

М.Ю. Лекун

МІЖНАРОДНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА НА СТРАЙК ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена необхідності реформування чинного законодавства України, що регулює правовий інститут страйків, для ефективного вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), досягнення соціального миру і стабільності. Розглядаються міжнародні стандарти закріплення і реалізації права на страйк, розкриваються недоліки національного законодавства у цій сфері та пропонуються шляхи їх подолання.

Ключові слова: страйк, право на страйк, колективний трудовий спір (конфлікт), недоліки законодавства про страйки, міжнародні стандарти.

Аннотация. Статья посвящена необходимости реформирования действующего законодательства Украины, регулирующего правовой институт забастовок, для эффективного разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов), достижения социального мира и стабильности. Рассматриваются международные стандарты закрепления и реализации права на забастовку, раскрываются недостатки национального законодательства в этой сфере и предлагаются пути их преодоления.

Ключевые слова: забастовка, право на забастовку, коллективный трудовой спор (конфликт), недостатки законодательства о забастовках, международные стандарты.

Abstract. This article is about the need to reform the current Ukrainian legislation regulating the legal institution of strikes, for the effective resolution of collective labor disputes (conflicts), to achieve social peace and stability. Here the international standards of fixation and implementation of the right to strike is consider, disclosed shortcomings of the national legislation in this area and suggests ways to overcome them.

Key words: strike, the right to strike, collective labor disputes (conflicts), the shortcomings of legislation about strikes, the international standards.

В умовах ринкової економіки одним з найважливіших завдань науки трудового права є вироблення ефективного трудового законодавства, яке б відповідало сучасному суспільному розвитку та міжнародним стандартам у сфері праці.

Тяжке становище працівників, їх фактична залежність від роботодавця, затримка виплати заробітної плати спричиняють виникнення та загострення колективних трудових конфліктів. Це призводить до застосування крайньої форми вирішення трудових спорів – страйків. Кількість страйків свідчить про загострення соціальних проблем у суспільстві та необхідність обачно використовувати конституційне право громадян на страйк, не зловживаючи ним у невинуватих випадках.

Міжнародними актами право на страйк віднесено до основних колективних трудових прав працівників. Право на страйк передбачене Хартією співтовариства про основні соціальні права трудящих (ст. 13) та Європейською соціальною хартією (п. 4 ст. 6), де вперше в міжнародному трудовому праві було визнано право на страйк,

яке вже пізніше було закріплено у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. розглядає це право як один з елементів права на організацію і зобов'язує держави забезпечити право на страйки за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни (ст. 8). Право на страйк впливає зі змісту Конвенції № 87 1948 р., оскільки вільне об'єднання передбачає і можливість проведення страйків. Право на страйк визнано й у рішеннях контрольно-наглядових органів МОП – Комітету з свободи об'єднання Адміністративної ради МОП та Комітету експертів, які виробили принципи, які розкривають зміст цього права. Страйк - усяке припинення роботи, яким би короткочасним чи обмеженим воно не було. МОП розглядає страйки як крайній захід задоволення працівниками своїх вимог.

Форми страйку різноманітні: повне або часткове припинення праці, праця за правилами (формальне виконання обов'язків), уповільнення праці, сидячий та італійський страйк (різке зниження темпу праці, або цілковите її припинення при залишенні на робочих місцях). Існують локальні страйки (на одному підприємстві чи в одному районі), галузеві, що охоплюють якусь галузь господарства, і загальні, що охоплюють всю країну.

Для того щоб страйк був законним, право на нього має бути визнано на національному рівні. Досвід західних країн свідчить, що визнання права на страйк є необхідною умовою нормального функціонування суспільства. Право на страйк закріплено сьогодні майже в усіх промислово розвинутих країнах з ринковою економікою. Зі сфери застосування принципів свободи об'єднання виключаються страйки, що мають суто політичний характер.

Право на страйк може бути обмежено або навіть заборонено, якщо йдеться про сферу державної служби, або щодо працівників життєво важливих служб, тобто служб, припинення роботи яких може загрожувати життю, особистій безпеці або здоров'ю усього населення чи його частини.

