



ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

СОДЕРЖАНИЕ

1. Правовая база	4
2. Определение термина «забастовка»	6
3. Кто имеет право на организацию забастовки?	7
4. Кто может принимать участие на забастовке?	8
5. Процедурные требования	9
6. Правовые последствия участия в забастовке	11
7. Международные конвенционные органы в защиту права на забастовки	12
8. Последние события	14

1. ПРАВОВАЯ БАЗА

Международный уровень

Республика Казахстан ратифицировала:

Инструменты ООН:

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах

Международный Пакт о гражданских и политических правах

Инструменты Международной организации труда (МОТ):

Конвенция МОТ 1948 года (№ 87) «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (ЗРК от 30.12.1999г. № 29-II «О ратификации Республикой Казахстан Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию»)

Конвенция МОТ 1949 года (№ 98) «О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров» (ЗРК от 14.12.2000г. № 118-II «О ратификации Конвенции о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров»)

Конвенция МОТ 1977 года (№ 148) «О производственной среде» (ЗРК от 26.06.1996г. № 10-I «О ратификации Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 148 1977 года «О защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах»)

Конвенция МОТ 1981 года (№ 155) «О безопасности и гигиене труда» (ЗРК от 13.06.1996г. № 7-1 «О ратификации Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 155 1981 года «О безопасности и гигиене труда и производственной среде»)

Конвенция МОТ № 95 «Об охране заработной платы» (ЗРК от 07.04.2014г. № 184-V «О ратификации Конвенции об охране заработной платы (Конвенция 95)»)

Конвенция МОТ 1958 года (№ 111) «О дискриминации в области труда и занятий» (ЗРК от 20.07.1999г. № 444-I «О ратификации Республикой Казахстан Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий»)

Конвенция МОТ 1971 года (№ 135) «О представителях трудящихся» (ЗРК от 30.12.1999г. № 13-II «О ратификации Республикой Казахстан Конвенции 1971 года о представителях трудящихся»)

Национальный уровень

Конституция Республики Казахстан в статье 24 признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку¹.

Действующее законодательство

Глава 16 **Трудового кодекса Республики Казахстан** посвящена рассмотрению коллективных трудовых споров, в том числе и праву на забастовку².

В соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 16 Закона РК «О профессиональных союзах» профессиональные союзы имеют право организовывать и проводить в установленном законодательством Республики Казахстан порядке забастовки и мирные собрания³.

¹ Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) // Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029

² Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 № 414-V, доступен (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020) // Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38910832#pos=2536

³ Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27.06.2014 г. № 211-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.05.2020) // Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31571953

Таким образом, в Республике Казахстан существует необходимая правовая основа для реализации такого инструмента разрешения коллективных трудовых споров как забастовка. Эту правовую основу составляют международные правовые акты договорного характера, Конвенции МОТ, посвященные различным аспектам реализации социальных (трудовых) прав и свобод человека. Фундаментом, создающим возможности реализации права на забастовку, выступают нормы Конституции Республики Казахстан, а положения трудового законодательства конкретизируют основания и порядок реализации права на забастовку.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНА «ЗАБАСТОВКА»

Трудовой кодекс Республики Казахстан в статье 162 определяет забастовку как полное или частичное прекращение работы в целях удовлетворения социально-экономических и профессиональных требований работников в коллективном трудовом споре с работодателем.

В казахстанском законодательстве нет положений о забастовках солидарности или забастовках по вопросам, связанным с государственной политикой.

Следовательно, забастовка – это наиболее радикальное средство разрешения коллективного трудового спора, допускаемое законом только в целях удовлетворения профессиональных и социально-экономических требований работников. Забастовки по политическим мотивам законодательством не допускаются.

В соответствии со статьей 32 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан **вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.** Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Забастовка относится к разновидности собрания граждан, право на которое закреплено в Конституции страны.

Согласно статье 21 Закона Республики Казахстан «О профессиональных союзах», профсоюзы организуют и проводят забастовки, мирные собрания в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Профсоюзы могут объединять свои усилия для проведения совместных акций протеста и проводить такие акции в знак солидарности с другими профсоюзами и группами работников.

