

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.231.14

Мигаль С.М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

АНТИСТРАЙКОВА СПРЯМОВАНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглядаються положення про право на страйк у засновницьких договорах та основних документах Європейського Союзу в галузі прав людини, а також законодавчі ініціативи й судові прецеденти щодо його регулювання й обмеження. Доводиться, що саме вихідна спрямованість засновницьких договорів Європейського Союзу на забезпечення функціонування загальноєвропейського ринку в підсумку призводить до обмеження права на страйк економічними свободами, які його забезпечують, у законодавстві й судовій практиці Європейського Союзу.

Ключові слова: право на страйк, право на колективні дії, економічні свободи, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Перспективи розвитку страйкового права в державах-членах Європейського Союзу прямо залежать від тенденцій його регулювання й обмеження в законодавстві та судовій практиці Європейського Союзу (далі – ЄС).

Актуальність теми дослідження зумовлюється зовнішньополітичною орієнтацією України на інтеграцію до ЄС та її вступом в Асоціацію з ЄС, який супроводжується приведенням вітчизняного законодавства й судової практики у відповідність до вимог ЄС.

Стан дослідження проблеми. Питання права на страйк у законодавстві й судовій практиці Європейського Союзу на сьогодні досліджується виключно зарубіжними авторами. Серед найвідоміших праць у цій галузі слід відзначити роботи А. Монкам, Т. Новіц, В. Олофсон, П. Олссон, Д. Пінд, С. Тенгрен. Автори переконані, що останні законодавчі й судові ініціативи ЄС щодо обмеження права на страйк економічними свободами не мають жорсткої детермінації нормами засновницьких договорів і хартій ЄС та легко можуть бути виправлені рішеннями Європейського суду з прав людини.

Метою й завданням роботи є аналіз положень про право на страйк у засновницьких договорах

та основних документах ЄС у галузі прав людини, а також законодавчих ініціатив і судових прецедентів щодо його регулювання й обмеження та відстеження зв'язку між ними.

Виклад основного матеріалу дослідження. З початком світової економічної кризи Європейський Союз перейшов у рішучий наступ на основні соціальні права найманих працівників. Особливо посиленому обмеженню стали піддаватися права, які забезпечують захист працівників, зокрема право на колективні дії, включаючи право на страйк. Однак і до кризи засновники й керівники ЄС це право не шанували. Це підтверджується аналізом установчих документів ЄС, прийнятих ним хартій у галузі прав людини, прецедентного права Суду ЄС і законодавчих ініціатив Європейської Комісії та Європейської Ради.

По-перше, від дня утворення ЄС основними принципами цієї організації були й залишаються чотири відомі економічні свободи (руху капіталу, робочої сили, товарів і послуг). Віднедавна почала виокремлюватися ще одна економічна свобода – установлення (відкриття бізнесу). Усі ці економічні свободи ретельно захищаються засновницькими договорами ЄС, які, незважаючи на неодноразове внесення до них змін, у тому числі й пов'язаних із частковою соціалізацією цілей ЄС, а

також на прийняття ЄС низки документів у галузі прав людини, зберігають пріоритет економічних свобод перед основними соціальними правами.

Серед останніх в особливо складному стані знаходиться право на страйк. У засновницьких договорах ЄС, зокрема в ст. 153(5) Договору про функціонування ЄС 2007 р., міститься лише одна згадка про право на страйк, проте лише щодо вилучення його зі сфери доповнення й підтримки ЄС, яку він надає діяльності держав-членів у галузі представництва й колективного захисту інтересів працівників шляхом установа мінімальних вимог щодо реалізації призначених до цього прав [1, с. 115–116].

По-друге, головні документи ЄС у галузі прав людини – Хартія Європейського Співтовариства про основні соціальні права працівників 1989 р. (далі – Хартія 1989 р.) і Хартія Європейського Союзу про основні права 2000 р. (далі – Хартія 2000 р.), які встановлюють стандарти в галузі права на страйк для держав-членів цієї організації, істотно звужують межі його законного здійснення, прийняті на національному рівні в низці країн ЄС. Проголошене в ст. 13 Хартії 1989 р. [2, с. 48] та ст. 28 Хартії 2000 р. [3, с. 15] право на страйк викладене в занадто вузькому форматі.

