



реального применения закрепленных в законодательстве Украины и международно-правовых актах демократических принципов организации и деятельности административной юстиции. Их практическое применение необходимо не только для выполнения задач и назначения административного правосудия, но и для их авторитета, уважения и доверия к судебной власти со стороны граждан в целом.

Список использованной литературы:

1. Кодекс административного судопроизводства Украины // Ведомости Верховной Рады Украины . – 2005. – №№ 35-36, 37. – Ст. 446.
2. Административное судопроизводство Украины : учебник / Н. Пасенюк (рук. авт. кол.), А. Н. Панченко, В. Б. Аверьянов [и др.] ; Под общ. ред. А. М. Пасенюка. – М. : Юридическая литература , 2009. – 672 с.
3. Кравчук В. Н. Научно-практический комментарий к Кодексу административного судопроизводства / В. Кравчук. – Харьков : Фактор, 2011. – 798 с.
4. Кодекс административного судопроизводства: научно -практический комментарий / Под ред. С. В. Кивалова, А. И. Харитоновой / С. В. Кивалов, А. И. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян и др. – М. : ООО «Одиссей», 2005. – 552 с.
- 5 . Постановление Заводского районного суда г. Запорожья по делу № 2-а-849/11 от 16 февраля 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14779569>.
6. О практике применения административным судами положений Кодекса административного судопроизводства при рассмотрении споров относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума: Постановление Пленума Высшего административного суда Украины от 2 апреля 2007 № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.vasu.gov.ua/ua/file_viewer.html?id=88e2b253e37f4864edfa125fa3316a20.
- 7 . Постановление Киевского апелляционного административного суда по делу № 22-а-40541/08 от 18 декабря 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7433580>.

ПРАВО НА ЗАБАСТОВКУ В ХАРТИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА ОБ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВАХ РАБОТНИКОВ

С. МИГАЛЬ,

кандидат политических наук, соискатель кафедры теории права
и государства Киевского национального университета
имени Тараса Шевченко

SUMMARY

In the article on the right to strike and the mechanism for its enforcement contained in the Charter of the European Community of the Fundamental Social Rights of Workers (1989). Based on their analysis defines the possible limitations and restrictions of the right to strike, as well as gaps in monitoring its implementation. The analysis is applied in comparison with those of the European Social Charter (1961) and its revision in 1996.

In the article, in particular, it is noted that the Charter Communities almost completely reproduces the position of the right to strike by the ESC, but in most respects it worsens. It concerns the place of the right to strike, among other trade union rights of formula a legal footing, a mechanism for settling labor disputes, limitations on the right for certain categories of workers. Negative aspects of a legally enforceable right to strike is amplified inefficient mechanism for its enforcement and optional, declarative nature of the document itself.

Key words: right to strike, the right to collective action, the right to collective bargaining, the right to collective bargain, the right to association.

* * *

В статье рассматриваются положения о праве на забастовку и механизме контроля за его соблюдением, содержащиеся в Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах работников (1989). На основе их анализа формулируются возможные ограничения и запреты права на забастовку, а также пробелы в контроле за его соблюдением. Анализ подается в сравнении с аналогичными положениями Европейской Социальной Хартии (1961) и ее пересмотренного варианта 1996 года.

В статье, в частности, отмечается, что Хартия Сообщества почти полностью воспроизводит положение о праве на забастовку, содержащееся в ECX, однако в большинстве аспектов ухудшает его. Это касается места права на забастовку среди других профсоюзных прав, формулы его юридического закрепления, механизма разрешения трудовых споров, ограничения этого права для определенных категорий работников. Негативные моменты юридического закрепления права на забастовку усиливаются неэффективным механизмом контроля за его соблюдением и необязательным, декларативным характером самого документа.

Ключевые слова: право на забастовку, право на коллективные действия, право на колlettive переговоры, право на коллективные договоры, право на объединение.

