

Д.В. Черняева

*Старший
преподаватель
кафедры трудового
права факультета
права
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики, кандидат
юридических наук*

Теоретические проблемы правового регулирувания забастовок и локаутов в Российской Федерации

Трудовой кодекс Российской Федерации сравнительно немногословен в вопросах регулирования протестных акций работников. В Кодексе отражена лишь основная форма подобных акций — традиционная забастовка, причем в одной из самых узких ее трактовок. Согласно ч. 4 ст. 398 Кодекса забастовкой признается исключительно временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. Для того чтобы действия работников были признаны забастовкой в соответствии с Трудовым кодексом РФ, необходимо наличие следующих условий:

- факт отказа работников от исполнения трудовых обязанностей;
- временный и добровольный характер такого отказа;
- целевой характер такого отказа, ориентированный на разрешение коллективного трудового спора.

Первый вывод, который можно сделать исходя из этого определения, — любые действия работников не будут считаться забастовкой, если целью данных действий не является разрешение коллективного трудового спора. На первый взгляд, из российской трактовки понятия «забастовка» автоматически исключаются такие протестные действия, как политические забастовки и забастовки, проводимые в поддержку требований работников, по той или иной причине не оформившихся в коллективный трудовой спор.

Однако необходимо более детально проанализировать, какие виды протестных действий работников можно отнести к действиям, связанным с коллективными трудовыми спорами в соответствии с российским законодательством. Определение таких споров закреплено в ч. 1 ст. 398 Трудового кодекса РФ, согласно которой коллективный трудовой спор — это «неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов». Соответственно временный добровольный отказ работников от полного или частичного исполнения трудовых обязанностей может быть признан забастовкой только в том случае, если его целью является разрешение разногласий между сторонами трудовых отношений, которые:

- не урегулированы на момент отказа работников от исполнения своих трудовых обязанностей;
- их стороны — это работники (их представители) и работодатели (их представители);

- их предмет — (а) установление и изменение условий труда (включая заработную плату), (б) заключение, изменение и выполнение коллективных договоров, соглашений или (в) отказ работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов.

Таким образом, протестные действия работников не будут считаться забастовкой даже в том случае, когда они представляют собой временный добровольный отказ от полного или частичного исполнения трудовых обязанностей, если при этом перечисленные разногласия урегулированы лишь частично (ввиду чего их нельзя признать «неурегулированными»). Аналогичная ситуация возникает, и если предметом подобных разногласий окажутся вопросы, не упомянутые в ч. 1 ст. 398 Трудового кодекса РФ. Это возможно, например, в ситуации, когда работники решат путем отказа от выполнения трудовых обязанностей заставить работодателя расторгнуть менее выгодный для себя коллективно-договорный акт, рассчитывая впоследствии заключить новый на более привлекательных условиях. Вполне реальной представляется и ситуация, в которой протестные действия работников не будут признаны забастовкой, поскольку объектом протеста является установление и изменение таких параметров трудовых отношений, которые, согласно положениям Трудового кодекса РФ, нельзя отнести к категории «условий труда». Поскольку разногласия по подобным параметрам не могут считаться коллективным трудовым спором (см. ч. 1 ст. 398 Кодекса), то и отказ работников от исполнения трудовых обязанностей в целях разрешения данных разногласий не будет считаться забастовкой.

Но как определить, какие параметры трудовых отношений являются «условиями труда», а какие — нет? На первый взгляд, определение этого понятия в Трудовом кодексе РФ дается даже дважды:

- в ч. 1 ст. 74 — применительно к «организационным или технологическим условиям труда», где такие условия определены как изменения в технике и технологии производства, в структурной реорганизации производства;

- в ч. 2 ст. 209 — применительно к вопросам охраны труда, где условия труда определены как «совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника».

Однако совершенно непонятно, в какой степени эти определения являются едиными для всех остальных норм Трудового кодекса РФ (использующего термин «условия труда» непосредственно в ст. 1), и в какой степени их вообще можно считать определениями понятия «условия труда». Точно так же непонятно, можно ли использовать какое-либо из данных определений для толкования понятия «коллективные трудовые споры» в рамках конструкции, закрепленной в ч. 1 ст. 398 Кодекса.