В Україні перші стихійні страйки за часів Російської імперії мали характер бунтів. Піднесення страйкового руху мало місце у роки першої світової війни. Незважаючи на те, що Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., яким було закріплено право на страйк, був ратифікований УРСР 19 жовтня 1973 р. і набрав чинності 3 січня 1976 р. (СРСР ратифікував пакт у 1974 р.), право на страйк тривалий час не визнавалося, хоча страйки офіційно не були заборонені. Закон СРСР від 9.10.1974 р. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (а пізніше в редакції 20 травня 1991), у якому була вперше врегульована процедура проведення страйків, закріпив складний і громіздкий для правозастосування механізм, через що практично в усіх випадках суди постановляли рішення про визнання страйків незаконними.

Вперше на конституційному рівні серед соціальних прав людини і громадянина право на страйк було закріплено в ст. 44 Конституції України від 28 червня 1996 р.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України від 3 березня 1998 р. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» страйком визнається тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту). На відміну від раніше чинного Закону СРСР у новому Законі України ширше сформульоване поняття страйку, яке охоплює й інші види страйків, крім звичайного невиходу на роботу. І все ж Закон не передбачає деякі види страйків, пов'язаних, наприклад, з частковим виконанням трудових обов'язків. Тому слід було б в дужках зазначити таке: невихід на роботу, повна або часткова відмова від виконання трудових обов'язків. У цьому законі закріплені основні ознаки страйку: тимчасовість, колективність дій учасників страйку, добровільність, організований характер, проведення страйку лише працюючими найманими працівниками (ч. 1 ст. 17).

У ст. 44 Конституції України від 28 червня 1996 р. визначено мету страйку (захист економічних і соціальних інтересів) і декілька принципів реалізації цього права – врахування при здійсненні права на страйк необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей, добровільність участі у страйку, можливість заборони страйку лише на підставі закону. Згідно зі змістом ст. 18 Закону України від 3 березня 1998 р. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» політичні страйки в Україні не допускаються, у процесі страйку захищаються лише економічні та соціальні права.

Отже, особливістю національної моделі вирішення колективних трудових спорів є те, що страйки не обмежуються лише колом питань, які виникають при укладенні та виконанні колективних договорів, угод. На відміну від США, Канади, ФРН, скандинавських країн, де законними є лише страйки, що виникають з конфліктів, пов'язаних з укладенням і виконанням колективних договорів.

Прийняття нового Закону України від 3 березня 1998 р. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», який визначив правові та організаційні засади функціонування системи заходів по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів), стало якісно новим етапом у реалізації права на страйк. Цей закон значною мірою наближений до міжнародних стандартів і досвіду врегулювання трудових спорів.

Згідно з Законом України від 3 березня 1998 р. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» оголошено, що страйк може бути розпочато, якщо примирні процедури не привели до вирішення колективного трудового спору (конфлікту) або власник чи уповноважений ним орган ухиляється від примирних процедур або не виконує угоди, досягнутої в ході вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку шляхом насильства чи погрози застосування насильства або шляхом інших незаконних дій передбачає кримінальну відповідальність.

Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» наведено обмежений перелік робіт і посад, де страйки заборонені

(ст. 24). Існує необхідність розширення цього переліку з метою захисту інтересів держави, національної безпеки, громадського порядку, життя і здоров'я людей. Таку заборону не слід вважати перешкоджанням при реалізації права на страйк. Обмеження страйків у деяких випадках дозволяє збалансувати інтереси працюючих і суспільства, що не суперечить загально визнаним принципам і нормам міжнародного права.

Отже, необхідно заборонити страйки наступних працівників (адже від безпосереднього виконання ними своїх обов'язків залежить відвернення потенційної небезпеки, збереження здоров'я та життя громадян): 1) лікарень, станцій швидкої й невідкладної медичної допомоги, станцій переливання крові, санітарно-епідеміологічних установ; 3) аварійно-рятувальних, протипожежних та інших служб, що здійснюють попередження або ліквідацію стихійного лиха, надзвичайних ситуацій. Наведений перелік має бути вичерпним, а в разі необхідності він може бути доповнений у порядку, визначеному законодавством. Включення працівників відповідних професій до нього не означає, що вони позбавлені права на захист своїх прав. Для працюючих у цих галузях встановлені інші способи захисту порушених прав. Зокрема, вони вправі звернутися до Національної служби посередництва і примирення, яка може звернутися до суду. Судовий розгляд також є ефективним і дієвим.