Таким образом, законодательство Республики Казахстан допускает акции протеста по инициативе профсоюза в целях солидарности с требованиями социально-экономического характера, выдвигаемыми другими профсоюзами и группами работников.

3. КТО ИМЕЕТ ПРАВО НА ОРГАНИЗАЦИЮ ЗАБАСТОВКИ?

В соответствии со статьей 171 Трудового кодекса РК, право на забастовку имеют:

Работники, то есть лица, заключившие трудовой договор с работодателем, в организациях любых форм собственности и организационно-правовых форм. При этом устанавливаются ограничения в отношении ряда категорий работников, у которых право на забастовку отсутствует.

Работники вправе принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения работодателя от примирительных процедур либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора.

- Решение о проведении забастовки принимается на собрании (конференции) работников (их представителей).
- Собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа работников организации.
- Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей делегатов, избранных работниками в соответствии с протокольными решениями.

4. КТО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ В ЗАБАСТОВКЕ?

В забастовке могут участвовать:

1. **Граждане**, являющиеся работниками, то есть лицами, заключившими трудовой договор с работодателем.
2. Учитывая, что забастовка является формой разрешения коллективного трудового спора, в ней могут участвовать **трудовые коллективы**.
3. **Группы работников** с соблюдением процедур и оснований объявления забастовки, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

В соответствии со статьей 176 ТК РК устанавливаются ограничения в реализации права на забастовку. Кроме того, согласно части 4 статьи 171 ТК РК, участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или к отказу от участия в забастовке.

Исходя из статьи 176 ТК РК, забастовки **признаются незаконными** в условиях введения военного или чрезвычайного положения, либо особых мер в соответствии с законами Республики Казахстан «О военном положении» и «О чрезвычайном положении».

Они не допускаются: в органах военного управления и воинских частях Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации чрезвычайных ситуаций; в специальных государственных и правоохранительных органах; в организациях, являющихся опасными производственными объектами; на станциях скорой и неотложной медицинской помощи.

Кроме того, **забастовки запрещены** в организациях, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, по энергоснабжению, теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, газоснабжению, авиационному, железнодорожному,

автомобильному, общественному и водному транспорту, связи, здравоохранению, если не сохранены необходимые для населения минимальный перечень и объем соответствующих услуг, определяемые на основе предварительного соглашения представителей работников с местным исполнительным органом; на опасных производственных объектах, приостановка деятельности которых связана с тяжелыми и опасными последствиями, если не обеспечена бесперебойная работа основного оборудования, механизмов.

Кроме того, **забастовка признается судом незаконной**, если она объявлена без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных Трудовым кодексом, и в случаях, когда забастовка создает реальную угрозу жизни и здоровью людей.

Таким образом, ряд категорий граждан в силу характера и вида осуществляемой служебной или иной профессиональной деятельности, имеющегося правового статуса, не может участвовать в организации и проведении забастовки.

5. ПРОЦЕДУРНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

Работники могут принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения работодателя от примирительных процедур либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора.

Решения собрания (конференции) работников считаются принятыми большинством голосов участников. При невозможности проведения собрания (конференции) работников представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав подписи более половины работников в поддержку проведения забастовки.

Забастовку возглавляет уполномоченный работниками (их представителями) орган (забастовочный комитет). В случае объявле-

ния забастовки работниками (их представителями) нескольких работодателей с одинаковыми требованиями ее может возглавить объединенный орган, формируемый из равного числа представителей этих работников.

Трудовое законодательство Республики Казахстан регламентирует процедуру начала забастовки. В соответствии со статьей 172 ТК РК, работодатель, объединение (ассоциация, союз) работодателей (их представители) должны быть письменно предупреждены уполномоченным работниками органом, указанным в пункте 3 статьи 171 Трудового кодекса, о начале забастовки и возможной ее продолжительности не позднее чем **за пять рабочих дней до ее объявления.**

В решении трудового коллектива об объявлении забастовки указываются:

1. перечень разногласий сторон, являющихся основанием для проведения забастовки;
2. дата;
3. место;
4. время начала забастовки;
5. предполагаемое количество участников;
6. наименование органа;
7. возглавляющего забастовку;
8. состав представителей работников;
9. уполномоченных на участие в примирительных процедурах;
10. предложения по минимуму необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки.