Так, обидві хартії ЄС закріплюють право на страйк в англосаксонській традиції природного права, відповідно до якої воно не «визнається», а «мається» працівниками та їхніми організаціями. Формула «мати право» значно поступається формулі «визнається», оскільки, забороняючи підприємцям перешкоджати здійсненню права на страйк, вона не позбавляє їх права продовжувати бізнес ціною заміни страйкуючого персоналу штрейкбрехерами.

Крім цієї формули, обидві хартії ЄС пропонують величезну кількість обмежень права на страйк. Так, у них передбачається лише одна законна підстава для оголошення страйків – конфлікт інтересів сторін, який виникає під час ведення колективних переговорів із приводу укладення колективних договорів, що реально обмежує законність страйків акціями економічного й колективно-договірного характеру та забороняє страйки з політичними цілями.

Визначення в ст. 28 Хартії 2000 р. цілями страйків захисту працівниками та їх організаціями «своїх інтересів» нічого не додає до розширення їх спрямованості, оскільки останні повинні включатися в конфлікт інтересів із колективно-договірною стороною. Більше того, вказівка на «свої інтереси» відтинає від законних страйків

страйки солідарності. Показово, що розроблювачі Хартії 2000 р. відмовилися від пропозиції Платформи соціальних неурядових організацій включити до ст. 28 положення про «вираження симпатії до страйкарів», яке давало можливість для легального застосування страйків солідарності [4, с. 106–107].

Хартії ЄС передбачають можливість обмеження права на страйк правом на колективний договір та в інший спосіб. Стаття 13 Хартії 1989 р. робить це шляхом примусу сторін до дотримання прийнятих у договорі зобов'язань [2, с. 48], серед яких у країнах ЄС широко практикується спонукання найманих працівників до відмови від страйків на період дії колективних договорів шляхом взяття на себе зобов'язань миру, тобто не страйкувати. Хартія 1989 р. (ст. 13) не виключає обмеження права на страйк також механізмом вирішення колективних трудових спорів, який включає процедури примирення, посередництва й арбітражу [2, с. 48]. Причому відсутність вказівки на добровільний характер арбітражу припускає потенційну можливість застосування його примусового варіанту.

Привертає увагу також той факт, що в Хартії 2000 р. право на страйк розміщене в главі під назвою «Солідарність», що свідчить про віднесення його до групи прав, які повинні забезпечувати солідарність між працівниками та підприємцями. Це означає, що законним правом на страйк можна скористатися не просто у випадку виникнення конфлікту інтересів у зв'язку з веденням колективних переговорів та укладенням колективних договорів, а лише за умови, що під час вирішення цього конфлікту страйк не порушує принципу солідарності сторін.

Фактично це не лише тягне за собою обмеження права на страйк у виборі засобів його здійснення, які з позиції роботодавців не повинні допускати руйнівних для виробництва форм боротьби (окупаційних, сидячих, періодичних, тривалих, загальних страйків), а й ще глибше вбудовує право на страйк у сам інститут соціального партнерства, обмежуючи право найманих працівників на опір експлуатації й гнобленню.

Однак і цього творцям загальноєвропейських стандартів демократії та прав людини видалося замало. Обидві хартії, надаючи право на колективні дії підприємцям та їх організаціям, тим самим припускають обмеження права на страйк правом роботодавців на локаут, формально урівнюючи в правах нерівні сторони трудових відносин. Крім обмеження права на страйк правом

роботодавців на локаут, воно обмежується також правами третіх осіб. Так, ст. 52 Хартії 2000 р. передбачає можливість обмеження його правами й свободами громадян у випадку необхідності їхнього захисту [3, с. 21]. Такі положення дозволяють обмежити й навіть заборонити страйки, якщо вони, наприклад, заважають правам і свободам штрейкбрехерів на роботу або споживачів на користування послугами й комфортом.