Постановка проблемы. Евроинтеграционные устремления Украины к подписанию в 2013 году Договора об Ассоциации с Европейским Союзом обострили проблему адаптации отечественного законодательства к законодательству ЕС. На фоне повального восторга общеевропейскими стандартами в области прав человека из поля зрения юристов выпали опасности, которые содержатся для прав работников в документах ЕС. Не в последнюю очередь это касается права на забастовку и механизма контроля за его соблюдением, предусмотренных Хартией Европейского Сообщества об основных социальных правах работников (1989).

Aктуальность темы исследования. В связи с возникшими угрозами реализации прав работников в Украине при адаптации ее законодательства к законодательству

ЕС становятся актуальными вопросы возможных запретов и ограничений права на забастовку, которые проистекают из положений Хартии Европейского Сообщества об основ-



ных социальных правах работников (1989), а также вопросы эффективности предусмотренного ею механизма защиты этого права.

Состояние исследования. Частично аспекты юридического регулирования права на забастовку и функционирования механизма контроля за его соблюдением в Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах работников (1989) исследовались только зарубежными авторами, преимущественно из развитых стран ЕС, такими как: Б. Нистрем, В. Олоффсон, П. Олссон, А. Пинд, С. Тенгрен, однако без анализа происходящих из Хартии опасностей для реализации права на забастовку и его защиты.

Цель и задача статьи состоят в том, чтобы выявить перспективу запретов и ограничений права на забастовку, которые могут нести с собой положения о праве на забастовку и механизме контроля за его соблюдением, содержащиеся в Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах работников (1989), в сравнении с аналогичными положениями Европейской Социальной Хартии (1961) и ее пересмотренного варианта 1996 года.

Изложение основного материала. Хартия об основных социальных правах работников (1989) была первым юридическим документом Европейского Сообщества и вторым на общеевропейском уровне после Европейской Социальной Хартии (1961), провозглашенной Советом Европы (СЕ), в котором юридически было закреплено право на забастовку. Принятая под влиянием ECX на встрече глав государств и правительств стран-членов Европейского Сообщества в Страсбурге 9 декабря 1989 года до его преобразования в Европейский Союз и принятия последним Хартии об основных правах (2000), она отразила все эти обстоятельства также на содержании положений о праве на забастовку и механизме контроля за его соблюдением.

Закрепляя право на забастовку в ст. 13, Хартия Сообщества (далее – ХС) почти полностью воспроизводит положение о праве на забастовку, содержащееся в ст. 6.4 ECX, объявляя,

что «право прибегать к коллективным действиям в случае конфликта интересов включает право на забастовку в соответствии с обязательствами, вытекающими из национальных регламентов и коллективных соглашений» [1]. При сравнении изложения положения о праве на забастовку в Хартии Сообщества с его формулировкой в ст. 6.4 ECX, в глаза бросаются прежде всего две вещи: место данного права среди других профсоюзных прав и форма его юридического закрепления.

Учитывая первое, видится, что право на забастовку, сформулированное в ECX, обладает большей влиятельностью среди профсоюзных прав по сравнению с тем, которое содержится в Хартии Сообщества. Если в ECX право на забастовку размещено в статье, которая называется «право на заключение коллективных договоров», то в ХС – в статье под названием «свобода объединения и коллективных переговоров». Очевидно, что право на забастовку, которым можно воспользоваться не только для защиты свободы объединения и ведения коллективных переговоров, но и эффективного осуществления права на заключение коллективных договоров, является более продвинутым и развитым.

Учитывая второе, уровень юридического закрепления права на забастовку опять-таки видится более высоким в ECX, чем в Хартии Сообщества, потому что в ст. 6 ECX говорится, что Стороны «признают» право на коллективные действия, включая право на забастовку, тогда как ст. 13 ХС избегает подчеркивания того, каким образом оно закрепляется. Но если право на забастовку, сформулированное в Хартии Сообщества, увязать с правами на объединение, коллективные переговоры и коллективные договоры, относительно которых в статьях 11-12 ХС указано, что работники и работодатели их «имеют», то очевидно, что по уровню закрепления оно уступает праву на забастовку, изложенному в ECX.