Следует отметить, что в период проведения забастовки стороны коллективного трудового спора обязаны продолжить разрешение этого спора путем проведения переговоров. Работодатель, государственные органы и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры по обеспечению в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества

организации и безопасности работников, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей.

Следовательно, законодательство в целом предусматривает юридические процедуры и требования, связанные с проведением забастовки как формы разрешения коллективного трудового спора.

6. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ УЧАСТИЯ В ЗАБАСТОВКЕ

Так как забастовка – это допустимая форма социального протеста работников, к ее участникам не могут применяться какие-либо репрессивные, дисциплинарные меры воздействия.

Так, в частности, согласно статье 175 ТК РК, организация или участие в забастовках (за исключением случаев признания забастовки незаконной) **не может рассматриваться как нарушение работником трудовой дисциплины и повлечь применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных Трудовым кодексом.**

На время забастовки за работником сохраняются

1. место работы (должность),
2. право на выплату социального пособия по временной нетрудоспособности,
3. трудовой стаж,
4. а также гарантируются другие права, вытекающие из трудовых отношений.
5. Заработная плата за время забастовки участвующим в ней работникам не сохраняется, кроме случаев, когда забастовка проводится в связи с невыплатой или несвоевременной выплатой заработной платы.

Однако если суд признает забастовку незаконной, в соответствии со статьей 177 ТК РК, работодатель может привлечь к дисциплинарной ответственности работников, принимавших участие в организации или проведении забастовки.

Статья 178 ТК РК предусматривает запрет локаута, то есть массового увольнения работников за их участие в коллективном трудовом споре и в забастовке.

Необходимо отметить, что существует уголовно-правовая охрана общественных отношений, связанных с реализацией права на забастовку.

Так, в частности, за принуждение к участию в забастовке или к отказу от участия в ней наступает ответственность по статье 157 Уголовного кодекса Республики Казахстан⁴. То есть уголовно наказуемо принуждение граждан к забастовке, а также к отказу от реализации этого права путем различных угроз, насилия, использования служебного положения. **Помимо этого, существует уголовная ответственность за воспрепятствование законной деятельности представителей работников** (ст. 154 УК РК). Этими представителями могут быть члены профсоюзного комитета, возглавившего забастовку. По статье 155 УК РК предусмотрена охрана смежного с правом на забастовку права на организацию и проведение мирного собрания, участия в нем.

Таким образом, законодательство Республики Казахстан содержит гарантии защиты прав работников в процессе забастовки от локаута и какого-либо принуждения. Однако если забастовка была признана незаконной, то работники обязаны ее прекратить. Если она будет продолжена, для работников, участвующих в забастовке, могут наступить неблагоприятные правовые последствия в виде дисциплинарных мер, включая увольнение.

7. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИОННЫЕ ОРГАНЫ В ЗАЩИТУ ПРАВА НА ЗАБАСТОВКИ

Республика Казахстан является участником ООН и поэтому важное значение для ее национального законодательства имеют международные стандарты, созданные под эгидой ООН и касающихся в том, числе сферы трудовых права граждан, права свободу ассоци-

⁴ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03.07.2014 г. № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию 07.07.2020) // Режим доступа: https://online.zakon.kz/m/document?doc_id=31575252

ация, на достойную оплату труда, а также права на забастовку, как цивилизационную форму социального протеста.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН на 44 сессии в мае 2010 года с обеспокоенностью отмечает ограничения, введенные Казахстаном, как государством-участником ООН ограничений в сфере реализации права на забастовку. Комитет ООН настоятельно призывает Республику Казахстан пересмотреть свое законодательство о праве на забастовку с целью привести его в соответствие со статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и конвенциями МОТ, касающимися права на забастовку (статья 8)⁵.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН рассмотрел Второй периодический доклад Казахстана на своих заседаниях в 2019 году и принял заключительные замечания, выразив обеспокоенность тем, что: 1) в отношении чиновников и сотрудников правоохранительных органов продолжают действовать ограничения на участие в забастовках; 2) чрезмерно расширительное толкование нормы статьи 402 Уголовного кодекса РК и статьи 177 Трудового кодекса РК, предусматривающих ответственность за действия в поддержку продолжения забастовки, которая была признана судом незаконной, может неоправданно ограничить права на забастовку как на особую форму разрешения коллективного трудового спора.