Хартії ЄС передбачають також серйозні обмеження права на страйк щодо його суб'єктів. Зокрема, Хартія 2000 р. в ст. 28 надає право на страйк працівникам і їх відповідним організаціям [3, с. 15]. Хартія 1989 р. припускає його лише щодо організацій працівників, оскільки згідно зі ст. 12 лише вони мають право вести колективні переговори [2, с. 48]. Крім того, ст. 14 Хартії 1989 р. надає державам-членам ЄС самим визначити умови та міру здійснення права на страйк у збройних силах, поліції й цивільній службі [2, с. 49], тобто запроваджує для них спеціальні заборони або обмеження.

Обидві хартії передбачають можливість обмеження права на страйк національним законодавством і практикою, проте Хартія 2000 р. – ще й законодавством ЄС (ст. 28) та його цілями (ст. 52). У розшифруванні гранично загальної мети ЄС, викладеної в ст. 3 Договору про функціонування ЄС 2007 р. про «сприяння миру, його цінностям і добробуту своїх народів», знаходимо створення економічного й валютного союзу, що завершує матеріальне втілення основних економічних свобод Європейського Союзу [5, с. 17]. Фактично це означає, що може бути заборонено будь-який страйк, який перешкоджає функціонуванню загальноєвропейського ринку та його економічних свобод. Серед інших цілей ЄС, здатних обмежити право на страйки, можна назвати соціальні, культурні, науково-технічні, екологічні, гуманітарні тощо.

Крім того, ст. 52 Хартії 2000 р. запроваджує основні принципи, які застосовуються під час введення заборон та обмежень щодо права на страйк, а саме: легальність, необхідність, дійсність і пропорційність. Визначальна роль серед них належить принципу пропорційності, який встановлює відповідність обмежень і заборон права на страйк до загроз, які можуть виникнути під час його реалізації. Однак у цього положення існує й зворотній бік, який полягає в тому, що Хартія 2000 р. дозволяє застосовувати принцип пропорційності не лише щодо обмежень права на страйк, а й до цілей самих страйків, перевіряючи їх на пропо-

рційність очікуваним загрозам інтересам працівників. Це змушує останніх постійно звиряти цілі з можливими наслідками від проведення страйків і застосовувати їх лише у виняткових випадках, що фактично стримує їх звернення до цього права.

По-третє, крім засновницьких документів ЄС і Хартії 1989 р. та Хартії 2000 р., право на страйк істотно обмежується прецедентним правом вищого суду ЄС – Європейського Суду справедливості. Так, рішеннями, винесеними цим судом у справах *Viking* [6, с. 1] і *Laval* [7, с. 1] у грудні 2007 р., створено прецедент обмеження права на страйк економічними свободами підприємців на установлення (відкриття бізнесу) й надання послуг, а також задоволення позовів підприємців про відшкодування шкоди за заподіяні страйками збитки. У цих рішеннях знаходимо пряме практичне застосування положень ст. 52 Хартії 2000 р. про обмеження права на страйк цілями ЄС та тестування цілей страйків на відповідність до загроз економічними свободами підприємців. Вказані прецеденти стали керівними під час розгляду аналогічних справ і винесення за ними рішень національними судами.

По-четверте, всупереч вилученню права на страйк зі сфери компетенції ЄС, він не залишає спроб впровадження на своєму рівні загальних правил і принципів регулювання права на страйк, заснованих на згаданих вище рішеннях Суду ЄС. Мова йде про проект Постанови Європейської Ради «Про здійснення права на колективні дії в контексті свободи установлення й свободи надання послуг» 2012 р. (далі – проект Постанови), розроблений Європейською Комісією, який фактично являє собою спробу надати законодавчій формі рішенням Суду ЄС про обмеження права на страйк економічними свободами установлення й надання послуг.

