союзов как социального института — это содействие снижению напряженности в обществе и развитию равноправного диалога в сфере трудовых отношений. Постсоветский период в России — это время постоянных конфликтов работников с работодателями, которые, порой, выливаются в масштабные протесты и приобретают крайние формы, граничащие с гражданским неповиновением. Такими были многочисленные и повсеместные протесты 1990-х гг., среди которых особо выделялись акции 1998 г., получившие название «рельсовых войн», массовые выступления работников бюджетных отраслей в середине 2000-х гг. против монетизации льгот, слившиеся с протестами пенсионеров и инвалидов. Широкий резонанс получили протесты, сопровождавшиеся перекрытием автодороги в г. Пикалево (Ленинградская обл., 2009 г.) и железной дороги в Междуреченске (Кемеровская обл., 2010 г.)<sup>108</sup>, которые вынуждены были улаживать непосредственно на месте первые лица государства.

Протесты работников не всегда проходят с участием профсоюзов. Иногда профсоюзы оказывали решающее влияние на действия работников, инициируя акции, удерживая участников от чересчур радикальных действий, помогая наладить переговорный процесс с властями и работодателями. В других случаях профсоюзы оставались в стороне от событий, а работники сами вели переговоры, находили варианты решения своих проблем. Соотношение стихийных и организованных профсоюзами акций — важный параметр, характеризующий сложившуюся систему разрешения противоречий в сфере трудовых отношений.

Однако при всей важности эта тема нечасто попадает в поле общественного внимания. Во многом это происходит потому, что в стране отсутствует адекватная государственная система учета забастовок,

<sup>108</sup> Более подробно об упомянутых конфликтах и ряда других, возникших после 2000 г., см.: Бизюков П. Как защищают трудовые права в России: коллективные трудовые протесты и их роль в регулировании трудовых отношений. М.: АНО «Центр социально-трудовых прав», 2011. С. 75–121.



которая есть во всех странах с развитой экономикой. Такая система существует, но Федеральная служба государственной статистики ведет учет только тех забастовок, которые признаны законными, т. е. соответствующими положениям Трудового кодекса РФ о трудовых спорах. Эти нормы неоднократно подвергались критике со стороны профсоюзов, политиков и экспертов — дело в том, что процедура организации законной забастовки может проходить в рамках трудового спора и требует длительного времени, сложна и запутанна. Но главная ее особенность состоит в том, что она может быть легко сорвана работодателем, который способен затянуть срок согласования, неверно оформить документ, и подготовительную работу придется начинать сначала. Не случайно профсоюзы называют эту процедуру «невыполнимой», что собственно и подтверждают данные государственной статистики, показывающие: в стране возникают единичные случаи «законных» забастовок, хотя их реальное количество исчисляется десятками и сотнями<sup>109</sup>.

С 2008 г. в московском Центре социально-трудовых прав ведется **мониторинг трудовых протестов**, фиксирующий протесты, возникающие в стране, информация о которых публикуется в Интернете<sup>110</sup>. Данные мониторинга регулярно публикуются в ведущих СМИ, в научной печати. За десять лет мониторинг превратился в развитую **аналитическую систему**, позволяющую не только фиксировать количество трудовых протестов, но также их территориальную и отраслевую локализацию, выделять причины, формы и состав участников. В частности, данные мониторинга позволяют оценить влияние профсоюзов на распространенность трудовых протестов и понять их роль в регулировании трудовых конфликтов в целом.

## 1. КОЛИЧЕСТВО ТРУДОВЫХ ПРОТЕСТОВ И ИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РАСПРОСТРАНЕННОСТЬ

В рамках мониторинга учитываются **протесты работников**, т. е. открытая форма трудового конфликта, в рамках которого работники предприятия (организации, корпорации) или трудовая группа

<sup>109</sup> Данные статистического учета забастовок и описание законодательства РФ, регулирующего трудовые споры, см.: Коллективные трудовые конфликты: Россия в глобальном контексте / под ред. Ю. П. Орловского, Е. С. Герасимовой. М.: Юридическая фирма Контракт, 2016.

<sup>110</sup> Методика мониторинга описана на сайте Центра социально-трудовых прав в разделе «Методика и информационная база мониторинга трудовых протестов ЦСТП» // URL: <http://trudprava.ru/expert/analytics/protestanalyt/1360>; отчеты и информационные справки доступны в разделе «Трудовые протесты» // URL: <http://trudprava.ru/main/protest>.

предпринимают действия в форме отказа от традиционной деятельности и взаимодействий, направленные на отстаивание своей социально-трудовой позиции через воздействия на работодателя или других субъектов, способных определять позицию работодателя, с целью ее изменения в желаемую сторону.

Особое значение имеют протесты, в ходе которых происходит полная или частичная остановка работы. Обычно такие акции называются забастовкой, но в российских условиях не всякая остановка работы является забастовкой, например, отказ от работы из-за задержки зарплаты на срок более 15 дней, предусмотренный российским законодательством. Забастовка — это всего лишь одна из форм, в ходе которой останавливается работа. Поэтому все протесты, ведущие к остановке работы, получили название **стоп-акций**, и особо выделяются как наиболее радикальные акции работников.

Данные об общем количестве протестов и стоп-акций приведены на рис. 3.