Комитет ООН рекомендует Республике Казахстан внести изменения в национальное законодательство, в частности в статью 402 Уголовного кодекса РК и статью 177 Трудового кодекса РК, гарантировав трудящимся право на забастовку без каких-либо необоснованных ограничений⁶.

Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киай посетил Казахстан с официальным визитом с 19 по 27 января 2015 года. В своем докладе

⁵ E/C.12/KAZ/CO/1, para. 22

⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/KAZ/CO/2&Lang=Ru

де специальный докладчик ООН отметил, что «право на забастовку ограничено в силу требования о проведении обязательных предварительных процедур посредничества, без которых забастовка не может быть признана законной. Кроме того, в соответствии с Трудовым кодексом забастовки запрещены в отдельных секторах, включая железнодорожный, транспортный и нефтяной. В нем предусмотрено также право работодателя расторгнуть трудовой договор с работниками, участвующими в забастовках, признанных незаконными. Помимо этого, в действующий Уголовный кодекс был включен новый состав преступления, который криминализовал действия по вовлечению в участие в забастовке, которая была признана судом незаконной»⁷. Тем самым произошла избыточная криминализация общественных отношений, связанных с незаконной забастовкой. Как представляется Специальному докладчику ООН, правовые рамки, регламентирующие проведение забастовок, в большей степени направлены на их ограничение, чем на содействие осуществлению права на свободу ассоциации.

8. ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

В последнее десятилетие казахстанские трудящиеся начали активно использовать забастовку как средство разрешения коллективных трудовых споров. Забастовочное движение в Казахстане имеет достаточно высокую активность в трех отраслях экономики: нефтедобывающей, горнодобывающей, строительной. По мнению официальных властей Казахстана, работники этих отраслей бастуют, выражая недовольство низким размером заработной платы и нарушением сроков ее выплаты работодателем.

Пиком социального протеста в трудовых отношениях стали **события в Мангистауской области**, где еще в 2008 году начались забастовки работников предприятий нефтедобывающей промышленности. Забастовочное движение с каждым годом набирало обороты, поскольку требования участников протестов оставались без удовлетворения. Это привело к расширению масштабов соци-

⁷ CCPR/C/KAZ/CO/2, para. 53 A/HRC/29/25/Add.2/

ального протеста и к увеличению численности участников забастовочного движения. Его центром с января 2011 года стал город Жанаозен Мангистауской области, где такие формы разрешения коллективных трудовых споров, как забастовки, в наиболее концентрированном виде отразили недовольство работников тяжелыми условиями труда, низкой заработной платой и другими проблемами. В забастовках приняло участие более полутора тысяч⁸ и стало проявлением наиболее масштабного трудового конфликта за все годы государственной независимости Республики Казахстан. В ходе этих событий ряд активистов забастовочного движения подверглись преследованию, а у одного из них была похищена и убита дочь, хотя правоохранные органы отрицали какую-то связь между этим преступлением и забастовками⁹. Более десяти месяцев Правительство Республики Казахстан не вмешивалось в ситуацию, фактически предоставив ее разрешение региональным властям и собственникам компаний, работники которых бастовали. В итоге забастовочные акции в городе Жанаозене получили трагическую развязку, когда в ходе массовых беспорядков, ставших результатом провокаций неуставленных лиц, правоохранные органы применили силу к участникам протеста, находящимся на Центральной площади в день Независимости Республики Казахстан. В ходе подавления массовых беспорядков по официальным данным погибло 17 человек.¹⁰ Очевидно, что этих жертв можно было избежать, если бы работодатель не стал бы уклоняться от диалога с бастующими работниками и попытался бы обсудить пути разрешения конфликта, а органы государственной власти своевременно взяли бы под контроль складывающуюся обстановку, не допустив ее радикализации и незаконного преследования активистов забастовочного движения.