Незважаючи на декларування в ст. 2 проекту Постанови принципу взаємоповаги як головної основи взаємин між правом на страйк і цими економічними свободами [8, с. 18], цей документ ставить їх у зовсім не рівні умови, що особливо чітко простежується у сфері їх взаємних обмежень. Відповідно до п. п. 6 і 7 преамбули проекту Постанови обмеження допускаються у випадку сумісності їх із положеннями засновницьких договорів ЄС [8, с. 16].

Однак саме тут криється проблема: якщо про захист права на страйк в установчих договорах ЄС не мовиться ані слова, то положеннями ст. ст. 49 і 56 Договору про функціонування ЄС 2007 р. обмеження свобод установлення й надання послуг усе-

редині ЄС забороняється [1, с. 1]. Тому у випадку конфлікту між ними безумовний захист у суді отримують економічні свободи, оскільки за правової колізії між проектом Постанови і Договором про функціонування ЄС 2007 р. більшу вагу матимуть, безперечно, положення останнього.

У проекті Постанови також було розроблено низку додаткових обмежень права на страйк процедурного характеру, встановлених на загальноєвропейському рівні, зокрема положеннями про вдосконалення роботи попереджувальних страйкам позасудових механізмів вирішення колективних трудових спорів, про рекомендації щодо їх розгляду в національних судах, а також про впровадження механізму додаткового оповіщення про плановані та проведені страйки.

Стаття 3 проекту Постанови, яка передбачає використання національних позасудових механізмів вирішення колективних трудових спорів, вимагає від держав-членів ЄС забезпечення для їх сторін рівного доступу у випадку виникнення спорів, пов'язаних зі страйками транснаціонального або транскордонного характеру. Аналогічна вимога до спорів, викликаних зловживаннями підприємців свободами установлення й надання послуг, не висувається. Крім того, зазначеною нормою сторонам дозволяється розробляти керівні принципи про застосування цих механізмів та укладати у зв'язку із цим угоди на загальноєвропейському рівні, що свідчить про намір ЄС обхідним шляхом нав'язати наднаціональні правила в такій галузі [8, с. 18].

Іншими положеннями ст. 3 проекту Постанови, які передбачають використання в подібних ситуаціях національних судів, істотно підсилюється їхня роль у справі визначення законності застосування колективних дій, включаючи страйки, для досягнення переслідуваних ними цілей через тестування їх на пропорційність. При цьому рішення, які виносяться національними судами, не повинні шкодити компетенції Суду ЄС, а навпаки, зобов'язані керуватися його вказівками, роз'ясненнями й прецедентним правом, а також виробленими в проекті Постанови правилами.

Стаття 4 проекту Постанови, яка передбачає введення загальноєвропейського механізму оповіщення, встановлює систему раннього попередження про можливі загрози з боку транснаціональних і транскордонних страйків ефективному

здійсненню свобод установлення й надання послуг та належному функціонуванню внутрішнього ринку, а також установленій на ньому системі трудових відносин. При цьому особлива увага приділяється попередженню серйозних соціальних заворушень на території держав-членів ЄС, які можуть виникнути у зв'язку з подібними страйками [8, с. 19].

Ця норма багаторазово посилює початкову налаштованість проекту Постанови на обмеження права на колективні дії, включаючи страйки, вимагає від держав-членів ЄС в односторонньому порядку повідомляти про загрози, що виходять із їх боку, ігнорує небезпеку цьому праву з боку роботодавців під час реалізації ними свобод установлення й надання послуг. Натяк на те, що страйки можуть створювати соціальний безлад, орієнтує держави-членів ЄС на посилення боротьби з ними не лише в галузі трудового та цивільного права, а й кримінального.

У своїх вимогах повідомляти про створювані страйками загрози не лише згаданим економічним свободам, а й ринку ЄС та системі трудових відносин, яка склалася на ньому, проект Постанови виходить далеко за межі свого призначення, сформульованого в назві акта. А вимога про те, що вся інформація про страйки повинна надходити до Європейської Комісії, свідчить про прикритий намір ЄС вибудувати всеохоплюючу систему нейтралізації страйків, керівництво якою здійснюватиметься з єдиного антистрайкового центру.

