

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК КЛЮЧОВА УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ



Аналітичний огляд

Яна Сімутіна

Лютий 2025 рік



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК КЛЮЧОВА УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

Яна Сімутіна,
національна експертка Ради Європи,
д.ю.н., професорка

**СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК КЛЮЧОВА
УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ
ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ
АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД**

Думки, висловлені в цій роботі,
є відповідальністю авторки і не обов'язково
відображають офіційну політику
Ради Європи.

Відтворення уривків (до 500 слів)
дозволяється, за винятком комерційної
мети, за умови збереження цілісності тексту,
запобігання використанню уривку поза
контекстом, надання неповної інформації
або введення читача в оману іншим чином
стосовно характеру, обсягу або змісту
цього тексту. Текст оригіналу повинен
завжди позначатися таким чином: «© Рада
Європи, рік публікації».

Усі запити щодо відтворення/перекладу
всього або частини цього документа
слід надсилати до Директорату з питань
комунікацій Ради Європи (F-67075
Strasbourg Cedex або publishing@coe.int).

Усю іншу кореспонденцію щодо цього
документа слід надсилати до Департаменту
соціальних прав Генерального директорату
прав людини та верховенства права (DGI)
Ради Європи
(F-67075 Strasbourg Cedex або social.
charter@coe.int).

Фото на обкладинці:
Shutterstock

© Рада Європи, грудень 2024 р.
© ТОВ «Видавничий дім «Право»,
оформлення, 2024

Зв'яжіться з нами:

Департамент соціальних прав Генерального
директорату прав людини та верховенства
права
Рада Європи
1 quai Jacoutot, F-67075
Strasbourg Cedex
Ел. пошта: social.charter@coe.int

Публікація розроблена в межах проекту
Ради Європи «Посилення соціального
захисту в Україні», що впроваджується
в межах Плану дій Ради Європи для України
«Стійкість, відновлення, відбудова»
на 2023–2026 рр.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУПНІ ЗАУВАГИ	5
1. Соціальний діалог та євроінтеграційні прагнення України	5
1.1. Соціальний діалог в acquis ЄС	5
1.2. Зобов'язання України щодо імплементації стандартів ЄС у сфері соціального діалогу	11
2. Соціальний діалог у положеннях Європейської соціальної хартії (ЄСХ) та практиці Європейського комітету з соціальних прав (ЄКСП)	13
2.1. Огляд окремих положень ЄСХ	15
Стаття 5. Право на створення організацій	15
Стаття 6. Право на укладання колективних договорів	18
Стаття 21. Право на інформацію та консультації	33
Стаття 22. Право брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища	40
Стаття 28. Право представників працівників на захист на підприємстві та умови, які мають створюватися для них	44
Стаття 29. Право на інформацію та консультації під час колективного звільнення	48
2.2. Виконання Україною положень ЄСХ у сфері соціального діалогу та колективних трудових прав: огляд висновків ЄКСП	52
2.3. Цільові запитання ЄКСП для підготовки доповіді відповідно до оновленої процедури звітування щодо прийнятих положень ЄСХ за першою групою прав (трудові права)	60
ВИСНОВКИ	62

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ДФЄС	– Договір про функціонування Європейського Союзу
ЄКПЛ, Конвенція	– Європейська конвенція з прав людини
ЄКСП, Комітет	– Європейський комітет з соціальних прав
ЄРР	– Європейські робочі ради
ЄС	– Європейський Союз
ЄСПЛ	– Європейський суд з прав людини
ЄСХ, Хартія	– Європейська соціальна хартія
МОП	– Міжнародна організація праці
МПГПП	– Міжнародний пакт про громадянські та політичні права
НТСЕР	– Національна тристороння соціально-економічна рада

ВСТУПНІ ЗАУВАГИ

Основною метою соціального діалогу є сприяння демократичній участі й досягненню консенсусу між зацікавленими сторонами у сфері соціально-трудових відносин – представниками урядів, роботодавців і працівників. Саме через соціальний діалог свого часу було досягнуто значного рівня трудових прав і гарантій на міжнародному рівні, як-от: 8-годинний робочий день, охорона материнства, заборона дитячої праці, безпека та здоров'я працівників на роботі тощо. Соціальний діалог передбачений міжнародними трудовими стандартами як ключовий метод забезпечення сталого розвитку й мирних трудових відносин.

