

Запара С.І.,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету,
трудоий арбітр
Національної служби посередництва і примирення

Козодав М.Ю.,
студентка юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету

УДК 349.22: 331.109.32 (477)
DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.4.12>

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА СТРАЙК: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми. Нині право на страйк належить до основних прав людини і здійснюється нею для захисту своїх соціальних та економічних інтересів [1]. Право на страйк входить до прав другого покоління, оскільки пов'язане із боротьбою людей за поліпшення свого культурного, соціального та економічного становища. Зазначена група позитивних прав виникла після Другої світової війни, коли завдяки активному розвитку виробництва склалися реальні передумови для задоволення соціальних потреб громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різний час дослідження права на страйк займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як М.В. Баглай, Є.С. Березін, Н.Б. Болотіна, С.А. Бунятян, В.Я. Бурак, С.І. Запара, О. Мурашин, М. Пасічник, О.І. Процевський, М. Процишен, В.М. Руденко, С. Сильченко, М.П. Стадник, А.Н. Слюсарь, Ф.А. Цесарський, І. Хорват, Н.А. Циганчук, Г.І. Чанишева, Г.О. Шабрацький, Н.М. Швець, О.В. Яремчук та інші. Проте залишається потреба дослідити правове регулювання страйку на сучасному етапі розвитку соціально-трудоих відносин.

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою цієї публікації є комплексний аналіз актуальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із правом на страйк та умовами його реалізації в сучасних умовах. Завданням представленого дослідження є здійснити аналіз законопроекту № 2682 «Про страйки та локаути» з урахуванням позиції міжнародних актів та національного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Основним проблемним моментом страйку є визначення рівня гарантій та відповідальності, при якому право на страйк буде доступним, раціональним, правильним аспектом захисту порушених прав працівників і водночас не буде завдавати тяжких матеріальних збитків для роботодавця, адже за сучасних умов коло прав та обов'язків усіх суб'єктів правових відносин, зокрема і трудових, має реалізовуватися на однаковому рівні [2, с. 190].

Законодавчою базою, що регулює це питання, є Конституція України, а також Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», який визначає процедуру здійснення права на страйк.

Нині є відомим факт прийняття до розгляду Верховною Радою України законопроекту № 2682 «Про страйки та локаути» від 27.12.2019 р. Відповідно до загальної характеристики і основних положень проекту цього акта пропонується усунути з українського правового поля процедуру колективного трудового спору та Національну службу посередництва і примирення, існування яких, на думку авторів законопроекту (Г.М. Третякової, В.О. Струневич, О.О. Арсенюка, С.Д. Гривко, А.Д. Остапенко, П.В. Фролова), фактично спрямоване на витрачання бюджетних коштів з єдиною метою перешкодити здійсненню конституційного права громадян на страйк. Замість цього пропонується запровадження страйкової процедури, що складається з: а) висування вимог; б) переговорів; в) попередження про страйк; г) страйку; г) припинення страйку [3].

Щодо висування вимог необхідно зазначити, що останнє здійснюється шляхом збору підписів більш як половини працівників підприємства або його підрозділу. Також вимоги може висунути профспілка, що об'єднує більшість працівників підприємства чи його підрозділу.

Одним з аргументів на користь законопроекту його автори визнають скорочення строків процедури, зокрема мінімальний строк від висування вимог до страйку в разі прийняття законопроекту може становити 15 днів (як у Польщі і вдвічі більше, ніж у Швеції і Словенії). Якщо вимоги стосуються виплати заборгованої зарплати та невиконання колективного договору, то строк скорочується до 5 днів. Автори пропонують запровадження підходу, коли переговори ведуться у формі, вибраній сторонами протягом всієї страйкової процедури. Якщо за 5 днів до страйку сторони не досягли консенсусу, представники працівників зобов'язані направити попередження про страйк місцевим органам державної влади та самоврядування [4].

Крім того, у законопроекті зазначається, що з моменту отримання повідомлення і до моменту початку страйку роботодавець може зупинити роботу підприємства за погодженням із представниками працівників. Згідно із пропозицією розробників законопроекту з моменту початку страйку працівники отримують право не виконувати роботу повністю

або частково, не виходити на роботу, в робочий час брати участь у масових заходах, бойкотах та блокаді. Разом із цим у роботодавця, на думку авторів законопроекту, має бути право через суд обмежити здійснення працівниками права на страйк як загалом, так і окремо блокування працівниками відвантаження продукції. Крім того, у разі порушення працівниками встановленої Законом процедури роботодавець отримує право на відшкодування втрат, понесених від незаконного страйку. Якщо ж страйк є законним, він є форс-мажорною обставиною для роботодавця за його зобов'язаннями, а сам роботодавець має право на отримання страхових виплат, якщо забезпечив свої страйкові ризики. Страйк припиняється представниками працівників в односторонньому порядку або на підставі угоди про виконання вимог страйку [5].