Прежде всего, не ясно, как соотносятся понятия ««организационные или технологические условия труда», определенные в ч. 1 ст. 74 Трудового кодекса РФ, и «условия труда», определенные применительно к сфере охраны труда (см. ч. 2 ст. 209 Кодекса). Что это — часть и целое, принципиально разные явления, различные аспекты одного и того же понятия? Увы, из текста Трудового кодекса РФ вывести какие-либо заключения на этот счет не представляется возможным. Соответственно использовать эти определения для толкования понятия «коллективный трудовой спор» также невозможно. В связи с этим нельзя и решить проблему — являются ли указанные действия работников забастовкой, и могут ли их участники рассчитывать на получение соответствующих трудо-правовых гарантий.

Применительно к трактовке условий труда по ч. 2 ст. 209 Трудового кодекса РФ нерешенным остается вопрос — каким образом следует определять влияние того или иного аспекта трудовых отношений работника на его работоспособность и здоровье. Точно так же непонятно, можно ли считать забастовкой временный добровольный отказ работников от исполнения трудовой функции, который направлен на разрешение разногласий между работниками и работодателем, связанных с установлением или изменением таких аспектов трудовых отношений, которые, на первый взгляд, не влияют на работоспособность и здоровье работника.

Более того, в Трудовом кодексе РФ отсутствует определение «трудовые обязанности», от исполнения которых работники отказываются в ситуации забастовки. В ч. 2 ст. 21 Кодекса установлено, что существуют некие трудовые обязанности, возложенные на работника трудовым договором, а в ч. 1 ст. 192 Кодекса — что существуют некие трудовые обязанности, возложенные на работника. Из подобных положений невозможно уяснить, что именно следует включать в понятие «трудовые обязанности». Что представляют собой данные оговорки — исчерпывающие характеристики трудовых обязанностей и их единственным возможным вид? Или законодатель таким образом указывает, что существуют как трудовые обязанности, возложенные на работника (в том числе трудовым договором), так и трудовые обязанности, существующие помимо трудового договора (в соответствии с локальными нормативными актами, конкретными коллективными договорами, возникшие у работника в силу иных причин)? Так или иначе, абсолютно непонятно, от каких именно обязанностей должны временно и добровольно отказаться работники, чтобы их действия могли рассматриваться как забастовка.

Серьезные проблемы вызывает термин «работодатели», использованный законодателем при определении коллективного трудового спора. Формулировка нормы ч. 1 ст. 398 Трудового кодекса РФ не оставляет сомнений, что это определение описывает признаки отдельного коллективного трудового спора. Однако в качестве одной из сторон упоминаются только «множественные» работодатели (их представители). Таким образом, неизбежно напрашивается логичный вывод — отдельным коллективным трудовым спором в соответствии с Трудовым кодексом РФ считаются только неурегулированные разногласия, одной из сторон которых являются императивно несколько работодателей (их представители), но никак не отдельный работодатель.

Подобный вывод неизбежно порождает далеко идущие последствия. Во-первых, получается, что разногласия работников с отдельным работодателем вообще не могут считаться коллективным трудовым спором. Во-вторых, такие разногласия — просто-напросто «явление загадочной правовой природы». Они не отражены в российском законодательстве, поскольку не подходят ни под определение коллективного, ни под определение индивидуального трудового спора (см. ст. 381 Кодекса), а никаких иных вариантов трудовых споров Трудовой кодекс РФ не предусматривает. В данном случае мы наблюдаем еще один пример, каким образом протестные действия работников, имеющие все признаки забастовки, не могут быть признаны забастовкой по нормам Трудового кодекса РФ. Отказ работников от исполнения трудовых обязанностей в целях разрешения разногласий с отдельным работодателем не будет признан забастовкой, и работники фактически лишены правовой защиты от недружественных действий работодателя.

Еще один вариант неблагоприятного развития событий — осуществление работниками протестных действий, не признаваемых забастовкой по российскому трудовому законодательству, может привести к тому, что работодатель расценит такие действия как неоднократное неисполнение работником трудовых обязанностей без уважительных причин. Соответственно работодатель может получить возможность правомерно уволить работника по основанию, предусмотренному п. 5 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ — за «неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание». Возможно, что работники осуществляют такие протестные действия с оставлением своих рабочих мест и в форме, не защищенной ч. 8 ст. 401 Кодекса (например, проведение голодовки или оккупации предприятия охватывает помещения его отдельных подразделений). В такой ситуации работодатель получает возможность правомерно уволить работников за прогул, т.е. за «отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (ее) продолжительности» либо «отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены)» (см. подп. «а» п. 6

ст. 8 Кодекса). Для использования этой конструкции дополнительно требуется только, чтобы в трудовых договорах в качестве места работы было указано некое конкретное подразделение либо конкретное место на территории предприятия.