Рис. 3. Количество трудовых протестов и стоп-акций в России в 2008—2016 гг.

За девять лет среднегодовое количество протестов составляло 274 акции. Это больше, чем рабочих дней в году, т. е. каждый день где-то возникал один или несколько трудовых протестов. Довольно часто

они сопровождалась полными или частичными остановками работы, так называемыми стоп-акциями, доля которых в среднем за год составляет 40% от общего числа протестов. Данные Мониторинга показывают, что *трудовые протесты возникали практически по всей стране*. Их не было только в двух регионах Крайнего Севера — Магаданской области на Чукотке. Наибольшее количество зафиксировано в Москве — 10%, т. е. каждый десятый протест. Это объясняется тем, что в столице сосредоточены центры принятия политических и экономических решений, и здесь у работников максимальное количество шансов быть услышанными. Лидерами по числу протестных акций являются крупные города и промышленные регионы, такие как: Свердловская область, Приморский край и Санкт-Петербург (5% каждый), Челябинская область (4%) и Иркутская область (3%).

Важнейшей тенденцией, характеризующей динамику территориального распределения протестов, является их смещение из центра на периферию. Уменьшилась доля двух столичных городов Москвы и Санкт-Петербурга, и возрос удельный вес региональных центров, но одновременно происходит дальнейшее смещение протестного движения в малые города и сельскую местность. Концентрация протестов в мегаполисах и региональных столицах во многом объяснялась близостью к центрам политического и административного принятия решений, а точнее — возможностью пожаловаться властям на работодателей. Но если центральное и региональное начальство обладает ощутимым властным потенциалом, то в малых городах и тем более в сельской местности возможности влияния властей на работодателей невелики. Тем не менее *протесты сдвигаются в провинцию*, и похоже, что в этих местах работники, начиная конфликт, больше надеются на себя, а не на доброго начальника.

## 2. ДИНАМИКА ОТРАСЛЕВОЙ РАСПРОСТРАНЕННОСТИ ТРУДОВЫХ ПРОТЕСТОВ

Территориальная динамика позволяет оценить ситуацию с протестами в целом, но гораздо важнее распределение протестов по отраслям, так как в этом случае можно полнее охарактеризовать особенности протестного движения работников. На рис. 4 приведены данные о распределении протестов по отраслям экономики.

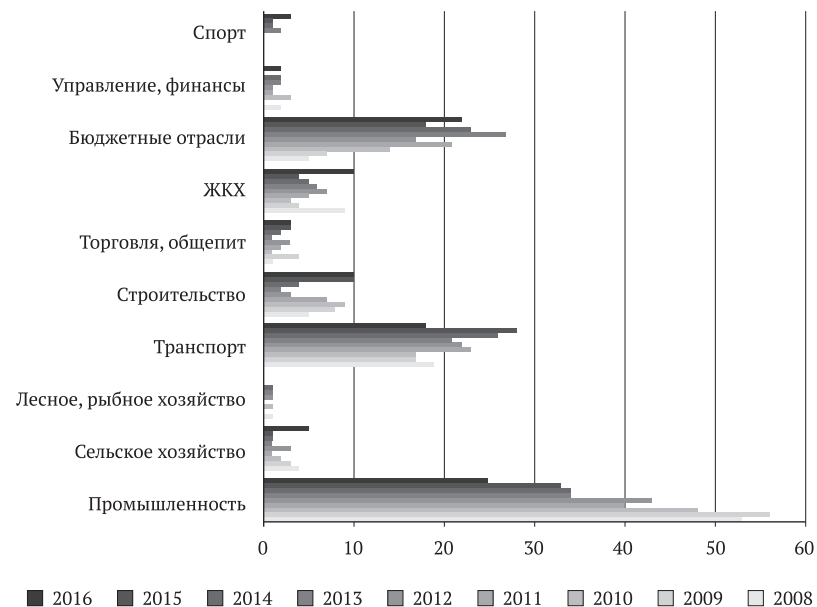


Рис. 4. Распределение трудовых протестов по отраслям в 2008–2016 гг. (% от числа протестов)

До 2012 г. главным источником трудовых протестов была промышленность. Ее доля колебалась от 40 до 56%, а среди индустриальных отраслей лидером является машиностроение от 30 до 57% от числа промышленных протестов в разные годы. Но с 2012 г. они происходят и на транспорте, в ЖКХ, строительстве и в бюджетных отраслях. Если в 2009–2010 гг. доля транспортной отрасли составляла 17% от общего числа, то в 2015 г. она поднялась до 28%, причем три четверти всех протестов здесь приходится на городской транспорт — водителей автобусов, трамваев, троллейбусов, маршруток и др. В последние годы выросла доля акции в строительстве — с 2% в 2013 г. до 10% в 2016 г. Особо стоит обратить внимание на бюджетный сектор (здравоохранение, образование, культура, наука). В первые годы наблюдений его доля была не больше 10%, а в последние — превышает 20%. Здесь доминируют образование и здравоохранение — в некоторые годы на их долю приходится до 90% всех акций в бюджетном секторе.