На думку авторів законопроекту, прийняття запропонованого документа сприятиме створенню в Україні здорової страйкової культури, підвищенню оплати праці та стандартів праці, дасть змогу усунути надмірне втручання держави в соціально-трудові відносини [4].

Аналізуючи положення проекту закону № 2682, необхідно, на нашу думку, звернути увагу на основні положення міжнародних актів та особливості правового регулювання страйку в зарубіжних країнах. Так, право на страйк визнано різними національними та міжнародними статутами. Стаття 8 (1) (d) Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права передбачає, що держави, які є сторонами Пакту, зобов'язуються забезпечити «право на страйк за умови, що воно здійснюється відповідно до законодавства конкретної країни» [6].

До того ж, право на страйк прямо або опосередковано визнається різними конвенціями та рекомендаціями Міжнародної Організації Праці (МОП): «Свобода об'єднання та захист права на організацію» (Конвенція 87), «Про добровільне примирення та арбітраж» (Рекомендація МОП № 92), «Право на організацію та колективні переговори» (Конвенція 98), «Про сприяння колективним переговорам 1981 р.» (Конвенція 154), «Про зв'язки на підприємствах» (Рекомендація 129), «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» (Конвенція 151) [7, с 349].

Варто звернути увагу на Конвенцію МОП № 154, у ст. 5 якої передбачено вживання заходів щодо сприяння колективним переговорам відповідно до національних умов. Заходи, передбачені в параграфі 1 цієї статті, спрямовані на те, щоб:

а) колективні переговори були можливі для всіх роботодавців і всіх категорій працівників у галузях діяльності, передбачених цією Конвенцією;

б) колективні переговори поступово поширювалися на всі питання, зазначені в пунктах а), d) і с) статті 2 цієї Конвенції;

с) заохочувалося розроблення правил процедури, узгоджених організаціями роботодавців і працівників;

d) проведенню колективних переговорів не перешкоджала відсутність правил, що їх регулюють, чи неповна або невідповідна суть цих правил;

е) органи й процедури розв'язання трудових конфліктів створювалися таким чином, щоб сприяти колективним переговорам [8].

Стаття 6 Конвенції МОП № 154 містить положення, згідно з яким передбачається, що зміст цієї Конвенції не перешкоджають функціонуванню систем трудових відносин, де колективні переговори проходять у рамках примирного та/або арбітражного механізму чи органів, в яких сторони, що ведуть колективні переговори, добровільно беруть участь.

Іншими словами, Конвенція МОП № 154 передбачає та заохочує переговори, підкреслюючи їх значення та різноманітність форм, але зберігаючи національні системи примирних органів.

Рекомендація МОП № 92 «Про добровільне примирення та арбітраж» містить п. 6, згідно з яким «якщо за угодою сторін між усіма зацікавленими сторонами конфлікт переданий на остаточне вирішення арбітражного органу, то сторонам слід рекомендувати утриматись від страйків та локаутів протягом всього періоду розгляду питання арбітражним органом та визнати арбітражне рішення». Поряд із цим зазначенням п. 7 цієї Конвенції твердить: «Жодне із положень цієї Рекомендації не може тлумачитись як обмеження на страйк у будь-якому вигляді» [9].

Рекомендація МОП № 129 1967 р. «Про зв'язки між адміністрацією та працівниками на підприємстві» передбачає, що підприємці та їх організації, а також працівники у своїх спільних інтересах мають визнати важливість атмосфери взаєморозуміння й довіри на підприємстві. За цією рекомендацією адміністрація має надавати інформацію працівникам про стан і перспективи розвитку підприємства. Варто запроваджувати демократичні засади у трудових відносинах, розвивати соціальне партнерство [10].

Уявлення про страйк як правове явище доповнює позиція країн ЄС. Незважаючи на те, що у ст. 151 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU) зазначено, що «Європейський Союз і держави-члени <...> повинні мати в якості своїх цілей сприяння працевлаштуванню, поліпшення умов життя і праці, з тим щоб зробити можливим їх гармонізацію <...>, стаття 153(5) TFEU прямо виключає право на страйк із положень, над якими Союз має законодавчу компетенцію. Проте страйкові дії є одним з основних засобів, доступних для працівників та їхніх організацій для просування своїх економічних і соціальних інтересів. Це найбільш помітна і суперечлива форма колективних дій у разі промислового спору, яка часто розглядається як останній захід робітничих організацій для задоволення їхніх вимог. Право на страйк прямо визнається в конституціях та/або законах багатьох країн. Страйк може мати багато форм: від повного виведення робочої сили на невизначений термін до більш обмежених форм протесту» [11].

