

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.96>**К. С. Науменко**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юридичних дисциплін

Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ

orcid.org/0000-0002-7403-0419

ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАЦІВНИКАМИ ПРАВА НА СТРАЙК В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що розбудова України як правової демократичної держави з розвинутою ринковою економікою неможлива без ствердження права на працю та запровадження відповідних організаційно-правових механізмів і засобів його забезпечення. Одним із таких важливих засобів є страйк, який є надзвичайно важливою та дієвою формою відстоювання й захисту найманими працівниками своїх трудових прав і законних інтересів. В Україні право на страйк гарантується Конституцією України, зокрема у її статті 44 закріплено, що ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. При цьому ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку. Специфіка страйку як форми або засобу захисту трудових прав вимагає чіткої законодавчої регламентації умов, підстав та порядку його проведення. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства зазначається, що право на страйк є одним із основних прав працюючих у кожній демократичній, правовій державі. В Україні дане право гарантується Конституцією, однак законодавчі засади його реалізації мають проблемні моменти, що негативно впливають на ефективності та дієвості даної форми захисту трудових прав і законних інтересів найманих працівників. Виокремлено та охарактеризовано деякі із цих проблем, акцентовано увагу на необхідності внесення відповідних змін до законодавства. З'ясовано, що в Конституції України закріплено, що порядок проведення страйків встановлюється з урахуванням національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Звідси можемо дійти висновку, що для певних категорій працівників страйк може бути обмежений з огляду на особливу важливість безперебійного виконання ними своїх трудових функцій для належного забезпечення основоположних соціальних цінностей та безпеки держави і суспільства. Однак навряд чи усі різновиди державних службовців можна віднести до кола тих, тимчасове припинення якими виконання своїх трудових функцій призведе до створення значних загроз для життя та здоров'я громадян чи національній безпеці. За таких умов повна заборона права на страйк для всіх державних службовців, на нашу думку, можна розцінювати як суттєве обмеження їх основоположного, тобто конституційного, права у сфері праці.

Ключові слова: право на страйк, страйк, незалежний посередник, державна служба, державний службовець.

Naumenko K. S. ON THE ISSUE OF THE EXERCISE OF THE RIGHT TO STRIKE BY EMPLOYEES IN UKRAINE

The relevance of the article is that the development of Ukraine as a legal democratic state with a developed market economy is impossible without the assertion of the right to work and the introduction of appropriate organizational and legal mechanisms and means to ensure it. One such important means is a strike, which is an extremely important and effective form of defending and protecting employees' labor rights and legitimate interests. In Ukraine, the right to strike is guaranteed by the Constitution of Ukraine, in particular, Article 44 stipulates that those who work have the right to strike to protect their economic and social interests. At the same time, no one can be forced to participate or not to participate in a strike. The specifics of the strike as a form or means of protection of labor rights requires a clear legislative regulation of the conditions, grounds and procedure for its conduct. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, states that the right to strike is one of the basic rights of workers in every democratic state governed by the rule of law. In Ukraine, this right is guaranteed by the Constitution, but the legal framework for its implementation has problematic aspects that negatively affect the effectiveness and efficiency of this form of protection of labor rights and legitimate interests of employees. Some of these problems are singled out and characterized, attention is focused on the need to make appropriate changes to the legislation. It was found that the Constitution of Ukraine stipulates that the order of strikes is established taking into account national security, health care, rights and freedoms of others. From this we can conclude that for certain categories of workers the strike may be limited due to the special importance of their uninterrupted performance of their labor functions for the proper provision of fundamental social values and security of the state and society. However, it is unlikely that all types of civil servants can be classified as those whose temporary termination of their duties will pose a significant threat to the life and health of citizens or national security. Under such conditions, the complete prohibition of the right to strike for all civil servants, in our opinion, can be regarded as a significant restriction of their fundamental, i.e. constitutional, right to work.

Key words: right to strike, strike, independent mediator, civil service, civil servant.