Даже простое перечисление отраслей, в которые сместилась протестная активность последних лет, позволяет сделать предположение о том, что *происходит ее сдвиг из отраслей, где есть профсоюзы (промышленность)*,

в отрасли, где их либо практически нет (строительство, ЖКХ), либо они малочисленные или слабые (городской транспорт, бюджетные отрасли). Это началось в 2013 г. и подтверждается изменением еще двух параметров мониторинга — увеличением протестов из-за задержек заработной платы и соотношением стихийных и организованных акций.

### 3. ДИНАМИКА ПРОТЕСТОВ ИЗ-ЗА НЕВЫПЛАТ ЗАРПЛАТЫ

Невыплаты зарплаты — это безусловное нарушение цивилизованной экономической и правовой логики, это явление, которого в рамках современного общества просто не должно быть. Профсоюзы рассматривают невыплаты, как форму принудительного труда, который запрещен всем международными конвенциями и трудовым законодательством страны. Тем не менее это явление сохраняется в российской практике на протяжении всего постсоветского периода и вызывает самое большое раздражение у работников. В первые годы мониторинга доля протестов из-за невыплат зарплаты достигала 56—57%. Затем, вплоть до 2013 г. количество таких акций уменьшалось и снизилось вдвое до 29%. Но с 2014 г., с наступлением кризиса неплатежи стали вновь увеличиваться, и количество протестов по этому поводу опять стало расти и в 2016 г. достигло 54%, т. е. вернулось на уровень 2008 г.

Изменилась роль профсоюзов в регулировании конфликтов подобного рода. В табл. 1 представлены данные о вовлеченности профсоюзов в протесты работников, вызванные невыплатами зарплаты.

Таблица 1 Вовлеченность профсоюзов в протесты, вызванные невыплатами зарплаты (% от общего числа акций)

Участники	2008—2013 гг.	2014—2016 гг.
Стихийные протесты	59	68
Протесты с участием низовых профсоюзных организаций	29	19
Протесты с участие вышестоящих профсоюзных организаций	16	12

Примечание: В одной акции одновременно могли принимать участие профсоюзы разных уровней. Кроме того, в протестах могли принимать участие другие акторы (общественные, политические организации), но их участие незначительно, поэтому данные не указываются.

Данные показывают, что участие профсоюзов в акциях работников из-за невыплат зарплаты после 2013 г. уменьшилось, а доля стихийных протестов по этому поводу возросла, хотя и раньше она тоже была высокой. При этом надо учитывать, что общее количество акций по этой причине выросло. С 2008 по 2013 г. зафиксировано 693 протеста против невыплат и задержек заработной платы (116 в среднем за год), а за период 2014—2016 год — 674 (225 в среднем за год), т. е. в абсолютном выражении их количество возросло почти вдвое. Чаще всего профсоюзы вовлекаются в такие конфликты уже после того, как работники начинают действовать.

*В декабре 2016 г. около двухсот работников московской компании «Горизонт», которая занимается строительством объектов транспортной инфраструктуры (тоннели, подземные переходы и т.п.), начали требовать выплаты зарплаты, которую им не выдавали несколько месяцев. Рабочим не были оформлены трудовые договоры, не было дополнительной оплаты за переработки. Их претензии оставались без внимания до тех пор, пока они не обратились в Межрегиональный профсоюз работников автотранспорта (МПРА). После подключения юристов и специалистов профсоюза были оформлены документы, проведены акции протеста в виде пикетов, создана первичная организация, начались проверки прокуратуры, работодатель вынужден был вступить в переговоры и начать гасить задолженность<sup>111</sup>.*

Бывают случаи, когда профсоюз сразу же включается в протестные действия и активно поддерживает своих членов.

*В августе 2017 г. 15 сотрудников псковского МУП «Комбинат благоустройства» приостановили работу в соответствии со статьей Трудового кодекса РФ о задержке заработной платы, кроме того, они жаловались на невыплаты денег за очередные отпуска. Одновременно протестующие известили профсоюз о сложившейся ситуации. Финансовых проблем у предприятия не было, и профсоюз потребовал объяснений у руководства. Не получив ответа, профком заявил, что готов перейти к активным акциям протеста, известив об этом и администрацию города. После этого*

<sup>111</sup> Здесь и далее при использовании примеров, иллюстрирующих выводы количественного анализа данных будет приводиться идентификационный номер случая в базе данных Мониторинга трудовых протестов (БД МТП) и наиболее информативная ссылка на источник информации. Все ссылки актуальны на 10.11.2107. БД МТП № 1216405 // URL: <https://mpru.su/profsyoyuses/Kontakti/Avtologistika-profsyoyuz-Moskva/2081-Moskovskoe-centralnoe-kidalovo>.

*начались переговоры и через несколько дней задолженность была погашена*<sup>112</sup>.

Правда, бывает, что профсоюз занимает выжидательную позицию, наблюдая, как работники самостоятельно пытаются протестовать и решать свои проблемы.

*В мае 2017 г. 80 горняков Дарасунского рудника (Тунгокоченский район, Забайкальский край) отказались выходить из шахты в знак протеста против невыплаты им зарплаты за предыдущий месяц. Конфликт вызвал большой резонанс — для урегулирования на место выехал полномочный представитель президента в Сибирском округе, губернатор края, сотрудники Следственного комитета. В результате давления на работодателя и проведенных переговоров были получены гарантии выплат, и шахтеры прекратили забастовку. Профсоюз в урегулировании конфликта не участвовал, так как, по их словам, протестующие не являются членами профсоюза, но если бы они обратились за поддержкой, то им бы помогли и в подземной забастовке не было бы необходимости*<sup>113</sup>.