Недоліком законодавства про страйки слід визнати також занадто переобтяжений перелік причин, які тягнуть за собою визнання страйків незаконними (ст. 22). Його необхідно звужити та конкретизувати, бо це становить перешкоди в реалізації конституційного права на страйк.

Так, наприклад, заборона проведення страйку з вимогами зміни конституційного ладу, державних кордонів, адміністративно-територіального устрою України та вимогами, що порушують права людини впливає із конституційного положення права на страйк, а також з Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Однак законодавець не дає легального визначення поняття конституційного ладу. В науці ж Конституційного права відсутній єдиний підхід до цього визначення. Через законодавчу невизначеність поняття «конституційний лад», необхідно конкретизувати це положення, оскільки при цьому недотримано один із основних правових принципів – принцип юридичної ясності.

Залишається нез'ясованим питання про визначення розміру шкоди, завданої внаслідок проведення страйку (ст. 34). При цьому слід виходити із загальноправових принципів притягнення до матеріальної відповідальності працівників у трудових відносинах. В цих випадках доречно враховувати лише пряму дійсну шкоду відповідно до статей 130, 132-134 КЗпП України.

Чинне законодавство України не визначає порядку розгляду й підсудності спорів, пов'язаних з визнанням страйків незаконними (ст. 23). З огляду на характер спірних правовідносин варто зауважити, що такі справи належить розглядати судам за місцем розташування підприємства, на якому оголошено страйк. У разі оголошення галузевого, територіального чи національного страйку власники або їх представники мають звертатися до суду за місцезнаходженням органу (особи), що очолює страйк.

Можна зробити висновок, що Закон перевантажено багатьма строками, порушення яких є підставою для визнання страйку незаконним. У законодавстві існують завуальовані норми, які фактично спрямовані на розправу з тими, хто страйкує, закон перевантажений строками й іншими процедурними нормами, порушення яких призводить до визнання цих акцій у багатьох випадках незаконними. У законодавстві немає чіткого переліку випадків, коли саме забороняється страйкувати. Закон нечітко визначає наслідки участі у страйках, відповідальність страйкарів за участь у них. Належним чином не врегульовано питання про відповідальність роботодавців, які порушили законодавство про працю, унаслідок чого були створені умови для страйку. Відсутність різних видів страйків є також великим недоліком. Все це негативно відбивається на можливості реалізації права на страйк та досягненні працюючими позитивних результатів, захисті ними своїх прав та інтересів.

Для того щоб зменшити шкідливі наслідки страйків, визначити критерії їх соціальної виправданості, необхідно виробити таке законодавство, яке б гармонійно поєднувало інтереси працівників, роботодавця, держави. Рішення такого складного завдання можливе лише на основі глибокого і всебічного аналізу цього правового інституту в Україні та за кордоном задля сприйняття та застосування ефективного досвіду.

Враховання зарубіжного досвіду та національних особливостей, а головне – дотримання міжнародних стандартів має позитивно вплинути на забезпечення реалізації інтересів і прав працівників, допоможе уникнути багатьох проблем та знайти ефективні шляхи їх попередження та подолання.

Отже, правовий механізм розв'язання колективних трудових спорів повинен враховувати світову практику вирішення спорів, національні особливості правовідносин у сфері колективних спорів, забезпечувати законність дій і рівність сторін колективного трудового спору. Належне правове регулювання організації та проведення страйків в Україні необхідне для забезпечення ефективного вирішення колективних трудових спорів і конфліктів, досягнення соціального миру та стабільності.

Література

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. Упорядник Ю.К.Ткаченко. – К.: Наукова думка, 1992. – С. 24-36; 2. Європейська соціальна хартія (переглянута), від 3 травня 1996 р. // Офіційний вісник України. – 2006. - № 40. – ст. 2660; 3. Хартія співтовариства про основні соціальні права трудящих від 9 грудня 1989 р. // інфодиск «Експерт Юрист-2009»; 4. Про свободу асоціації та захист права на організацію: Конвенція МОП № 87, 1948 р. // Конвенції та рекомендації ухвалені Міжнародною організацією праці (1919-1964): В 2 т. – Женева: Міжнародне бюро праці. – Т.1. – С. 434-438; 5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.; 6. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР.-1971. - Додаток до №50. – Ст. 375 зі змінами та доповненнями на 2010 рік; 7. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227; 8. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон СРСР від 9.10.1974 р. // інфодиск «Експерт Юрист-2009».