Не менее острой для российского трудового законодательства является проблема отсутствия четких указаний о допустимости различных конкретных форм протестных действий работников. Нельзя сказать, что Трудовой кодекс РФ совершенно игнорирует существование иных видов подобных действий. В ч. 8 ст. 401 Кодекса упоминается о праве «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». Однако это положение можно трактовать прямо противоположным образом: Кодекс исключает эти действия из понятия забастовки и рассматривает их лишь как осуществляемые в поддержку требований работников в рамках коллективного трудового спора (включая забастовочные требования).

Эта оговорка дополнительно уполномочивает забастовщиков на данные виды действий, которые рассматриваются как возможные элементы забастовки.

Используя определение забастовки, приведенное в ч. 2 ст. 398 Трудового кодекса РФ, невозможно добиться однозначного толкования нормы ч. 8 ст. 401 Кодекса. Российское определение забастовки само по себе содержит множество противоречивых элементов и может предполагать различные трактовки в зависимости от оценки правового и смыслового содержания использованных понятий. По существу, законодательно не определена правовая природа собраний, митингов, демонстраций и пикетирования в поддержку требований работников в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора. В связи с этим не ясно, пользуются ли участники этих акций гарантиями, которые предусмотрены для забастовщиков в ст. 414 Кодекса. Остается открытым и вопрос, пользуются ли подобной защитой работники, участвующие в забастовках солидарности, политических забастовках, голодовках протеста и прочих протестных действиях.

Законодательные пороки определения понятия забастовки в Трудовом кодексе РФ — не единственная проблема правового регулирования протестных действий работников. В данном вопросе присутствует множество иных проблемных аспектов — например, серьезные сложности заложены в нормах о признании законными протестных действий работников даже в том случае, когда они вполне оправданно и однозначно могут быть отнесены к категории забастовок. Обратившись к положениям ч. 2 ст. 409 Кодекса, перечисляющим случаи, в которых забастовка признается законной, можно убедиться, что не будут считаться правомерными и законными забастовками следующие действия работников (перечень открытый):

- забастовка, объявленная в поддержку требований работников зарубежного подразделения той же корпорации, которые в соответствии с требованиями законодательства соответствующей страны не могут или не обязаны использовать примирительные процедуры для разрешения коллективного трудового спора с данным работодателем;

- забастовка, объявленная в связи с тем, что работодатель лишь частично исполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения трудового спора, либо решение трудового арбитража;

- забастовка, объявленная в связи с тем, что работодатель (его представители) или представители работодателей затягивают проведение примирительных процедур, формально не уклоняясь от них.

Работники, участвующие в подобных забастовках, не только не получают гарантий, предусмотренных для участников забастовки в ст. 414 Трудового кодекса РФ, но и могут быть лишены права продолжать ее, если забастовка официально будет объявлена незаконной в порядке, предусмотренном ч. 1, 4 ст. 413 Кодекса.

Одновременно определение забастовки порождает пробелы, связанные с косвенным расширением прав работников. Например, Трудовой кодекс РФ не указывает, какой именно коллективный трудовой спор должен быть целью забастовочных действий, т.е. предмет забастовки в ст. 398 Кодекса не конкретизирован ни по месту, ни по времени. Более того, в определенной степени он не конкретизирован даже по кругу лиц, поскольку не установлено никаких ограничений на участие в забастовке работников, не являющихся стороной коллективного трудового спора, на разрешение которого она направлена. Это позволяет сделать вывод, что забастовками в Российской Федерации признаются не только первичные, но и вторичные забастовки, так как в нормативных актах не сказано, что правомерная забастовка не может быть направлена на разрешение коллективного трудового спора на другом предприятии, в другой отрасли или даже в другой стране. В Трудовом кодексе РФ не конкретизирована и форма забастовочных действий, а также отсутствует перечень лиц и фактов, против которых они должны быть направлены.

Положения Трудового кодекса РФ косвенным образом допускают проведение политических забастовок и забастовок смешанного характера, запрещенных во многих зарубежных странах. Формально такие действия вполне могут соответствовать определению забастовки, приведенному в ч. 4 ст. 398 Кодекса, поскольку их целью нетрудно провозгласить разрешение коллективного трудового спора, в том числе путем оказания давления на руководство государства. В этом случае отличие от традиционной забастовки заключается только в том, на кого эта забастовка призвана оказать воздействие. При этом необходимо иметь в виду — в определении забастовки по ч. 4 ст. 398 Кодекса ничего не сказано о том, что объектом забастовки должен быть конкретный работодатель, а не политика государства, региональных властей или какого-либо учреждения, не являющихся стороной данного спора.