Но чаще всего подобные протесты возникают стихийно, без участия профсоюзов, и добиться успеха в этом случае работникам удается далеко не всегда.

*Сомнительного результата добились работники Лысьвенской чулочной-носочной фабрики (г. Лысьва, Пермский край). С 2015 г. предприятие находится в кризисе, и там уже неоднократно проходили забастовки из-за задержек заработной платы. Несмотря на постоянное нарушение прав сотрудники так и не создали профсоюз и не попробовали взять ситуацию под контроль. По их словам, они бастуют по очереди, чтобы можно было получать часть задолженности то в одном цехе, то в другом. В августе 2017 г. конфликт обострился в очередной раз — люди пробовали остановить работу, им выплатили мизерные суммы, неспособные удовлетворить их, плюс к этому было получено дополнительное предложение взять вместо денег продукцию предприятия на несколько тысяч рублей. Других перспектив урегулирования проблемы на предприятии не виделось*<sup>114</sup>.

Работники не всегда могут добиться хотя бы частичного удовлетворения своих требований. В лучшем случае им удается запустить череду разбирательств с участием правоохранительных органов, которые, правда, мало чем могут помочь.

*В январе 2017 в г. Новосибирске забастовали работники завода «Техсталь», которым не только не выплачивали зарплату, но и поставили на грань увольнения. Рабочие забастовали, информация попала в прессу, к ситуации подключилась прокуратура. Однако результата получить не удалось, так как в предыдущие месяцы руководство предприятия провело ряд реорганизаций, в результате которых появились новые юридические лица, работники были переоформлены, частично отправлены в неоплачиваемые отпуска, но главное было неясно, кто погасит задолженности по зарплате. Несмотря на подключение правоохранительных органов шансов на благоприятный исход у работников практически нет*<sup>115</sup>.

Приведенные примеры показывают, что участие профсоюза не только повышает шансы работников получить долги, но и предотвращает их возникновение. Отсутствие профсоюзов позволяет недобросовестным работодателям не только задерживать заработанные деньги, но и уходить от ответственности, прибегая к давлению, натуральным выплатам продукцией предприятия, наконец, просто к мошенничеству, используя для этого фиктивные реорганизации, «фирмы-прокладки» и т. п. Наличие профсоюза, безусловно, затрудняет такие манипуляции и создает большую защищенность для работников.

Количественные данные показывают, что профсоюзы в последние годы реже участвуют в протестах по поводу невыплат, но это не следует рассматривать в качестве свидетельства их отстраненности от проблемы. Скорее здесь идет речь о том, что в тех отраслях, на тех предприятиях где профсоюзы есть — там проблемы невыплат и долгов возникают реже, но даже если они случаются, то шанс получить задержанные деньги выше, чем там, где профсоюзов нет.

#### 4. УЧАСТИЕ ПРОФСОЮЗОВ В ТРУДОВЫХ ПРОТЕСТАХ

Наблюдения за тем, кто был вовлечен в трудовые протесты, показали, что их состав постоянно менялся. В рамках мониторинга фиксируются основные участники акций — профсоюзы, представители

<sup>112</sup> БД МТП № 817202 // URL: [https://www.solidarnost.org/news/V\\_Pskove\\_rabotniki\\_Kombinata\\_blagoustroystva\\_prekratili\\_rabotu\\_iz\\_za\\_nevyplaty\\_zarplaty.html](https://www.solidarnost.org/news/V_Pskove_rabotniki_Kombinata_blagoustroystva_prekratili_rabotu_iz_za_nevyplaty_zarplaty.html).

<sup>113</sup> БД МТП № 518919 // URL: [https://www.gazeta.ru/social/news/2017/05/18/n\\_10061669.shtml](https://www.gazeta.ru/social/news/2017/05/18/n_10061669.shtml).

<sup>114</sup> БД МТП № 817220 // URL: <https://mstrok.ru/news/na-urale-rabochim-chulochnoj-fabriki-vydayut-zarplatu-noskami.html>.

<sup>115</sup> БД МТП № 117019 // URL: [http://www.nsktv.ru/news/obshchestvo/sk\\_i\\_prokuratura\\_nachali\\_proverku\\_zavoda\\_tekhtsal\\_posle\\_zabastovki\\_rabochikh\\_250120171212/](http://www.nsktv.ru/news/obshchestvo/sk_i_prokuratura_nachali_proverku_zavoda_tekhtsal_posle_zabastovki_rabochikh_250120171212/).

общественных, политических организаций или сами работники. В том случае если это были сами работники, то такие протесты рассматривались, как стихийные, возникшие спонтанно. Данные о составе участников акций приведены на рис. 5. (Так как в рамках одной акции могут участвовать несколько субъектов, то их суммарная доля за один год превышает 100 %.)