Соціальний діалог охоплює всі види переговорів, консультацій чи обміну інформацією між представниками урядів, роботодавців і працівників із питань, які становлять спільний інтерес і пов'язані з економічною та соціальною політикою¹. Він існує у формі двосторонніх відносин між працівниками й роботодавцем, включно з колективними переговорами, або як тристоронній процес, у якому органи державної влади є офіційною стороною діалогу.

1. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРАГНЕННЯ УКРАЇНИ

1.1. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ В АКТАХ ACQUIS ЄС

Соціальний діалог є невіддільним елементом національних правових традицій усіх держав – членів ЄС і фундаментальною компонентою європейської соціальної моделі. Він дає змогу соціальним партнерам активно долучатися, зокрема шляхом укладення угод, до розробки європейської соціальної політики й політики у сфері зайнятості².

Сприяння соціальному діалогу є спільною метою ЄС та його держав-членів, беручи до уваги різноманітність національних систем і поважаючи автономію соціальних партнерів. На сьогодні на рівні ЄС Європейська Комісія активно сприяє соціальному діалогу шляхом

1 Social Dialogue. ILO. 29 November 2019. URL: <https://www.ilo.org/resource/social-dialogue-0>.

2 Наразі існує вісім європейських рамкових угод: три угоди, які були трансформовані в європейські директиви (1995 рік: відпустка для догляду за дитиною; 1997 рік: неповний робочий день; 1999 рік: робота на визначений строк) і є невіддільною частиною законодавства ЄС; п'ять угод, що мають бути впроваджені безпосередньо національними соціальними партнерами (2002 рік: дистанційна робота; 2004 рік: стрес, пов'язаний із роботою; 2007 рік: домагання та насильство на роботі; 2010 рік: інклюзивні ринки праці; 2017 рік: активне старіння і міжпоколіннєвий підхід).

- ▶ підтримки роботи міжгалузевого Комітету з питань соціального діалогу й 44 секторальних комітетів із питань соціального діалогу;
- ▶ залучення соціальних партнерів до розробки політики та законодавства;
- ▶ надання фінансової підтримки для транснаціональних проєктів, які реалізують соціальні партнери, через процедуру розгляду двох заявок на: 1) підтримку соціального діалогу; 2) інформаційні та навчальні заходи для організацій працівників.

Від самого початку європейської інтеграції було визнано важливим залучати зацікавлені сторони соціально-економічних відносин до розробки європейського законодавства. Свідченням цього є Консультативний комітет з вугілля та сталі і Європейський економічно-соціальний комітет.

ДФЄС визнає соціальний діалог офіційною частиною управління в ЄС і дає змогу соціальним партнерам, а саме роботодавцям і профспілкам, робити значний внесок у формування європейських стандартів³. Зокрема, у статті 151 ДФЄС, яка визначає соціальні цілі Співтовариства, наголошено, що Союз і держави-члени, пам'ятаючи про основоположні соціальні права, визначені Європейською соціальною хартією, зобов'язуються підтримувати «діалог між керівництвом та працівниками»⁴.

Відповідно до статті 152 ДФЄС *«Союз визнає та підтримує на своєму рівні роль соціальних партнерів, беручи до уваги розмаїття національних систем. Союз сприяє діалогу між соціальними партнерами, поважаючи їхню незалежність. Тристоронній соціальний саміт заради зростання та зайнятості сприяє соціальному діалогу»*⁵. Починаючи з 2003 року Тристоронній соціальний саміт збирає високопоставлених представників країни, що головує в Раді ЄС, двох наступних країн, Комісії та соціальних партнерів із метою сприяння поточним консультаціям. Його проводять щонайменше двічі на рік перед весняним і осіннім самітами Європейської Ради.

Про важливість соціального діалогу для функціонування ЄС свідчать положення статті 153 ДФЄС, у якій передбачено, що Європейський Парламент та Рада діють згідно зі звичайною законодавчою процедурою після проведення консультацій з Економічно-соціальним комітетом і Комітетом регіонів. Крім того, згідно зі статтею 154 ДФЄС *«Комісія має своїм завданням сприяти консультаціям між керівництвом та найманими працівниками на рівні Союзу та ухвалює всі відповідні заходи, що допомагають їхньому діалогу, забезпечуючи збалансовану підтримку сторін. З цієї метою, перш ніж подавати пропозиції*

3 Давиденко В. В. *Форми європейського соціального діалогу. Часопис Київського університету права*. 2023. № 2. С. 207. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2023.45>.

4 В англійській версії документа вжито слова *management and labour*.