Постановка проблеми. Розбудова України як правової демократичної держави з розвинутою ринковою економікою неможлива без ствердження права на працю та запровадження відповідних організаційно-правових механізмів і засобів його забезпечення. Одним із таких важливих засобів

є страйк, який є надзвичайно важливою та дієвою формою відстоювання й захисту найманими працівниками своїх трудових прав і законних інтересів. В Україні право на страйк гарантується Конституцією України, зокрема у її статті 44 закріплено, що ті, хто працює, мають право на страйк

для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. При цьому ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку. А заборона страйку можлива лише на підставі закону [1]. Специфіка страйку як форми або засобу захисту трудових прав вимагає чіткої законодавчої регламентації умов, підстав та порядку його проведення. Наявні сьогодні законодавчі засади реалізації права на страйк в Україні характеризуються наявністю ряду проблемних моментів, які суттєво послаблюють гарантії захисту трудових і тісно пов'язаних із ними прав та законних інтересів працівники.

Стан наукового дослідження. Проблематику права на страйк у своїх працях досліджували Н. Болотіна, Г. Чанишева, О. Процевський, В. Бурак, С. Венедіктов, С. Запара, В. Кондратьєв, В. Лазор, М. Процишен, А. Слюсар, С. Іванов, М. Стадник, В. Прокопенко, М. Іншин, В. Мельник, В. Толкунова, З. Козак, Н. Швець та інші. Ці та інші дослідники здійснили значний внесок у формування науково-теоретичного підґрунтя для зазначеного проблемного питання. Утім, ряд важливих аспектів реалізації права на страйк, зумовлених реаліями і потребами сьогодення (наприклад, право на індивідуальний страйк, право на страйк державних службовців та ін.), все ще не отримали повноцінного наукового обґрунтування і потребують подальшого, більш глибокого і змістовного вивчення, з метою вироблення конструктивних рекомендацій та пропозицій для внесення відповідних змін до законодавства і, відповідно, нормативно-правових засад реалізації права на страйк.

Мета дослідження – з'ясувати проблемні аспекти законодавчого регулювання реалізації найманими працівниками права на страйк в Україні та визначити можливі кроки щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У кожній сучасній демократичній, правовій державі право на страйк належить до кола основних прав трудящих та відображається в національному законодавстві. Важливість даного права підтверджується й цілим рядом міжнародних нормативно-правових актів. Так, наприклад, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 19.10.73 закріплено, що держави-учасниці даного договору зобов'язуються забезпечити право на страйки за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни [2]; відповідно до Європейської соціальної хартії від 3.05.1996 р. право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів включають право на страйк з урахуванням зобов'язань, які можуть впливати з раніше укладених колективних договорів [3]. У міжнародних договорах визнається та гарантується право на страйк як основоположне право працівників, утім, механізм його реалізації має визначатися кожною державою самостійно.

Так, у Конституції України передбачено, що порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей [1]. Однак окремого нормативно-правового акта з питань страйку немає, при цьому у чинному КЗпП України страйк згадується лише у статті 2 в контексті рівності трудових прав громадян. У проекті ТК України 2410 від 08.11.2019 р. страйк вже прямо віднесено до кола основних права працівників, однак ніяких положень щодо механізму реалізації даного права новий ТК, так само як і КЗпП України, не містить. Основні правові засади його реалізації визначені в законі «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР.

Відповідно до зазначеного закону страйк – це 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). Страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у зв'язку з відмовою роботодавця або уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців задовольнити вимоги найманих працівників або уповноваженого ними органу, профспілки, об'єднання профспілок чи уповноваженого нею (ними) органу. Рішення про оголошення страйку на підприємстві приймається за поданням виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) чи іншої організації найманих працівників, уповноваженої згідно зі статтею 3 цього Закону представляти інтереси найманих працівників, загальними зборами (конференцією) найманих працівників шляхом голосування, і вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість найманих працівників або дві третини делегатів конференції. Рішення про оголошення страйку оформляється протоколом. Рекомендації щодо оголошення чи неоголошення галузевого або територіального страйку, приймаються на галузевому або територіальному рівнях на конференції, зборах, пленумі чи іншому виборному органі представників найманих працівників та/або профспілок і надсилаються відповідним трудовим колективам чи профспілкам. Наймані працівники підприємств галузі чи адміністративно-територіальних одиниць самостійно приймають рішення про оголошення чи неоголошення страйку на своєму підприємстві [4]. Із приведених законодавчих положень прямо чітко видно, що право на страйк може бути реалізоване тільки в межах колективного трудового спору. Колективний трудовий спір