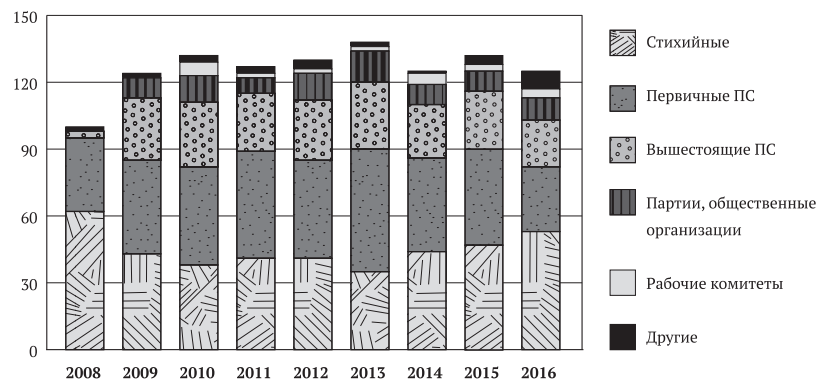


Рис. 5. Участие различных субъектов в трудовых протестах (% от числа акций)

В 2008 г. доля неорганизованных выступлений работников составляла 62%, т.е. почти две трети акций проходила именно таким образом. Но в дальнейшем профсоюзы стали брать ситуацию под контроль, протесты проходили все более организованно, и к 2013 г. удельный вес неорганизованных выступлений составлял всего 35%. Однако в 2014 г. произошел перелом тенденции — число стихийных акций стало вновь нарастать и к 2016 г. увеличилось до 53%.

Соответственно, менялось участие профсоюзов в организации протестов. Прежде всего, это касалось низовых, т.е. первичных профсоюзных организаций (ППО), — в 2013 г. каждая вторая акция проходила с их участием. Но потом степень включенности профсоюзов стала уменьшаться и в 2016 г. достигла самого низкого уровня за всю историю наблюдений — 29%.

Таким образом, в 2013 г. произошел структурный сдвиг протестного движения в те отрасли, где профсоюзов нет или они слабые, это повлекло увеличение протестов из-за задержек заработной платы, увеличение числа стихийных акций и уменьшение влияния профсоюзов.

В тех секторах, где профсоюзы активны, — протестов стало меньше, и наоборот. Протестное движение сместилось туда, где преобладает

неформальная занятость, где, безусловно, доминирует работодатель, а работники не могут повлиять на ситуацию. Ранее персонал этих отраслей не протестовал — люди либо смирялись с нарушением своих прав, либо, если это становилось невыносимым, уходили и искали себе новую работу. В кризисных условиях, когда усилились неплатежи, снизились зарплаты, стали сокращаться рабочие места — терпеть стало невозможно, а уходить некуда, возникла необходимость бороться за свои права — стали организовываться забастовки и митинги, начали обращаться к властям, требовать от работодателей учета своих интересов. Причем это стало происходить даже в таких неконфликтных сферах, как сельское хозяйство: в 2016 г. на долю сельскохозяйственных предприятий пришлось 5% от числа всех протестов, в то время как ранее там возникали либо единичные акции, либо их не было вообще.

За этим изменением стоит качественное отличие стихийных протестов от тех, которые организованы с участием профсоюзов. *Спонтанные выступления работников носят эмоциональный и зачастую неправовой характер.* Их участники начинают протестные действия, будучи доведенными до крайней степени возмущения, они не думают ни о том, насколько их действия законны, ни о том, к каким результатам это может привести, они даже не думают о последствиях для своего здоровья и жизни.

*В августе 2017 г. в Новосибирске двое работников строительной организации залезли на кран и требовали вернуть им задолженность по зарплате за несколько месяцев, угрожая сброситься с него. Это привело к остановке работ на стройке, пришлось вызвать полицию, спасателей, телевидение. Понадобились длительные переговоры, чтобы строители спустились с крана, получив обещание, что им немедленно выплатят задержанную зарплату за несколько месяцев<sup>116</sup>.*

Этот случай показывает, что в таких ситуациях работники идут на нарушение сразу нескольких правовых норм: они устроили незаконную забастовку и остановили работу на объекте, захватили оборудование, создали риск аварии и угрозу жизни людей. Подобные акции, как правило, остаются без последствий, так как столь отчаянные и, в общем-то, опасные поступки вызваны тяжелейшим положением людей и грубым нарушением их трудовых прав. Хотя так бывает не всегда.

*В сентябре 2017 г. рабочие агрофирмы «Вишневецкая» (Оренбургская область) блокировали трассу Оренбург — Соль-Илецк. Они*

<sup>116</sup> БД МТП № 817200 // URL: [https://www.gazeta.ru/social/news/2017/08/04/n\\_10390855.shtml](https://www.gazeta.ru/social/news/2017/08/04/n_10390855.shtml).

опасались внезапного закрытия своего предприятия и пошли на отчаянный шаг, перегородив дорогу техникой и животными. Поводом для акции стали внезапные обыски в офисе фирмы, которые работники расценили как попытки принудительного банкротства предприятия. Властям пришлось вступить в переговоры, а прибывшая полиция пресекла действия протестующих, составила протоколы о нарушении. В дальнейшем участники перекрытия были привлечены к ответственности и оштрафованы<sup>117</sup>.