События в городе Жанаозене, сопровождавшиеся гибелью участников забастовок, вызвали широкий резонанс среди казахстанской и международной общественности. Верховный комиссар ООН по

⁸ Стачка больше, чем жизнь. <https://expert.ru/kazakhstan/2011/28/stachka-bolshe-chem-zhizn/>

⁹ Жанаозен Мангистауской области. Две стороны медали. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31059060#pos=3;-52

¹⁰ Это была стрельба на поражение. <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-zhanaozen-2011-interview-galym-ageleuov/30327578.html>

правам человека Нави Пиллэй обращался к Правительству РК с требованием провести тщательное расследование данного трудового конфликта и его трагической развязки с гибелью людей.¹¹ Однако это требования не было выполнено и социальный протест в Мангистауской области сохранился. По-прежнему в этом регионе Казахстана существует напряженность в сфере трудовых отношений и продолжаются забастовки работников нефтедобывающей промышленности.

Следует отметить, что репрессивный элемент в реакции властей на забастовочные протесты рабочих становится все более выраженным. **Так, в 2017 году, используя судебные решения в качестве инструмента, власти принудительно распустили Конфедерацию независимых профсоюзов Республики Казахстан**, а ее руководители и активисты подверглись мерам уголовно-правового воздействия, среди которых были крупные штрафы, конфискация имущества, лишение свободы и пробационный надзор (Лариса Харьковская, Нурбек Кушакбаев, Амин Елеусинов). Этим лицам были вменены злоупотребление полномочиями руководителя некоммерческой организации, мошенничество, растраты, однако они вину в этих деяниях отрицали, считая, что подверглись судебному преследованию за свои политические убеждения и активность в забастовочном движении. Осуждение данных граждан вызвало негативную реакцию международной общественности, проявившей солидарность с осужденными. В результате ее требований власти Казахстана предприняли определенные шаги по урегулированию ситуации. Это проявилось в прекращении городским судом Шымкента рассмотрения гражданского иска в отношении Харьковской Л., находящейся под надзором, помиловании одного из осужденных Президентом РК.

Таким образом, забастовочное движение в Казахстане стало известным в мире, получило поддержку и признание международной общественности.

¹¹ Вступительные замечания Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллэй на пресс-конференции в ходе ее визита в Казахстан, Астана 12 июля 2012 г. <https://newsarchive.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12343&LangID=R>

В 2019-2021 годах забастовки стали организовывать работники автобусных парков различных городов Казахстана из-за задержки выплаты заработной платы и неудовлетворительных условий труда (в городах Семей, Шымкент, Костанай, Алматы и др.).

Важно отметить, что официальные власти занижают количество забастовок в Казахстане. Так, в 2019 году, министр труда и социальной защиты населения РК сообщил, что за последние 6 лет в стране было 65 забастовок и почти 90 процентов из них в Мангистауской области (один из основных нефтедобывающих регионов Казахстана).

Однако проведенный правозащитниками мониторинг в Казахстане показал, что, согласно официальным данным, в 2019 году было зафиксирована только 9 случаев забастовок, а по данным правозащитников - 20 забастовок; в 2020 году официально было зарегистрировано 4 забастовки, в то время как правозащитники насчитали 24 случая забастовок. Таким образом, наблюдается количественный рост забастовок, что свидетельствует о расширении сферы их использования как основного и чуть ли не единственного способа защиты трудящимися своих коллективных социальных прав и интересов.

Практика показывает, что часто работодатели преследуют и увольняют работников-организаторов забастовок под различными предлогами. В качестве примера можно привести **увольнение в 2020 году в городе Семей группы работников ТОО «SemeyBus», организовавших забастовку на предприятии¹².**

Подводя итог изложенному, следует признать наличие серьезной проблемы систематического нарушения трудовых прав граждан, что является следствием несоблюдения как национального законодательства Республики Казахстан, так и международных трудовых стандартов. Это становится своего рода «катализатором» забастовок. Обращает на себя внимание и достаточно низкая активность профсоюзов в сфере защиты трудовых прав работников Казахстана.

¹² Проблемный «SemeyBus»: процесс пошел. <https://bureau.kz/novosti/problemnyj-semeybus-process-poshel/>

Автор текста: **Куат РАХИМБЕРДИН**, д.ю.н., директор Восточно-Казахстанского филиала Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности

Буклет подготовлен в рамках проекта «Трудовые права в Казахстане»