Ведь формулировка «признавать» право на забастовку в ECX по сравнению с формулировкой «иметь» право на забастовку в ХС обладает

большими возможностями защиты этого права в судебном порядке, так как не позволяет трактовать его как свободу, что возможно во втором случае. Когда сотрудники «имеют» право на забастовку, работодатели не имеют права препятствовать его осуществлению, но имеют право нанять других работников (штрайкбрехеров) для замены бастующего персонала, чтобы продолжить ведение своего бизнеса. Напротив, когда право на забастовку «признается», это означает, что его признает не только государство, закрепляющее его в юридической форме, но и работодатели, которые не имеют права подрывать его никаким образом.

Общее в формулировке права на забастовку в ст. 6.4 ECX и ст. 13 Хартии Сообщества прослеживается в 2-х моментах. Во-первых, в обоих документах оно выступает составной частью более широкого права на коллективные действия. Во-вторых, оно может быть реализовано только в случае конфликта интересов. Из ст. 6.2 ECX и ст. 12 ХС следует третья общность: конфликт интересов, по поводу которого можно прибегать к забастовке, должен касаться ведения коллективных переговоров и заключения коллективных договоров. Таким образом, право на забастовку и в ECX, и в ХС фактически ограничено правами на коллективные переговоры и договоры, что дает основание говорить о законности только коллективно-договорных забастовок.

Далее в подходах к праву на забастовку в ECX и ХС возникают расхождения. В большинстве случаев ХС ужесточает ограничения этого права по сравнению с ECX и лишь в редких случаях ослабляет их. Наибольшее ослабление ограничения права на забастовку в ХС наблюдается относительно забастовочных целей. Так, ст. 12 ХС не уточняет предмет конфликта интересов в связи с коллективными переговорами и соглашениями, в отношении которого возможно осуществление права на забастовку, в отличие от ст. 6.2 ECX, которая относит к нему «регулирование условий труда» [2]. Исходя из этого, можно сделать вывод, что ХС позволяет забастовки с более широ-



ким, чем ECX, диапазоном целей, которые выходят за пределы чисто экономических (профессиональных) забастовок.

В некоторых случаях Хартия Сообщества, создавая благоприятные условия для ослабления ограничений права на забастовку с помощью одних положений, перечеркивает их ценность другими. Возвращаясь к ограничению права на забастовку правами на коллективные переговоры и договоры, следует отметить, что оно является противоречивым относительно возможных масштабов забастовок. С одной стороны, указание в ст. 12 XC, что диалог на европейском уровне по желанию сторон может выражаться в договорных отношениях на межпрофессиональном и отраслевом уровнях, ведет к признанию законности международных забастовок.

С другой стороны, указание на то, что ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров должны осуществляться в соответствии с условиями, установленными национальными законодательством и практикой, легитимизирует запрет забастовок на тех уровнях переговоров и соглашений, которые ими не предусмотрены. Учитывая, что многими национальными коллективно-договорными системами не предусмотрено ведение переговоров и заключение соглашений на общенациональном уровне, а некоторыми – на уровне отраслей, законными, как правило, чаще всего признаются производственные забастовки, которые происходят на уровне предприятий или компаний, реже – отраслевые, а общенациональные в основном попадают под ограничения или запрет.

Право на забастовку может ограничиваться правом на коллективные договоры и другим способом. Как и ст. 6.4 ECX, ст. 13 XC устанавливает, что право на забастовку должно осуществляться «с учетом обязательств, установленных коллективными договорами» [1]. Такими обязательствами, конечно, есть или отказ работников от забастовок на время действия колдоговора, или непременное использование ими специального механизма урегулирования

трудовых споров. В обеих Хартиях средством ограничения права на забастовку избран именно этот механизм. На первый взгляд, обе Хартии устанавливают сторонам одинаковые обязательства относительно него: ст. 6.3 ECX требует «содействовать созданию и использованию надлежащего механизма» [2], а ст. 13 XC говорит о «необходимости поощрять его внедрение и применение» [1].