Обобщая сказанное, хочется отметить — несмотря на то что Трудовой кодекс РФ косвенно допускает различные виды протестных действий работников, конкретные параметры таких действий не определены. Это порождает серьезные проблемы при толковании законодательства. Вопрос о том, следует ли считать забастовкой те или иные протестные действия и имеют ли работники право на гарантии, предусмотренные для бастующих, в ряде случаев может оказаться неразрешимым без дополнительных разъяснений законодателя. Представляется, что в отличие от законодателя стран англосаксонской правовой системы, предоставляющей простор судебному толкованию и полагающейся на судебный прецедент, российский законодатель не вправе допускать подобную неоднозначность, восполнить которую достаточно сложно, а порой и практически невозможно. В настоящее время необходимо использовать все доступные средства для совершенствования российского законодательства в данной области.

Серьезную помощь в определении и толковании понятия забастовки могут оказать международно-правовые нормы. Российская Федерация ратифицировала принятые в рамках Международной организации труда конвенции «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы» № 87 и «О применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров» № 98. В этих документах, по мнению МОТ, закреплено право работников на широкий спектр протестных действий. Международная организация труда выпустила и два аналитических документа — «Свобода объединения и коллективные переговоры, общий обзор»¹ (1994 г.) и «Свобода объединения. Дайджест решений и принципов Комитета по свободе объединения Административного совета Между-

¹ Freedom of association and collective bargaining. General Survey. Report III. Part 4b. Geneva, 2006. Публикация размещена на сайте Международного учебного центра МОТ: http://training.ilo.org/ils/cd_foa/English/principles/Freedom_bargaining/Frameset.htm.

народной организации труда»² (1996 г.), в которых изложила собственное понимание права на забастовку — это право, являющееся неотъемлемым следствием права на объединение, закрепленное в указанных конвенциях.

Аналитические документы очерчивают допустимые основания и цели забастовочных действий, указывают необходимость широкой трактовки права на забастовку, включая забастовки, вызванные экономическими или социальными проблемами. За пределами данной трактовки остаются лишь политические забастовки. Однако Комитет экспертов МОТ полагает, что в период проведения коллективных переговоров не следует запрещать и забастовки, направленные против экономической и социальной политики государства, даже если такая политика затрагивает положения коллективно-договорных актов. В обоих документах подчеркивается право профсоюзов с помощью забастовки выражать протест против экономической и социальной политики государства. Одновременно Комитет считает допустимым запрет «юридических забастовок», проводимых в рамках юридического трудового спора.

В Дайджесте Комитет подчеркивает, что запрет забастовок солидарности может привести к ущемлению прав работников. Работникам должно быть обеспечено право на проведение подобных акций при условии, что исходная забастовка, послужившая причиной для забастовки солидарности, является законной. Комитет рекомендует государствам ограничивать нетрадиционные забастовки (замедление работы, сидячую забастовку) лишь в том случае, если они утрачивают мирный характер. Впрочем, в полном соответствии с традициями формулировки международных норм условия признания забастовочных действий «имеющими мирный характер» не раскрываются.

Вопрос о допустимости в нашей стране тех или иных форм протеста работников должен решаться с учетом целого ряда теоретических и практических нюансов. В частности, должны быть приняты во внимание особенности формулировки положений Трудового кодекса РФ о забастовках. Кроме того, разрешение этого вопроса во многом зависит от того, примет ли Россия трактовку права на забастовку, предложенную Международной организацией труда, либо более детально проработает собственное толкование этого права в контексте международно-правовых норм. К сожалению, официальной позиции по этому вопросу в настоящий момент в российском трудовом праве не сформулировано.

Для оптимизации понятийного аппарата, используемого в российском правовом регулировании протестных акций работников, представляется корректным обратиться к исследованию конструкций, закрепленных в законодательстве других стран. Зарубежная теория и практика правового регулирования права на забастовку, как правило, связывает ее с коллективным отказом работников от выполнения работы по трудовому договору. Такой отказ используется для принуждения работодателя к определенным действиям или решениям в рамках коллективного трудового спора или иных подобных противоречий. В отдельных странах допускаются индивидуальные забастовки, но в целом, обобщая положения зарубежного законодательства, можно выделить параметры, наличие которых позволяет расценивать коллективные действия работников как забастовку:

- это согласованные действия работников;
- следствием таких действий является изменение привычного хода выполнения трудовой функции по инициативе самих работников.