Отсутствие профсоюзов приводит не только к радикальным действиям. Чаще, в рамках стихийного выступления работники выступают столь беспомощно, что могут только высказать свое возмущение. Они не способны даже внятно сформулировать свои требования, официально предъявить перечень претензий, так чтобы у работодателя не было повода отмахнуться от них. В этом случае достаточно появления красноречивого начальника или чиновника, который всех успокоит, пообещает решить проблемы, лишь бы остановить протест и вернуть людей к работе. Хотя порой, даже этого бывает не нужно.

Довольно часто появляются сообщения о таксистах, которые возмущаются ценовой политикой городских властей или организаторов перевозок. Стоимость поездок либо не повышается, либо вообще снижается. Водители оживленно обсуждают сложившуюся ситуацию в интернете, и даже формируется некая инициативная группа типа стачкома, предлагающая провести протестные действия. Правда, при этом список претензий не предъявляется, а порядок проведения акции настолько нечеткий, что водители, даже те, кто готов поддержать акцию, не понимают, что нужно делать. В результате протест остается незамеченным, кто-то просто не выходит на линию, но большинство продолжают работать. Такие действия не только не достигают никакого успеха, но и дискредитируют саму идею забастовок, отбивая у водителей желание участвовать в подобных кампаниях. Ведь речь идет не только о потерянной зарплате — не вышедшие на линию попадают на заметку руководству компаний-перевозчиков и рискуют попасть в списки неблагонадежных работников, с которыми не стоит перезаключать контракт<sup>118</sup>.

Но не всегда стихийные протесты происходят в организациях, где нет профсоюзов. Иногда они возникают там, где профсоюзы существуют, но среди участников протеста их даже не упоминают.

Регулярные акции проводятся в учреждениях здравоохранения по всей стране. Вот только краткий перечень за последние месяцы. Июнь 2017 г., г. Киров, водители скорой помощи. Июль 2017 г., г. Сочи (Краснодарский край), водители скорой помощи; психиатрическая больница г. Богданово (Псковская обл.), медперсонал; г. Белгород, детская городская больница, младший медперсонал. Причины протестов разнообразные: задолженности по зарплате, нехватки запчастей у машин, увеличение нагрузки, сокращения и т.п. Причем выступления медиков на удивление однообразны — если это водители скорой, то речь идет о нехватке запчастей и низкой зарплате, если младший медперсонал, то они выступают против увеличения нагрузки и дополнительных функций, если врачи — то о невыполнимых нормах и переработках. Но здесь важно не то, против чего выступают медики, а то, что одни и те же причины толкают людей на абсолютно одинаковые формы протеста — обращения к властям, митинги, пикеты. И во многих случаях ничего не слышно о профсоюзе работников здравоохранения, а иногда есть информация о том, что лидеры этого профсоюза выступают на стороне работодателей. Это, безусловно, странная ситуация, когда в организациях, где есть ячейки мощного общероссийского профсоюза, проходят стихийные протесты<sup>119</sup>.

Важная особенность стихийных протестов заключается в том, что они не позволяют найти решение, которое бы исключило возникновение подобных ситуаций в будущем. Описанная выше ситуация со строителями в Новосибирске была не первой, а третьей за четыре месяца. Один раз на стрелу забирался бригадир, чтобы выбить зарплату своим людям, а другой — жена одного из работников, которому на этой стройке не платили зарплату. Это ситуации, которые разрешаются по принципу «здесь и сейчас», но не исключают повторения такого же в будущем.

Главное отличие конфликтов, в которых участвуют профсоюзы — их институциональность. Они начинаются как правовые, с обоснованными требованиями, с выбором адекватных средств выражения протеста,

<sup>117</sup> БД МТП № 228 // URL: <https://www.ural56.ru/news/557212/>.

<sup>118</sup> БД МТП № 217053 // URL: <https://www.irk.ru/news/20170214/taxi/>; БД МТП № 117022 // URL: <http://auto.newsler.ru/2017/01/23/kirovskie-taksisty-nye-vyishli-na-zabastovku>.

<sup>119</sup> БД МТП № 617167 // URL: <http://www.sovross.ru/news/33442/>; БД МТП № 188 // URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/306490/>; БД МТП № 194 // URL: <http://pln-pskov.ru/print/283051.html>; БД МТП № 193 // URL: <https://www.go31.ru/news/1720834>.

которые не только соответствуют закону, но еще и учитывают ситуацию и последствия для работников.

*В 2013—2016 гг. на Урале в моногородах, где градообразующим предприятиям грозило закрытие, Горно-металлургическим профсоюзом проводились кампании по сохранению предприятий и рабочих мест. Например, профсоюзы боролись за Нижнесалдинский металлургический завод, Светлинский ферро-никелевый комбинат и др. Несмотря на накаленную обстановку и готовность работников и жителей на радикальные акции, профсоюзы ограничились массовыми митингами с приглашением на них собственников и представителей региональных властей. Лидеры профкома удерживали своих работников от забастовок, потому что это только бы ухудшило положение предприятий и работало бы не на их сохранение, а, наоборот, на ликвидацию<sup>120</sup>.*

Включенность профсоюза в конфликт позволяет работникам использовать не только свою сплоченность, но и подключить представителей вышестоящих профсоюзных структур, опираться на специалистов и даже на международную поддержку.