(конфлікт) – це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудових відносин щодо:

1) встановлення нових або зміни наявних соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;

2) укладення чи зміни колективного договору, угоди;

3) виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень;

4) невиконання вимог законодавства про працю [4]. Тобто законом індивідуальний трудовий спір не визнається підставою для реалізації страйку як форми захисту своїх трудових прав і законних інтересів окремими працівниками. Такий підхід до страйку використовується й більшістю дослідників. Так, наприклад, М. Стадник вважає, що страйк – це тимчасове добровільне припинення роботи працівниками підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) та окремими категоріями працівників, які об'єднані у профспілку [5, с. 296]. На думку А. Ф. Нуртдінової, страйк – не лише засіб вирішення колективного трудового спору, але й форма протесту, прояв соціального конфлікту в більш широкому розумінні, ніж трудовий спір між працівниками і роботодавцями із приводу встановлення чи зміни умов праці. Право на страйк, продовжує дослідниця, є похідним від права на колективні трудові спори і визнає його соціально виправданим явищем, якщо він спрямований на захист колективних інтересів працівників, забезпечує їм можливість досягти встановлення найбільш вигідних для них умов праці [6, с.13; 7, с. 53].

На нашу думку, необхідно переглянути підхід до страйку як виключно до форми вирішення колективних трудових спорів, адже Конституційна норма із приводу страйку гарантує усім працівникам право на страйк, при цьому в ній немає вказівок про те, що для його реалізації необхідна група працівників і, відповідно, групова (або масова) відмова від праці. Із цього приводу справедливо зазначається, що право на індивідуальний страйк для захисту індивідуальних трудових прав також має підстави для існування за умови внесення відповідних змін до чинного законодавства або ухвалення спеціального закону про трудові спори (конфлікти), який би закріпив можливість проведення страйку не лише для працюючої більшості, але й для меншості працівників, права яких були порушені роботодавцем, із детально прописаною «покроковою інструкцією» як в організації, так і у проведенні даної акції соціального протесту. Дослідниця наголошує, що: по-перше, право на страйк – це не тільки масова відмова від роботи, а й індивідуальне право кожного працюючого самостійно ухвалювати рішення щодо відмови в наданні своїх трудових послуг; по-друге, реалізація права на індивідуальний страйк для

захисту індивідуальних трудових прав можлива за умови внесення відповідних змін до чинного законодавства або ухвалення спеціального закону про трудові спори (конфлікти), який би закріпив можливість проведення страйку не лише для працюючої більшості, але й для меншості працівників, права яких були порушені роботодавцем (а на даний момент на локальному рівні повинен бути прописаний «покроковий» механізм процедури проведення індивідуального страйку) [8, с. 87]. О. Герасимова у своїх працях пропонує під страйком розуміти не тільки тимчасову добровільну відмову працівників від виконання трудових обов'язків (повністю або частково) з метою вирішення колективного трудового спору, а й небажання із цією ж метою одного працівника (чи декількох) виконувати свої трудові обов'язки для вирішення індивідуального трудового спору [9, с. 53; 7, с. 22]. В.О. Кондратьєв зазначає, що законодавством України не передбачене оголошення страйку для вирішення індивідуального трудового спору. Однак, підкреслює правник, концепція «індивідуальних прав в колективному виконанні» або ж «колективного захисту індивідуальних трудових прав» є вірною, об'єктивною й можливою для застосування в разі визнання права на страйк індивідуальним правом працівника, яке може бути застосоване для вирішення індивідуального трудового спору. Слід враховувати не тільки форму дій працівників (колективну), а й індивідуальність рішення працівника щодо участі у страйку, самостійність у вирішенні питання необхідності оголошення такого, неможливість примушування до участі у страйку тощо [10]. Г. Чанишева, розглядаючи у своїх працях страйк як форму вирішення колективного трудового спору, звертає увагу на те, що законодавець не передбачив можливості використовувати право на страйк для захисту індивідуальних прав окремого працівника. Між тим у літературі висловлюються думки щодо більш широкого розуміння страйку як можливості захищати не лише колективний інтерес, а й індивідуальні трудові інтереси. Г. Чанишева вважає можливим легалізувати право працівників припиняти роботу у випадку, якщо роботодавець не виконує зобов'язань за трудовим договором. Останніми роками вирішення цього питання набуло нагального значення, оскільки дістає поширення практика відмови працівників від виконання своїх посадових обов'язків у разі невиплати заробітної плати. Працівники в індивідуальному порядку чи колективно відмовляються виходити на роботу, або, перебуваючи на роботі, не виконують своїх обов'язків. І хоча формулювання «ті, хто працює, мають право на страйк ...», що міститься у ст. 44 Конституції України, застосовується до колективних трудових спорів, видається правиль-