Иногда в законодательстве содержится указание на причины (предпосылки, основания) забастовки, согласно которым она считается следствием коллективного или индивидуального трудового спора³. Иногда сама забастовка именуется спором⁴.

² Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Geneva, 2006. Публикация размещена на сайте Международного учебного центра МОТ в Турине: http://training.ilo.org/ils/cd_foa/English/principles/Digest/Frameset.htm.

³ Art. 212 (o) of the Labour Code, en. by the Presidential Decree №. 442, 1974 (Филиппины).

⁴ Par. 655.502 of the Code of Federal Regulations (США).

Достаточно часто зарубежный законодатель указывает цель таких действий, в ряде случаев определяя ее весьма конкретно (перечень открытый):

- «принуждение своего работодателя согласиться на [какие-то] условия трудовых отношений, или содействие другим работникам в принуждении их работодателя принять [какие-то] условия трудовых отношений»⁵ (в число объектов воздействия бастующих могут включаться «организации работодателей»⁶ или «объединения или федерации работодателей»⁷); среди целей упоминаются «...принуждение... работодателя принять или не принять условия [трудовых отношений] или условия, влияющие на трудовые отношения»⁸, «достижение уступки со стороны работодателя... в отношении правомерных требований в сфере труда»⁹;
- «ограничение выработки»¹⁰, «ограничение выработки и услуг»¹¹, «ограничение выработки и эффективного предоставления услуг»¹²;
- «удовлетворение жалобы или разрешения спора в отношении какого-либо объекта взаимного интереса работника и работодателя»¹³, «разрешение трудового спора»¹⁴.

Во многих странах забастовка не имеет сколько-нибудь четкого или вообще какого-либо законодательного определения (Австрия, Бельгия, Германия, Голландия, Люксембург, Норвегия, Финляндия, Франция). Это понятие определяется в прецедентном праве или в коллективно-договорных актах. В ряде таких стран забастовка, наряду с локаут, включена в общее понятие «промышленное действие» (Дания, Исландия, Швеция) или, наряду с другими формами протестных действий работников, объединена в понятие «коллективное действие» (Греция) и определена лишь в этом качестве.

В данном контексте уместно упомянуть и о многообразии форм протестных действий работников, сформированных мировой практикой забастовочного движения и закрепленных в законодательстве многих стран:

- политические забастовки, основанные на требованиях, имеющих сугубо политический характер, — формально запрещены в большинстве государств, за исключением Дании, Ирландии, Италии и Финляндии;
- акции солидарности, проводимые в поддержку других работников или трудящихся в их протестных действиях, признаются допустимыми при наличии определенных условий (правомерность основных протестных действий). Такие действия запрещены в Великобритании, Латвии, Люксембурге, Нидерландах; ограничены в Германии и Италии; в Испании их допустимость устанавливается компетентными органами отдельно в каждом конкретном случае;
- пикетирование, проводимое в устной форме, обычно признается допустимым в большинстве стран, где оно прямо упомянуто в законодательстве, за исключени-

⁵ Art. 1 of the Labour Relations Act, CCSM, 1987. С. 10 (Канада, законодательство провинции Манитоба); art. 2 (k.1) of the Trade Union Act, RSNS, 1989. С. 475 (Канада, законодательство провинции Новая Шотландия).

⁶ Art. 1 of the Labour Relations Code, RSA, 2000. С. L-1 (Канада, законодательство провинции Альберта).

⁷ Art. 2 (2) of the Collective Dispute Resolution Act, 1993 (Эстония).

⁸ Sec. 8 of the Industrial Relations Act, №. 19, 1990 (Ирландия).

⁹ Art. 2 (2) of the Collective Dispute Resolution Act, 1993 (Эстония).

¹⁰ Art. 3 of the Canada Labour Code, RS, 1985. С. L-2 (Канада, федеральное законодательство); art. 1 of the Labour Relations Act, SO, 1995. С. 1, Sch. A (Канада, законодательство провинции Онтарио); art. 1 of the Industrial Relations Act, 1973, RSNB, с. I-4 (Канада, законодательство провинции Нью-Брансуик); art. 2 of the Labour Relations Act, 1990, RSNL. С. L-1 (Канада, законодательство провинции Ньюфаундленд и Лабрадор).

¹¹ Art. 1 of the Labour Relations Code, RSBC, 1996. С. 244 (Канада, законодательство провинции Британская Колумбия); art. 7 (11) of the Labour Act, RSPEI, 1988. С. L-1 (Канада, законодательство провинции Остров Принца Эдуарда).