5 Договір про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

у сфері соціальної політики, Комісія проводить консультації з соціальними партнерами щодо можливих напрямків дій Союзу. Якщо після таких консультацій Комісія вважає дію Союзу бажаною, вона проводить консультації з соціальними партнерами щодо змісту запланованої пропозиції. Керівництво та наймані працівники передають до Комісії висновки або в разі потреби рекомендацію».

Стаття 155 ДФЄС закріплює можливість існування договірних відносин, включно з укладенням угод, шляхом діалогу між соціальними партнерами на рівні Союзу⁶, а також право Європейського Парламенту бути поінформованим про виконання колективних угод, укладених на рівні Союзу й про ініціативи Комісії щодо сприяння співпраці між державами-членами, зокрема в питаннях, що стосуються права на об'єднання та колективні переговори (стаття 156 ДФЄС)⁷.

Хартія основоположних прав ЄС, проголошена у 2000 році, яка набула чинності у грудні 2009 року, разом із Лісабонським договором містить окремий розділ IV «Солідарність», де закріплено право працівників на інформацію та консультації на підприємстві (стаття 27) і право на колективні переговори та дії (стаття 28)⁸.

У цьому контексті слід наголосити, що праву працівників на інформацію і консультації, як формам соціального діалогу, в ЄС приділяють неабияку увагу.

Соціальний діалог і залучення працівників є серед **20 основних принципів Європейського стовпа соціальних прав**, у якому стверджується, що «працівники або їх представники мають право бути своєчасно поінформованими та проконсультованими з питань, що їх стосуються, зокрема щодо переведення, реструктуризації та злиття підприємств, а також щодо колективних звільнень» (принцип 8)⁹.

На сьогодні вторинне право ЄС налічує понад 35 директив, у яких право на інформування і консультації з працівниками захищається або має так чи інакше бути реалізованим. Основними в національному контексті є

- ▶ Директива 98/59/ЄС про колективні звільнення; Директива 2001/23/ЄС про передачу підприємств;
- ▶ Директива 2002/14/ЄС, яка встановлює загальні засади для інформування та консультацій працівників;
- ▶ Директива 2019/1152/ЄС про прозорі та передбачувані умови праці, включно із завчасним інформуванням працівників про графіки роботи.

6 Такими соціальними партнерами є BusinessEurope (приватні компанії), SMEUnited (малий бізнес) і SGI Europe (роботодавці публічного сектору) на стороні роботодавців і ETUC – на стороні працівників.

7 Ibid.

8 Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

9 European Pillar of Social Rights. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>.

Окрім механізмів соціального діалогу на наднаціональному рівні (рівень ЄС) і національних рівнях держав-членів, право ЄС також регулює соціальний діалог на транснаціональному рівні насамперед через регламентацію права працівників на інформацію та консультації. Основними директивами ЄС у транснаціональному контексті є

- ▶ Директива 2004/25/ЄС про пропозиції щодо поглинання; Директива 2009/38/ЄС про європейські робочі ради або процедури на підприємствах та групах підприємств Співтовариства для інформування та консультацій працівників;
- ▶ Директива 2017/1132/ЄС про певні аспекти законодавства про компанії зі змінами, внесеними згідно з Директивою 2019/2121/ЄС, що регулюють питання транскордонних перепрофілювань, злиття і розділення.

Крім того, існує низка директив, які надають часткові права працівникам на участь у прийнятті рішень у транснаціональному контексті, а саме: Директива 2001/86/ЄС, що доповнює Статут європейської компанії, і Директива 2003/72/ЄС, що доповнює Статут європейського кооперативного товариства.

З розширенням транснаціональних компаній, які працюють на внутрішньому ринку ЄС, питання про те, як забезпечити це право в транснаціональному контексті, призвело до створення ЄРР як органів, що представляють працівників великих транснаціональних компаній. Вони покликані забезпечити отримання працівниками інформації та ведення діалогу з центральним керівництвом щодо важливих рішень на рівні ЄС, які можуть вплинути на умови праці або зайнятості. Можливість створення ЄРР була запроваджена майже 30 років тому, а правила були переглянуті у 2009 році¹⁰. Чинну Директиву 2009/38/ЄС про ЄРР застосовують до підприємств (груп підприємств) масштабу Співтовариства з чисельністю працівників не менше як 1 000 осіб у межах ЄС, які працюють щонайменше у двох державах-членах із кількістю працівників не менше як 150 осіб у кожній (так звані підприємства масштабу Співтовариства), і ця директива передбачає інформування та консультації працівників із транснаціональних питань, включно з транскордонними реструктуризаціями, через ЄРР. Однак, зважаючи на закріплення досить обмежених прав на інформацію і незначний вплив, Директиву 2009/38/ЄС в останні роки критикують за неефективність через нечіткі визначення, недієві санкції та недостатній доступ до правосуддя.