*В январе — феврале 2016 г. на Качканарском горно-обогатительном комбинате разгорелся очередной конфликт. Работодатель, в нарушение коллективного договора, планировал уменьшение заработной платы и сокращение рабочих мест. Профсоюз провел в городе на центральной площади митинг, к которому подключились горожане. Когда стало ясно, что это не помогло, профком организовал акцию в виде работы по правилам, так называемую итальянскую забастовку. Поддержку профорганизации ГОКа оказали региональные профсоюзы, Центральный совет и международные профсоюзные организации. Работодатель был вынужден сесть за стол переговоров, а позже пересмотреть свои планы и отказаться от неприемлемых реформ<sup>121</sup>.*

В этом случае есть еще одна важная особенность — ключевое значение здесь имела не столько поддержка со стороны вышестоящих профсоюзов, жителей или международных организаций, сколько **наличие коллективного договора**. Это не просто документ, это социальный институт, который базируется на законе, системе соглашений, органах

<sup>120</sup> БД МТП № 1214271 // URL: <http://www.rosbalt.ru/russia/2014/12/05/1345418.html>; БД МТП № 317071 // URL: [https://www.solidarnost.org/news/Svetlinskie\\_metallurgi\\_trebuyut\\_zaklyucheniya\\_koldogovora.html](https://www.solidarnost.org/news/Svetlinskie_metallurgi_trebuyut_zaklyucheniya_koldogovora.html).

<sup>121</sup> БД МТП № 116014, 216043 // URL: [https://www.solidarnost.org/articles/S\\_mitinga\\_v\\_kar\\_er.html](https://www.solidarnost.org/articles/S_mitinga_v_kar_er.html); БД МТП № 517157 // URL: [https://www.solidarnost.org/news/Na\\_Kachkanarskom\\_GOKe\\_nachalas\\_ital\\_yanskaya\\_zabastovka\\_.html](https://www.solidarnost.org/news/Na_Kachkanarskom_GOKe_nachalas_ital_yanskaya_zabastovka_.html).

*трехстороннего взаимодействия (трехсторонние комиссии) позволяющий привлечь к ситуации других участников, таких как правоохранительные органы, экспертные и правозащитные организации, обращаться за поддержкой к властям, отстаивать свою позицию.*

Тем работникам, у которых нет коллективного договора, пользоваться всеми этими возможностями, обращаться за поддержкой гораздо сложнее. Именно поэтому работодатели, в тех случаях, когда на предприятии есть деятельный профсоюз, вынуждены следить за тем, чтобы не допускать нарушений — иначе им придется иметь дело с институциональным партнером. Разумеется, что многим работодателям не нравится такая ситуация, и они стремятся всеми правдами и неправдами ослабить уже действующие профсоюзы и, уж тем более, не допустить создания новых.

*Именно так произошло на омском предприятии «Сладонеж», где работники, не желая действовать стихийно, обратились в межрегиональный профсоюз «Новопроф» и создали у себя первичную организацию. Работодатель, получив уведомление о создании профсоюза, вместо того, чтобы выполнять требования закона и начать взаимодействие, начал атаку на членов и активистов организации, вплоть до запугивания их семей. В ситуации стихийного противостояния, такого давления, скорее всего, оказалось бы достаточно, чтобы работники отказались от борьбы за свои права. Но благодаря профсоюзу ситуации с давлением и запугиванием стали широко известны, события получили широкий резонанс и вызвали волну солидарной поддержки в других городах и регионах. Работодатель снизил уровень давления, хотя и не отказался от идеи разгрома профсоюза. Но в любом случае этот пример показывает, что только организованные работники могут эффективно противостоять прессингу работодателя<sup>122</sup>.*

Примеры металлургов, где профсоюзу удавалось иногда остановить даже банкротство предприятий, но если это было невозможно, то они добивались своевременного погашения долгов по зарплате и увольнительных выплат, показывают, что подобные конфликты можно предотвращать. В случае же отсутствия активной роли профсоюзов и какого-либо контроля за деятельностью работодателя, работники могут оказаться в тупиковой ситуации.

*Ярким примером длительного и в общем-то безвыходного конфликта стала борьба уволенных гуковских шахтеров (Ростовская*

<sup>122</sup> БД МТП № 917223 // URL: <http://novoprof.net/novosti/na-sladonezhe-ne-sladko-ocherednoy-piket-rabotnikov-sladonezha-sluzhba-bezopasnosti-fabriki-i-provokatsii-na-pikete-/>.

обл.) за зарплату, которую им не выплатила обанкротившаяся компания «Кингкоул». Сумма задолженности достигла астрономической величины — более 300 млн руб. В конфликт, длящийся с середины 2016 г., оказались вовлечены не только горняки и их недобросовестный работодатель, но и региональные власти, вплоть до губернатора, прокуратура, следственный комитет, региональные и федеральные СМИ, банки, жители города, депутаты местного, регионального парламента и даже Госдумы. Проводились десятки акций, голодовок, шествий, пикетов как в самом Гуково, так и в областном центре — Ростове и даже в Москве<sup>123</sup>. При этом совершенно ясно, что столь большая задолженность могла сформироваться только в условиях полного отсутствия контроля за деятельностью работодателя.

## 5. ВЫВОДЫ

Материалы, полученные в рамках мониторинга трудовых протестов, позволяют сделать однозначный вывод: **профсоюзы — это фактор стабильности трудовых отношений**. Там, где они есть, там меньше открытых конфликтов, так как действуют институциональные механизмы регулирования.