¹² Art. 2 (k.1) of the Trade Union Act, RSS, 1978. С. T-17 (Канада, законодательство провинции Саскачеван).

¹³ Art. 213 of the Labour Relations Act №. 66 of 1995 (ЮАР).

¹⁴ *Warnek W.* Strike rules in the EU27 and beyond: a comparative overview. Brussels, 2007. P. 32.

ем Франции;

- пикетирование, проводимое в форме физического воздействия (преграждение пути на предприятие, физическое противодействие попыткам других работников осуществлять трудовые функции), в большинстве стран запрещено;

- бойкот, осуществляемый в отношении продукции или услуг определенного работодателя, разрешен в Дании, Нидерландах, Норвегии, Португалии и Швеции;

- блокада предприятия или рабочих мест разрешена в Дании, Финляндии, Норвегии и Швеции;

- замедление работы считается допустимой формой протестных действий работников в Великобритании, Германии, Греции, Ирландии, Люксембурге, Мальте, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Швеции, Финляндии; запрещено в Бельгии, Дании и Франции;

- работа по правилам, устанавливающим скрупулезное следование всем требованиям законодательства и локальных нормативных актов, отказ от учета нештатных ситуаций и оперативных требований работодателя, допускается в Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Ирландии, Испании, Кипре, Люксембурге, Мальте, Нидерландах, Финляндии и Швеции; считается незаконной в Дании, Норвегии и Франции;

- предупредительная забастовка, осуществляемая в форме краткосрочного прекращения работы, считается допустимой в Болгарии, Венгрии, Германии, Кипре, Литве, Польше, Румынии и Эстонии, однако везде при этом ограничивается по времени; в Великобритании и Ирландии допускается при соблюдении определенных условий;

- международные вторичные протестные действия работников (забастовка международной солидарности), считается правомерной формой протеста в Бельгии, Ирландии, Италии, Люксембурге, Норвегии и Швеции, при определенных условиях — в Греции; в большинстве остальных государств правомерность данного вида протестных действий напрямую зависит от правомерности основного действия, в поддержку которого проводится акция международной солидарности¹⁵.

Предложенный анализ показывает, что слепое заимствование определения понятия забастовки у зарубежного законодателя для России не только нецелесообразно, но и вряд ли возможно. Зарубежный работодатель, описывая определяющие черты забастовочных действий, во многом ориентируется на историко-правовые особенности протестных акций работников, характерных для данного конкретного государства. В ряде стран законодатель вообще делегирует полномочия по определению данного понятия судебным органам или же непосредственно сторонам коллективных трудовых отношений. Зарубежная практика не предлагает ни исчерпывающего определения понятия забастовки, ни сколько-нибудь унифицированного подхода к трактовке состава условий, необходимых и достаточных для признания действий работника забастовкой и для установления ее правомерности.

Однако вместе с тем очевидно, что в вопросе правового регулирования забастовок российскому законодателю вообще трудно что-либо позаимствовать даже у самого себя. В царской России это явление и опосредующая его правовая регламентация существенно отличались от современных реалий, а в советский период этот институт и вовсе оказался погребен под гнетом политико-идеологических конструкций. Тем не менее исследование различных правовых моделей с позиций историко-правового анализа и в рамках синхронной компаративистики позволяет сформировать комплексное представление о ключевых аспектах данного явления, выделить те параметры, которые целесообразно было бы отразить и развить в современном российском законодательстве.

Переходя к анализу теоретических проблем правового регулирования локаутов, следует отметить, что этот аспект действующего российского законодательства

¹⁵ *Warnek W. Op. cit.*

чрезвычайно далек от мировой практики регламентации подобных действий работников. Российское трудовое законодательство определяет локауты исключительно как увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке (ст. 415). Любые иные действия работодателя, приводящие к массовому высвобождению работников, в соответствии с российским законодательством локаутами не являются. Например, не считаются локаутами следующие действия работодателя (перечень открытый):

- приостановление по инициативе работодателя трудовых отношений со всеми или частью работников предприятия без расторжения соответствующих трудовых договоров и без оплаты времени простоя;
- увольнение по инициативе работодателя всех или части работников предприятия, обусловленное стремлением работодателя предотвратить возможное начало коллективного трудового спора или забастовки;
- увольнение по инициативе работодателя всех или части работников предприятия за их участие в таких спорах с данным работодателем, которые по тем или иным причинам не могут быть отнесены к категории коллективных трудовых споров;
- увольнение по инициативе работодателя всех или части работников предприятия в связи с их участием в протестных действиях, которые не могут быть признаны забастовками в соответствии с российским законодательством;
- увольнение по инициативе работодателя всех или части работников предприятия по иным основаниям, не связанным с их участием в каких-либо спорах или протестных действиях.