Но, если сопоставить конкретные механизмы, предложенные для урегулирования трудовых споров ECX и XC, то увидим, что в варианте Хартии Сообщества он является более тормозящим и разрушительным для осуществления права на забастовку. Если из ст. 6.3 ECX следует возможность ограничения права на забастовку процедурами примирения и добровольного арбитража, то ст. 13 XC существенно расширяет механизм разрешения трудовых споров, включая сюда посредничество и заменяя добровольный арбитраж на арбитраж в целом, а также позволяя применять эти процедуры на различных уровнях.

Это не только усложняет сам механизм разрешения трудовых споров, делая его многоступенчатым и громоздким, но и открывает путь к применению против забастовок принудительного арбитража. Учитывая же, что такие процедуры должны осуществляться в соответствии с национальной практикой, которая в ряде стран заставляет забастовщиков в обязательном порядке проходить их полностью или частично, подобное замечание автоматически позволяет приостанавливать и откладывать забастовки на время или вообще сразу прекращать и запрещать их.

Ограничение права на забастовку правом работодателей на коллективные действия, а фактически правом на локаут, в Хартии Сообщества явно не выражено, поскольку в ст. 13 XC не указаны субъекты коллективных действий. По сравнению со ст. 6.4 ECX, прямо признающей за работодателями право на коллективные действия, а фактически на локаут, это является позитивом. Но если вернуться к ст. 12 XC, где указаны субъекты коллективных переговоров,

то получается, что правом на коллективные действия обладают не только работники, но и работодатели, а следовательно, право на забастовку также может быть ограничено право на локаут.

Как и ECX, Хартия Сообщества ограничивает право на забастовку и в зависимости от характера его субъектов. В обоих документах утверждается, что в коллективно-договорных отношениях работодатели могут быть представлены и организациями, и неорганизованными группами, а вот работники – только организациями. Это означает, что в обоих случаях разрешены только официальные, санкционированные организациями работников забастовки и запрещены стихийные или дикие забастовки отдельных групп работников без правового статуса.

Но субъекты права на забастовку ограничиваются Хартией Сообщества не только в зависимости от их формализации, но и от выполняемых ими функций и иерархии. Не устанавливая общих ограничений права на забастовку, аналогичных ст. 30 ECX (ст. F в пересмотренной Хартии) «во время войны, угрозы войны или чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации» и ст. 31 ECX (ст. G в пересмотренной Хартии) «в случае необходимости в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, общественного здоровья или морали» [3], Хартия Сообщества (ст. 14) предусматривает специальные ограничения этого права для определенных категорий работников на национальном уровне, отдавая на откуп «внутреннему правопорядку государств-членов определение условий и объема права на забастовку в вооруженных силах, полиции и гражданской службе» [1].

В других случаях Хартия Сообщества вводит новые положения, которыми предполагается введение дополнительных ограничений права на забастовку национальным законодательством и практикой. По сравнению со ст. 6.4 ECX, ст. 13 XC предусматривает, что право на забастовку должно осуществляться в соответ-



ствии с обязательствами, установленными не только коллективными договорами, но и национальным законодательством. На международном уровне ХС фактически легитимизовала предусмотренные национальными практиками запреты и ограничения права на забастовку, так как, согласно ст. 27, ответственность за обеспечение основных социальных прав, изложенных в данной Хартии, было возложено преимущественно на государства-члены в соответствии с их национальной практикой.