Смещение протестов из индустриальных отраслей на транспорт, строительство и ЖКХ стало очевидным после 2013 г. Одновременно увеличилось количество протестов из-за невыплат заработной платы, причем в виде стихийных, неорганизованных акций. Это стало следствием того, что при отсутствии профсоюзов в условиях нарастания кризиса работодатели начали грубо нарушать права работников. Снижение числа протестов в промышленности означает, что там, где есть активные профсоюзы, им удалось наладить институциональный контроль за ситуацией и не допустить нарушения прав работников и, следовательно, открытых конфликтов и выступлений.

Особо необходимо отметить, что там, где профсоюзы пассивны или занимают при протестах позицию работодателя, как в ряде бюджетных отраслей, протестное движение усиливается. *Нежелание или боязнь профсоюзных лидеров выступать в защиту прав своих членов, заставляет работников организовывать стихийные акции или создавать альтернативные профсоюзы, вызывающие раздражение у работодателей*. В любом случае количество конфликтов и протестов здесь увеличивается

либо из-за того, что работники пытаются самостоятельно отстоять свои нарушенные права, либо для того, чтобы отстоять свое право на создание действенной профсоюзной организации.

Стихийные акции протеста работников серьезно обостряют социальную обстановку на предприятиях и в регионах в целом. Дело не только в том, что акции носят спонтанный и непродуманный характер. Во время стихийных забастовок и выступлений их участники нарушают закон и подвергаются риску быть наказанными, эмоциональные действия приводят к тому, что возникает угроза здоровью и даже жизни как самих участников, так и окружающих их людей. Довольно часто стихийные акции заканчиваются безрезультатно и приносят разочарование в коллективных действиях их участникам. Но главное заключается в том, что *стихийные акции, даже если они заканчиваются успешно, не гарантируют, что конфликтная ситуация не повторится*. Спонтанные протесты не приводят к появлению институциональных механизмов, исключающих повторения подобных ситуаций в будущем. Такие выступления, наоборот, приводят к решениям типа «здесь и сейчас», которые не защищают от повторения подобных конфликтов вновь и не исключают, что работники вновь вынуждены будут прибегать к таким же или еще более радикальным действиям. *Отсутствие профсоюза в ситуации трудового протеста означает, что в конфликте нет актора, способного ввести ситуацию в институциональное поле*.

Ограничение деятельности профсоюзов, нарушение их прав или даже разрушение — это движение в сторону от институционального регулирования трудовых отношений, уменьшающего риск возникновения конфликтов вообще, и открытых протестов, в частности. Чем слабее профсоюзы, чем они пассивнее, тем больше шансов, что сотрудники внезапно остановят работу, выйдут на митинг, объявят голодовку или перекроют трассу. Разрешение таких ситуаций всегда сопряжено с трудностями, ведь приходится вмешиваться властям, правоохранительным органам, общественности. То, что могло быть решено в ходе переговоров руководства предприятия с профкомом, вырастает в широкое социальное возмущение, порождающее длительное противостояние разных сторон.

О социальной опасности трудовых протестов говорится достаточно много. Чем их больше, тем выше шансы для возникновения массовых выступлений и возмущений. Трудовые протесты легко сливаются с другими — социальными, коммунальными, экологическими. Они все чаще проходят в виде публичных акций за воротами

<sup>123</sup> БД МТП № 917240 // URL <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/169228.html>.



предприятий, по сути дела, это внутрипроизводственный конфликт, вынесенный во внешнее социальное пространство. Но так происходит именно потому, что у работников нет возможности наладить диалог внутри предприятия, потому что там нет нормально функционирующего профсоюза. *Попытки работодателей ослабить профсоюз следует рассматривать не просто как нарушение закона, это разрушение институциональной среды, приводящее к неконтролируемому развитию конфликтов и, в конечном счете, к усилению социальной напряженности.* Мотивация работодателей, в общем-то, понятна. Профсоюз повышает издержки, замедляет оперативность принимаемых решений и уменьшает экономическую эффективность. Хотя не стоит скидывать со счетов и элементарную неграмотность некоторых управленцев, неспособных вести диалог с подчиненными. Но попытка устранить профсоюз, игнорировать интересы коллектива неизбежно приводит к долговременным и весьма негативным последствиям — отчуждению работников, их пассивности и недобросовестности. Сиюминутная погоня за прибылью и желание устранить профсоюз неизбежно приведут в перспективе к усилению конфликтности и к гораздо большим потерям как для бизнеса, так и для общества в целом.



*Научное издание*

Е. С. Герасимова,  
Ю. Е. Островская,  
П. В. Бизюков

СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ, ОПЫТ ЗАЩИТЫ

Компьютерная верстка – И. Н. Ильясова

Подписано в печать 12.03.2018.  
Формат 60х90/16. Гарнитура PT Serif.  
Печ. л. 9,25. Тираж 150 экз. Заказ № 4397.

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»  
115093, г. Москва, Партийный переулок,  
д. 1, корп. 58, стр. 3, пом. 11  
Тел.: (495) 926-63-96, [www.bukivedi.com](http://www.bukivedi.com),  
[info@bukivedi.com](mailto:info@bukivedi.com)