Отсутствие законодательной характеристики подобных действий закономерно предполагает отсутствие специальных правовых норм, обеспечивающих работникам действенную защиту от злоупотреблений работодателя. Формально российский запрет локаутов защищает работников только от одного (и далеко не самого распространенного) их вида.

Впрочем, следует отметить, что в ходе таких действий работодатель, безусловно, обязан соблюдать порядок увольнения, предусмотренный Трудовым кодексом РФ, в том числе и по вопросу о его основаниях. Правомерные основания прекращения трудового договора по инициативе работодателя предусмотрены в ст. 81 Кодекса. Особая последовательность действий работодателя в случае угрозы массовых увольнений регулируется ч. 5 ст. 74 Кодекса. Однако эти защитные меры практически не способны помочь в условиях, когда отсутствует детальная правовая характеристика действий работодателя, которые в мировой теории и практике традиционно описываются термином «локаут». Кроме того, даже такие действия, которые признаются локаутом согласно ст. 415 Кодекса, запрещены лишь «в процессе урегулирования коллективного трудового спора, включая проведение забастовки».

Как показал анализ понятия забастовки, в российское законодательство страдает неоднозначностью при определении коллективного трудового спора. Недостаточно проработанные понятия коллективного трудового спора и забастовки порождают проблемы трактовки локаута, определение которого в Трудовом кодексе фактически базируется на этих двух понятиях. В результате возникает проблема квалификации тех или иных действий работодателя как локаута.

Приведенное определение локаута устанавливает, что локауты, объявляемые работодателем вне *процесса* урегулирования коллективного трудового спора (включая проведение забастовки), никоим образом не запрещены. Вполне законным будет считаться локаут, объявленный работодателем в период, когда коллективный трудовой спор существует, однако процесс его урегулирования либо еще не начат, либо временно приостановлен, либо уже окончен. В подобных случаях работники не защищены от увольнения и не пользуются никакими специальными гарантиями, а работодатель не несет ответственности за совершение таких действий.

В экономически благоприятной ситуации работодатели обычно не склонны исполь-

зовать локауты как меру воздействия на работников или способ решения финансовых либо организационных проблем. На сегодняшний день незапрещенные формы локаута в повседневной жизни российских предприятий встречаются сравнительно редко. Как ни странно, работодатели чаще прибегают к традиционным формам подобных действий, невзирая на высокую вероятность признания их неправомерными.

Для совершенствования российских норм о локауте полезно проанализировать мировую теорию и практику правового регулирования локаутов. В зарубежном трудовом праве локаут, наряду с забастовкой, нередко включается в общее понятие «промышленное действие» (*industrial action*)¹⁶. Во многих странах подобные действия считаются полностью правомерными для обеих сторон коллективных трудовых отношений и рассматриваются как элемент равенства прав и возможностей сторон. Подобная модель правовой оценки локаута существует в Австралии, Германии, Израиле, Канаде, Мексике, Скандинавских странах, США, ЮАР, Японии.

Трудовое право зарубежных стран под локаутом обычно понимает различные действия работодателя, лишаящие работников возможности выполнять работу, которую они обязаны выполнять в соответствии с трудовыми договорами. Отвлекаясь от целевой составляющей определения локаута, можно перечислить примеры действий, которые при определенных условиях (специальная цель, соблюдение особой процедуры) могут расцениваться как локауты:

- воспрепятствование выполнению работниками работы, обусловленной их трудовыми договорами;
- прекращение или приостановление деятельности работодателем;
- закрытие места осуществления им данной деятельности;
- прекращение работодателем трудовых отношений с работниками;
- нарушение работодателем трудовых договоров;
- отказ или невозможность занять работников на любой работе, для которой данный работодатель обычно нанимает работников;
- недопущение работодателем работников на рабочие места у данного работодателя.