Кроме содержательных проблем, которые заложены в положении о праве на забастовку, в Хартии Сообщества существует и несколько иных, связанных с ее статусом и механизмом контроля за ее соблюдением государствами-членами и Европейским Сообществом. Для контроля за реализацией основных социальных прав работников, задекларированных в Хартии Сообщества, в том числе и права на забастовку, Европейская Комиссия обязывалась ежегодно в последние три месяца года готовить отчет о ее применении государствами-членами и Европейским Сообществом, который должен передаваться Европейскому Совету, Европейскому парламенту и Экономическому и Социальному Комитету (ст. 28-30 ХС).

Однако после принятия Хартии Сообщества Европейская Комиссия не выявила никакой инициативы по установлению такого контроля и разработке процедур его осуществления, а также созданию специального механизма воздействия на государства-члены ЕС в случае невыполнения ими, провозглашенных в ней прав, в том числе и права на забастовку, содержащегося в ст. 13 ХС. Непонятно, на основе чего Еврокомиссия собиралась делать отчеты о применении Хартии Сообщества государствами – членами ЕС и что с этими отчетами должны были делать другие рабочие органы ЕС.

В отличие от Хартии Сообщества, для контроля за соблюдением ECX, в том числе ст. 6.4 о праве на забастовку, Совет Европы создал специальный наблюдательный орган – Европейский Комитет по социальным правам (ЕКСП) – и предусмотрел

специальный механизм, который включает в себя две процедуры: анализ национальных докладов и рассмотрение коллективных жалоб, на основе которых ЕКСП соответственно делает свои выводы и выносит свои решения. И хотя последние обладают незначительным влиянием на рабочие органы СЕ, международное право и государства-члены ЕС, прецедентное право ЕКСП пользуется значительным авторитетом среди организаций трудящихся в силу расширительного толкования прав, заявленных в ECX, в том числе и права на забастовку. Следовательно, механизм контроля за соблюдением права на забастовку в ECX, несмотря на недостатки, обладает большим весом сравнительно с контрольным механизмом Хартии Сообщества, о котором можно утверждать, что его попросту не существует.

Зашите права на забастовку в Хартии Европейского Сообщества о социальных правах работников (1989) не способствует и сам статус этого документа. Данная Хартия, согласно ее преамбуле, была принята в форме политической декларации, которая отражала намерения сторон, но была лишена для них обязательной силы, хотя изначально была поддержана всеми государствами ЕС, за исключением Великобритании, подписавшей ее только в 1998 году. В силу последнего факта она не могла быть интегрирована в Договор ЕС в 1989 году. Вместо внесения Хартии Сообщества в учредительные документы Европейского Союза, в ЕС ограничились лишь ссылкой на нее. Сначала в преамбуле Соглашения о социальной политике, приложенном к Маастрихтскому Договору, подписание которого 7 февраля 1992 года было положено начало образованию Европейского Союза, государства-члены Сообщества, кроме Великобритании, выразили желание «идти путем, проложенным Хартией 1989 года, и осуществить ее на основе достижений Сообщества» [4].

Впоследствии с подписанием Амстердамского договора 2 октября 1997 года похожие ссылки на Хартию Сообщества появились и в учредительных документах Европейского

Союза. В преамбулу Договора о Европейском Союзе было внесено положение, подтверждавшее «приверженность государств-членов и Сообщества фундаментальным социальным правам, изложенным в Хартии Сообщества об основных социальных правах работников (1989) и Европейской социальной хартии (1961), а в ст. 117 Договора об учреждении Европейского Сообщества было заявлено о том, что «Сообщество и государства-члены будут иметь в виду фундаментальные социальные права, изложенные в ECX (1961) и Хартии Сообщества об основных социальных правах работников (1989), при реализации своих целей социальной политики» [5]. В дальнейшем при внесении изменений в учредительные договора ЕС эти положения были сохранены Ниццким Договором от 26 февраля 2001 года в преамбуле Договора о Европейском Союзе и ст. 136 Договора об учреждении Европейского Сообщества [6], а также Лиссабонским Договором «О реформе», подписанным 13 декабря 2007, в преамбуле Договора о ЕС и ст. 151 Договора о функционировании ЕС, который заменил Договор об учреждении Сообщества [7].