ною думка про можливість його реалізації не тільки колективно, а й індивідуально [11, с. 690–691].

Отже, на нашу думку, індивідуальний аспект у страйку повинен реалізуватися не лише у вигляд права кожної особи самостійно приймати рішення про участь у масовій відмові від роботи, але й у праві кожного окремого працівника звернутися до страйку як форми незгоди з діями (бездіяльністю), рішеннями роботодавця в межах індивідуальних трудових відносин.

Далі суттєвою проблемою українського законодавства в часині гарантування права на страйк є те, що певні категорії працівників позбавлені можливості звернутися до даної форми захисту своїх трудових прав і законних інтересів. Зокрема, йдеться про державних службовців. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [12]. У законі «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII прямо закріплено, що державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках [12]. Аналогічні положення містяться в законах «Про національну поліцію» від 2.07.2015 р. № 580-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, «Про судоустрій і статус суддів» від 2.06.2016 р. № 1402-VIII. У законі «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII, із приводу заборони організації страйків працівниками СБУ та участі в них немає ані слова.

На нашу думку, такий підхід не відповідає по-перше, статті 44 Конституції України, а по-друге, Конвенції про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151, в якій закріплено, що державні службовці користуються, як і інші працівники, громадянськими та політичними правами, які мають велике значення для нормального здійснення свободи об'єднання, за єдиної умови дотримуватись зобов'язань, визначених їхнім статусом і характером виконуваних ними функцій [13]. У Конституції закріплено, що порядок проведення страйків встановлюється з урахуванням національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Звідси можемо дійти висновку, що для певних категорій працівників страйк може бути обмежений з огляду на особливу важливість безперебійного виконання ними своїх трудових функцій для належного забезпечення основоположних соціальних цінностей та безпеки держави і суспільства. Однак навряд чи усі різновиди державних службовців можна віднести до кола тих, тимчасове припинення якими виконання своїх трудових функцій призведе до створення значних загроз для життя та здоров'я громадян чи національній безпеці. За таких умов повну заборону права на страйк для всіх державних службовців, на нашу думку, можна розцінювати як суттєве обмеження їх основоположного, тобто конституційного права у сфері праці.

Також у даному контексті слід відміти, що досвід провідних європейських країн свідчить про те, що державні службовці користуються правом на страйк рівною мірою з іншими найманими працівниками. Так, на відміну від України, в Німеччині та Данії заборонені страйки державних службовців, проте ця заборона застосовується не до всіх працівників державних служб, а тільки до певних категорій. Але навіть за такої ситуації політика Німеччини та Данії вже багато років критикується Комітетом незалежних експертів з Європейської Соціальної Хартії. Право на страйк гарантоване для державних службовців Франції. Заборони права на страйк для більшості державних службовців були скасовані в Італії та Нідерландах. У Швеції можливістю вдаватися до страйкового руху можуть скористатися і державні службовці, хоча й існують деякі спеціальні обмеження. Більш не діє заборона на страйки в державному секторі Бельгії [14].