Как правило, законодатель описывает цель подобных действий работодателя: Закон Новой Зеландии о трудовых отношениях 2000 г. признает локаутом лишь те специфические действия работодателя, которые «совершаются в целях принуждения данных работников или оказания помощи другому работодателю в принуждении его работников к принятию [некоторых] условий трудовых отношений или подчинении требованиям этого работодателя». Аналогично, Закон ЮАР о трудовых отношениях 1995 г. определяет, что локаутом могут считаться лишь те специфические действия работодателя, целью которых является принуждение работников принять требование в отношении какого-либо вопроса, входящего в сферу совместных интересов работодателя и работника, вне зависимости от того, нарушает ли работодатель трудовые договоры этих работников в процессе или в целях осуществления данных действий. Законы и кодексы о труде большинства канадских провинций указывают, что одной из целей действий работодателя, признаваемых локаутом, может быть принуждение работников к отказу от использования каких-либо прав или преимуществ, предоставляемых им соответствующим законом, либо принуждение их к согласию на нормы об условиях труда или права, преимущества или обязанности работодателя, организации работодателей, профсоюза, совета профсоюзов или работников.

Однако указания на специальную цель таких действий отсутствуют в Законе Австралии об отношениях на рабочих местах 1996 г. В Своде федеральных нормативных актов (США) отмечается, что подобные действия предпринимаются ра-

¹⁶ См., напр.: Part V of the Trade Union and Labour Relations (Consolidated) Act of 1992, Part II of the Employment Relations Act of 2004 (Великобритания); S. 420 of the Workplace Relations Act of 1996 (Австралия); Sec. 8 of the Industrial Relations Act, No. 19, 1990 (Ирландия).

ботодателем в целях получения от работников уступки. Однако указание на предмет, по которому работодатель вправе требовать уступки подобными средствами, в американском законодательстве отсутствует.

Нет единообразия и в подходах к установлению однозначной связи между возможностью признания указанных действий работодателя локаутом и теми целями, которые при этом преследуются. В отсутствие такой связи зарубежная конструкция понятия локаута больше напоминает понятие массового прекращения трудовых отношений (увольнения) по инициативе работодателя. Именно в таком или близком к этому контексте локаут рассматривается в трудовом законодательстве Канады, Новой Зеландии и ряда европейских государств. Однако локаут, как и забастовка, не всегда рассматривается как факт проявления инициативы по расторжению индивидуального трудового договора. Напротив, в зарубежном законодательстве все чаще специально указывается, что при локауте трудовые договоры не расторгаются, а приостанавливаются, а локаут определяется через понятие приостановления трудовых отношений, работы. Такой подход доминирует в Австралии, Великобритании, США.

Безусловно, российский законодатель *предпринял попытку* урегулировать и забастовки, и локауты. Однако принятые им нормы требуют серьезной доработки. В этом вопросе можно опереться на зарубежную практику правового регулирования данных институтов, естественно, избегая при этом прямых заимствований.

Зарубежные подходы правового регулирования забастовок и локаутов отнюдь не идеальны. Они далеко не всегда исчерпывающим образом описывают действия и события, которые можно было бы рассматривать как забастовки и локауты. Отсутствуют и единообразные подходы к процедурным аспектам, правам и обязанностям сторон при осуществлении таких действий. Соответственно использование иностранных конструкций трудового права может рассматриваться как целесообразный шаг только после их серьезной аналитической обработки. В ходе такой обработки должны быть обобщены подходы к правовому регулированию забастовок и локаутов, сформировавшиеся в мировой практике. Обобщенные результаты следует детально проанализировать в контексте теории, истории и практики российского трудового права, рассмотрев в том числе и возможные последствия применения тех или иных конструкций в отечественном правовом поле.

Безусловно, в процессе совершенствования Трудового кодекса РФ необходимо заполнить максимальное число пробелов в регулировании этих институтов трудового права. В первую очередь целесообразно более однозначно определить позицию российского законодателя по вопросу правомерности различных форм протестных действий работников. Кроме того, чрезвычайно полезно открыто изложить официальную позицию Российской Федерации по проблеме трактовки понятия забастовки в контексте конвенций МОТ № 87 и № 98. Базисом для принятия решения могла бы стать трактовка этого права, предложенная Комитетом экспертов Административного совета МОТ. Данная трактовка содержится в документе, имеющем информационно-рекомендательный характер, поэтому российский законодатель вправе полностью принять или ограничить ее в соответствии со спецификой внутренних политических, экономических и социальных условий.

Определение и правовое регулирование локаутов в Трудовом кодексе РФ также требует более детальной проработки, которая может быть осуществлена в ходе совершенствования правовых норм о коллективных трудовых спорах и забастовках. В настоящее время наличествует серьезная необходимость существенного дополнения и развития российского понятийного аппарата данных институтов трудового права в контексте российских правовых традиций и общемировой практики.