На рівні ЄС право на страйк закріплено у ст. 28 Хартії основних прав Європейського Союзу (під назвою «Право колективних переговорів і дій»): працівники і роботодавці, або їх відповідні організації, мають, за законодавством і національ-

ними законами і практиками, право вести переговори й укладати колективні договори на відповідних рівнях і у випадках конфлікту інтересів вживати колективних заходів для відстоювання своїх інтересів, включаючи страйкові дії [12].

Усі працівники, незалежно від характеру праці, і державні, і приватні, мають право вживати колективні заходи. Це формулювання можна тлумачити як визнання права на страйк. Якщо колективні дії включають страйкові дії, а перші кваліфікуються як право, то останні також мають бути правом. Однак право на страйк містить і обмеження. У справах Viking і Laval Європейський суд (ECJ) постановив, що визнання права на страйк все ще може представляти обмеження свободи надання послуг і, таким чином, може проводитися тільки відповідно до законодавства ЄС, пов'язується із законною метою і виправдується переважаючими причинами суспільного інтересу. Однак менш обмежувальна позиція була прийнята у справі, заслуханій перед Європейським судом із прав людини (ЄСПЛ) у 2008 році. В *Enerji Yarı-Yol Sen v. Turkey* (Заява №68959/01) суд постановив, що, хоча право на страйк не було абсолютним і може бути предметом певних обмежень, закон, який заборонив страйки створює занадто широке обмеження [11].

Таким чином, питання не в тому, чи існує право, а в тому, як воно здійснюється і чи існують обмеження на участь у конфлікті інтересів. У будь-якому разі неприпустимим є відверта заборона страйкових дій, згідно з рішенням в *Enerji Yarı-Yol Sen v. Turkey*. Ті закони, які забороняють страйки певним категоріям державних службовців, наряд чи відповідають стандарту, встановленому ЄСПЛ.

Право на страйк явно не передбачено і не регламентовано ні в Конституції МОП, ні в будь-якій із конвенцій МОП. Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій (the Application of Conventions and Recommendations CEACR), що складається із 20 правових експертів, призначених Адміністративним органом на трирічні строки, підтримує МОП шляхом попередньої технічної експертизи на відповідність стандартам МОП. Річний звіт CEACR подається до Комітету із застосування стандартів (the Committee on Application of Standards CAS). CAS – тристоронній орган, до складу якого входять представники урядів, роботодавців та працівників, який вивчає звіт CEACR, а потім вносить низку питань для загального обговорення. CAS також формулює висновки та укладає рекомендації, адресовані урядам, із запрошенням до конкретних дій. У 2013 році представники роботодавців у CAS чітко заявили, що вони не погоджуються з рекомендаціями CEACR, оскільки вони не погоджуються з тим, що право на страйк визнано Конвенцією № 87.

Конституції деяких держав-членів прямо визнали право на страйк. В інших це не є явним, але мається на увазі, і в кількох не можна говорити про право, а тільки про свободу на відповідні дії. Об'єднаний ефект від ст. 28 Хартії основних прав Європейського Союзу та ухвали ЄСПЛ може призвести до фундамен-

тальної зміни тих національних правових позицій, де це право не визнається конституційною цінністю або не виражається на конституційному рівні [11].

Висновки. Здійснене авторами дослідження дає змогу стверджувати, що страйк, як колективне припинення діяльності шляхом узгодженої відмови від роботи органом найманих працівників, є різновидом активних дій у межах колективних переговорів пов'язаних із правом працівників (їх окремої групи) тиснути на роботодавця/ів із метою досягнення соціальної справедливості. Право на страйк є суперечливим правом, що визнається на національному та міжнародному рівнях, але особливості його правового регулювання передані на національний рівень. Страйк може представляти обмеження свободи надання послуг і, таким чином, пов'язується із законною метою і виправдується домінуючими причинами суспільного інтересу та має проводитися відповідно до національного законодавства. Головне питання правового регулювання страйку полягає у процедурі його здійснення, зокрема, йдеться про те, який орган сприяє вирішенню спору і чи існують обмеження на участь у конфлікті інтересів. У будь-якому разі неприпустимою є відверта заборона страйкових дій. Такий підхід закріплюється в рішеннях ЄСПЛ (наприклад, згідно з рішенням *Enerji Yarı-Yol Sen v. Turkey*). Сумнівним є також національне законодавство, яке забороняє страйки певним категоріям працівників (державним службовцям тощо).