Усі ці заходи, передбачені проектом Постанови, знаменують важливе поглиблення втручання інститутів ЄС у національні правила регулювання права на страйк та носять дискримінаційний характер щодо нього. І хоча надання проекту Постанови статусу законодавчого документа ЄС на певний час було заблоковане деякими державами-членами ЄС, вищі органи Європейського Союзу не полишають спроб прийняття його в оновленому варіанті.

Висновки. Таким чином, законодавча й судова база Європейського Союзу в галузі права на страйк має яскраво виражену антистрайкову спрямованість. Вихідна налаштованість засновницьких договорів ЄС на забезпечення функціонування загальноєвропейського ринку в підсумку веде до обмеження права на страйк економічними свободами, які його забезпечують.

Список літератури:

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – C115. – Vol. 51. – P. 47–200. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>.

2. EU's Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, 9 December 1989 // Social Europe. – 1990. – № 1. – P. 46–50. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/community-charter--en.pdf>.
3. Charter of Fundamental Rights of the European Union, 7 December 2000 // Official Journal of the European Communities. – 2000. – С364. – P. 1–22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
4. Хартия Европейского Союза об основных правах : комментарий / под ред. С.Ю. Кашкина. – М. : Юриспруденция, 2001. – 208 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bazakonov.ru/doc/?ID=268233>.
5. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2008. – C115. – Vol. 51. – P. 13–47. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>.
6. Case C-438/05, International Transport Workers' Federation And Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti, Judgment of the Court, 11 December 2007 (62005CJ0438) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0438>.
7. Case C-341/05, Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others, Judgment of the Court, 18 December 2007 (62005CJ0341) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62005CJ0341>.
8. Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services / European Commission. – Brussels, 21.03.2012. COM/2012/0130 final – 2012/0064 (APP). – P. 1–19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7480&langId=en>.

АНТИЗАБАСТОВОЧНАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье рассматриваются положения о праве на забастовку в учредительных договорах и основных документах Европейского Союза в области прав человека, а также законодательные инициативы и судебные прецеденты по его регулированию и ограничению. Доказывается, что исходная направленность учредительных договоров Европейского Союза на обеспечение функционирования общеевропейского рынка в итоге приводит к ограничению права на забастовку экономическими свободами, которые его обеспечивают, в законодательстве и судебной практике Европейского Союза.

Ключевые слова: право на забастовку, право на коллективные действия, экономические свободы, Европейский Союз.

ANTISTRIKING ORIENTATION OF LEGISLATION AND JUDICIAL PRACTICE OF EUROPEAN UNION

In the article positions are examined about a right on a strike in constituent agreements and basic documents of European Union in the areas of human rights, and also legislative initiatives and legal precedents on his adjusting and limitation. Proved, that initial set of constituent Agreements to EC on providing of functioning of the European market in the end and results in the limit of right on a strike by economic freedoms that provide him, in a legislation and judicial practice of Union. So, in Agreement on functioning of European Union (2007 year) a right on a strike is withdrawn from the sphere of addition and support of Union, that he gives to the members in area of representative office and collective defense of interests of workers by establishment of minimum requirements relatively intended to it rights. The charter of European Union about basic rights (2000 year) envisages adjusting of right on a strike by the legislation of Association and limits to him the aims of European Union, main from that still there is creation of economic and currency Union, being material embodiment of his economic freedoms. By the decreets of European Union (2007 year) in businesses Viking and Laval are created precedents of limitation of right on a strike by economic freedoms of businessmen on establishment (opening of business) and grant of services. Last legislative initiatives of European Advice and Commission in relation to the acceptance of Regulation "About realization of right on collective actions in the context of freedom of establishment and freedom of grant of services" (2012 year) sent to giving the indicated legal precedents of legislative form and introduction of general rules and principles of adjusting and limitation of right on a strike at the level of European Union.

Key words: right on a strike, right on collective actions, economic freedoms, European Union.