Однако значение этих положений для защиты права на забастовку было нивелировано тем, что признав в своих учредительных договорах основные социальные права, содержащиеся в обеих Хартиях, Европейский Союз создал запутанную вокруг содержания и объема права на забастовку ситуацию, поскольку в них содержатся хотя и подобные, но в то же время отличающиеся по сути формулировки этого права. Если добавить к этому декларативный характер Хартии Сообщества и отсутствие надлежащего механизма контроля за выполнением ее государствами – членами ЕС, то значение этих положений может быть сведено к нулю. В результате Хартия Сообщества может быть использована в Европейском суде юстиции лишь в качестве пояснительного справочника в судебных процессах, связанных с социально-трудовыми правами, в том числе и правом на забастовку. Такое использование может принять форму судеб-



ного иска в порядке предварительной ссылки национальными судами (ст. 267 Договора о функционировании ЕС) на сложности выполнения государствами-членами права Союза, которые, возможно, нарушают основополагающие социальные права работников, изложенные в Хартии Сообщества.

В отличие от нее Европейская Социальная Хартия (пересмотренная), согласно ст. А, кроме декларации своих целей в части I, устанавливает для государств-членов обязательства признать из 31 статьи, предусматривающей социальные права, обязательными для себя как минимум 16 статей или 63 пункта статей части II, в том числе не менее 6 статей из 9 особенно важных (в ECX 1961 года 5 из 7), среди которых значится и ст. 6, содержащая право на забастовку [6].

Таким образом, обязывая государства – члены СЕ содействовать реализации ECX, она позволяет им выбирать из определенного перечня ее статей те, которые будут иметь для них обязательную силу. И хотя в этот перечень также зачислена ст. 6, которой закрепляется право на забастовку, однако участниками ECX могут становиться и государства – члены СЕ, которые не связывают себя обязательствами по обеспечению этого права, как в свое время поступила Великобритания. Однако, учитывая, что ECX обладает обязательной силой в отношении государств-членов Совета Европы, которые приняли на себя обязательства по обеспечению права на забастовку, Хартия Сообщества серьезно проигрывает ECX в этом аспекте защиты права на забастовку.

Выводы. Делая вывод о значимости Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах работников (1989) для защиты права на забастовку, следует признать, что содержащиеся в ней положения о праве на забастовку и механизме контроля за его соблюдением, существенно уступают аналогичным положениям Европейской Социальной Хартии. К числу выигрышных моментов юридического закрепления права на забастовку в Хартии Сообщества следует отнести расширение

диапазона забастовочных целей, возможность забастовок в международном масштабе, неявное ограничение правом на локаут, отсутствие общих запретов этого права. В то же время Хартия Сообщества в юридическом закреплении права на забастовку проигрывает ECX относительно места права на забастовку среди других профсоюзных прав, формулы его юридического закрепления, механизма разрешения трудовых споров, специального ограничения этого права для определенных категорий работников. Отрицательные моменты юридического закрепления права на забастовку усиливаются неэффективным механизмом контроля за его соблюдением и необязательным, декларативным характером самого документа.

Список использованной литературы:

1. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників. ЄС; Хартія, Міжнародний документ № 994044 від 09.12.1989 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_044.
2. Європейська соціальна хартія. Рада Європи : Міжнародний документ від 18.10.1961 № ETS N 35 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_300.
3. Європейська соціальна хартія (переглянута). Рада Європи : Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
4. Treaty on European Union (1992). Protokol on social policy. Official Journal C 191 of 29 July 1992 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015>.
5. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities. Official Journal C 340, 10 November 1997 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
6. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts. Official Journal C 80,

10 March 2001 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.

7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal C 306 of 17 December 2007 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>.