Таким чином, перспектива розвитку національного законодавства пов'язана з відповіддю на ключові питання. По-перше, право на страйк пов'язане із законною метою його здійснення та суспільним інтересом. По-друге, порядок/процедура проведення страйку має бути пов'язана з інституційною діяльністю компетентного органу, здатного мінімізувати ризики, що несуть загрозу соціальній стабільності та національним інтересам та сприяють законності дій і рівності сторін колективного трудового спору. Порядок із цим процедура страйку не має бути «забюрократизованою» та суттєво обмежувати права працюючих. Вважаємо за необхідне врахувати зазначені висновки в національній законопроектній діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>.
2. Сокол М.В. Права та гарантії працівників у процесі проведення страйку за трудовим законодавством України та за законодавством зарубіжних держав. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 57. С. 190–195.
3. За порушення процедури страйку працівники платитимуть роботодавцю – законопроект від влади. URL: https://buh.ligazakon.net/ua/news/192314_zaporushennya-protseduri-strayku-pratsvnik-i-platenitimut-robotodavtsyu--zakonoproekt-vd-vladi (дата звернення: 07.12.2020).
4. Право працівників на страйки врегулюють окремим законом. URL: <https://news.dtki.ua/uk/labor/labor-relations/60066> (дата звернення: 08.12.2020).

5. Про страйки та локаути : Законопроект № 2682 від 27.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67793.

6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Ратифікація від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

7. Волохов О.С. Забезпечення права на страйк у міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 348–352.

8. Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам 1981 р. Ратифікація від 04.02.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_006#Text.

9. Рекомендація щодо добровільного примирення та арбітражу № 92. Прийняття від 29.06.1951 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_232#Text.

10. Рекомендація щодо зв'язків між адміністрацією і трудівниками на підприємстві № 129. Прийняття від 28.06.1967 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_074#Text.

11. Right to strike. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/right-to-strike> (дата звернення: 07.12.2020).

12. Хартія основних прав Європейського Союзу. Прийняття від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.

Запара С.І., Козодав М.Ю. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА СТРАЙК: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Представлена стаття здійснює аналіз актуальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із правом на страйк та умовами його реалізації в сучасних умовах. Право на страйк є суперечливим правом, що визнається на національному та міжнародному рівнях, але особливості його правового регулювання передані на національний рівень. Головне питання правового регулювання страйку полягає у процедурі його здійснення, зокрема йдеться про те, який орган сприяє вирішенню спору і чи існують обмеження на участь у конфлікті інтересів. У будь-якому разі неприпустимою є відверта заборона страйкових дій. Такий підхід закріплюється в рішеннях ЄСПЛ (наприклад, згідно з рішенням *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*).

Перспектива розвитку національного законодавства пов'язана з відповіддю на ключові питання. По-перше, право на страйк пов'язане із законною метою його здійснення та суспільним інтересом. По-друге, порядок (процедура) проведення страйку має бути пов'язаний з інституційною діяльністю компетентного органу, здатного мінімізувати ризики, що несуть загрозу соціальній стабільності та національним інтересам та сприяють законності дій і рівності сторін колективного трудового спору. Поряд із цим процедура страйку не має бути «забюрократизованою» та суттєво обмежувати права працюючих. Вважаємо за необхідне врахувати зазначені висновки в національній законопроектній діяльності.

Ключові слова: страйк, колективний трудовий спір, соціальна стабільність.

Zapara S.I., Kozodav M.Yu. REALIZATION OF THE RIGHT TO STRIKE: FOREIGN EXPERIENCE

The presented article analyzes current theoretical and practical problems related to the right to strike and the conditions of its implementation in modern conditions. A strike, as a collective cessation of activities by an agreed resignation of an employee, is a form of active action in collective bargaining related to the right of workers (their separate group) to put pressure on the employer(s) to achieve social justice. The right to strike is a contradictory right that is recognized at the national and international levels, but the peculiarities of its legal regulation are transferred to the national level. A strike may constitute a restriction on the freedom to provide services and is thus linked to a legitimate aim and justified by overriding reasons in the public interest and must be conducted in accordance with national law. The main issue in the legal regulation of a strike is the procedure for its implementation, in particular, which body facilitates the resolution of the dispute and whether there are restrictions on participation in conflicts of interest. In any case, an outright ban on strikes is unacceptable. A similar approach is enshrined in ECHR decisions (for example, in accordance with the decision of *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*).

The prospect of developing national legislation lies in answering key questions. First, the right to strike is linked to its legitimate aim and the public interest. Second, the procedure for a strike should be linked to the institutional activities of the competent authority, which is able to minimize risks that threaten social stability and national interests and promote the legitimacy and equality of the parties to the collective labor dispute. In addition, the strike procedure should not be “bureaucratic” and significantly restrict the rights of workers. We consider it necessary to take these conclusions into account in the national draft law.

Key words: strike, collective labor dispute, social stability.