Ще одним проблемним моментом реалізації права на страйк, на нашу думку, є порядок використання процедури медіації в ході його проведення. У Наказі НСПП «Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку» 18.11.2008 № 131 закріплено, що вирішення

колективного трудового спору (конфлікту) під час страйку здійснюється шляхом: проведення переговорів між органом (особою), що очолює страйк, та власником або уповноваженим ним органом (представником), у тому числі із залученням до участі в переговорах незалежного посередника та експертів і фахівців НСПП; утворення органом (особою), що очолює страйк, та власником або уповноваженим ним органом (представником) узгоджувальної комісії, в тому числі із залученням до участі в роботі узгоджувальної комісії незалежного посередника та експертів і фахівців НСПП. Узгоджувальна комісія – орган, спільно утворений органом (особою), що очолює страйк, та власником або уповноваженим ним органом (представником), призначений для пошуку шляхів вирішення колективного трудового спору (конфлікту), з використанням для цього усіх наявних можливостей [15]. Під незалежним посередником у вищезгаданому наказі розуміється визначена за спільним вибором органу (особи), що очолює страйк, та власника або уповноваженого ним органу (представника) особа, яка сприяє встановленню взаємодії між найманими працівниками, які беруть участь у страйку, та власником або уповноваженим ним органом (представником), проведенню переговорів між ними, бере участь у виробленні узгоджувальною комісією угоди про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) [15]. Процедура залучення посередника при цьому визначається Положенням про посередника, затвердженим наказом НСПП № 133 від 18.11.2008 р. І в даному документі закріплено, що посередник пропонується для участі у примирній процедурі НСПП або її відділенням в Автономній Республіці Крим та областях за письмовою заявою сторін колективного трудового спору (конфлікту). Протягом 24 годин після надходження заяви НСПП або її відділення в Автономній Республіці Крим та областях пропонує сторонам колективного трудового спору (конфлікту) кандидатури посередників зі Списку посередників для вибору одного з них [15]. Тобто законодавство не надає сторонам трудового спору самостійно визначити кандидатуру особи, яка виконуватиме функції посередника в ході страйку, вони можуть лише погодити чи не погодити запропоновану їм НСПП кандидатуру. Крім того, незрозумілим залишається, чи можуть сторони спору вирішити свої розбіжності за допомогою медіатора поза межами узгоджувальної комісії. Вважаємо, що слід надати право сторонам конфлікту з метою вирішення їх розбіжностей і припинення страйку самостійно визначати та обирати медіатора.

Висновки. Із викладеного видно, що чинне українське законодавство має, на нашу думку, суттєві недоліки, які значним чином звужують сферу та можливості застосування страйку як форми захисту трудових і тісно пов'язаних із ними прав та законних інтересів найманих працівників. Дана ситуація, а також досвід врегулювання порядку проведення страйків у провідних європейських державах свідчить про необхідність внесення відповідних змін до українського законодавства, з метою зміцнення гарантій захисту зазначених прав та інтересів працівників.

Література

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 19.10.73. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
3. Європейська соціальна хартія від 3.05.1996р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text.
4. «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР // ВВР, 1998, № 34, ст. 227.
5. Стадник М.П. Конституційне право на страйк та його реалізація в Україні. *Правова держава: щоріч. наук. пр. ІДП НАН України*. 2000. № 11.
6. Нуртдинова А.Ф. Забастовка: проблемы применения законодательства. *Юрид. мир*. 1997. № 4. С. 13.
7. Швець Н.М. Право на страйк та умови його реалізації : монографія. Харків : Право, 2009.
8. Тихонюк О.В. Щодо права на індивідуальний трудовий страйк. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 84–87.
9. Герасимова Е. Забастовка как средство защиты трудовых прав граждан. *Право и экономика*. 1999. № 3. С. 51–55.
10. Кондратьєв В.О. Право на страйк та локаут в умовах переходу України до ринкової економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2011. 19 с.
11. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник. 4-те вид., стер. Київ : Вікар, 2006. 725 с.
12. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. ВВР. 2015. № 40-41. Ст. 379.
13. Конвенції про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text.
14. Петров О.М. Міжнародно-правові стандарти соціального діалогу в органах державного управління. *Державне управління: теорія та практика*, 2012, 2. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12POMODU.pdf>.
15. Наказ НСПП «Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку» 18.11.2008 № 131. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131299-08?lang=ru>.