10 Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0038>.

24 січня 2024 року Європейська Комісія опублікувала пропозицію щодо перегляду Директиви. Пропозиція Комісії спрямована на подальше вдосконалення соціального діалогу в ЄС шляхом посилення ролі та спроможності ЄРР у транснаціональних процесах прийняття рішень, зокрема зміцнення гендерного балансу¹¹.

З метою посилення ролі соціального діалогу на національному рівні в державах – членах ЄС у жовтні 2022 року була ухвалена **Директива 2022/2041 Європейського Парламенту і Ради про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі**¹².

Ця директива прямо заохочує колективні переговори, визнаючи, що сильні та інклюзивні системи колективних переговорів відіграють важливу роль у забезпеченні адекватного захисту мінімальної заробітної плати. Для сприяння колективним переговорам Директива вимагає від держав – членів ЄС зміцнювати потенціал соціальних партнерів і заохочувати конструктивні, змістовні й інформовані переговори, уживати заходів для захисту ефективного визнання права на колективні переговори, а також захищати працівників і представників профспілок від антипрофспілкових дискримінаційних заходів, а організації працівників та роботодавців – від актів утручання одна до одної.

Директива вимагає, щоб держави – члени ЄС, які мають рівень охоплення колективними переговорами менше як 80%, після консультацій із соціальними партнерами створили систему сприятливих умов. Вони також повинні розробити план дій (який переглядається щонайменше кожні п'ять років) для сприяння укладанню колективних договорів. Ця вимога ґрунтується на чіткому розумінні того, що держави-члени з високим рівнем охоплення колективними переговорами, як правило, мають меншу частку низькооплачуваних працівників і вищий рівень мінімальної заробітної плати, порівнюючи із середньою заробітною платою.

Спільна заява «Новий старт для соціального діалогу», підписана Радою ЄС (під головуванням Нідерландів), Європейською Комісією та європейськими соціальними партнерами в червні 2016 року, підтвердила загальну прихильність до покращення рамкових умов, ефективності та якості соціального діалогу на всіх рівнях. **«Соціальний діалог може бути організований на міжгалузевому, галузевому або територіальному рівнях і відбуватися на всіх відповідних рівнях: від компанії до національного та європейського рівнів. У всіх випадках соціальний діалог вимагає наявності сильних,**

11 Commission proposes to improve European Works Councils to strengthen transnational social dialogue : Press Release. *European Commission*. January 24, 2024. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_147.

12 Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj>.

репрезентативних, автономних, уповноважених і забезпечених необхідними інституційними умовами й можливостями соціальних партнерів, які повинні бути чітко відокремлені від організацій, що представляють громадянське суспільство»¹³.

У червні 2023 року Рада ЄС ухвалила **Рекомендацію Ради з посилення соціального діалогу в ЄС**¹⁴, настанови якої також є актуальними для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Незважаючи на її «м'яку» юридичну силу, ця Рекомендація є значним досягненням у сфері соціального діалогу. Вона покликана допомогти державам-членам у впровадженні принципу 8 Європейського стовпа соціальних прав, надаючи вказівки щодо зміцнення соціального діалогу та колективних переговорів на національному рівні. Основна увага в Рекомендації приділяється необхідності:

- ▶ забезпечити сприятливе середовище для двостороннього та трестороннього соціального діалогу, включаючи колективні переговори, в державному та приватному секторах на всіх рівнях;
- ▶ залучати соціальних партнерів систематично, змістовно і своєчасно до розробки та реалізації політики зайнятості та соціальної політики, а також, де це доречно, економічної та інших видів державної політики;
- ▶ забезпечити визнання репрезентативних організацій роботодавців та профспілок для цілей соціального діалогу та колективних переговорів (у випадках, коли компетентні органи влади застосовують процедури визнання та репрезентативності з метою визначення організацій, яким буде надано право на ведення колективних переговорів, ці визначення були відкритими та прозорими і ґрунтувалися на заздалегідь встановлених та об'єктивних критеріях щодо репрезентативних характеристик цих організацій, а також щоб такі критерії та процедури встановлювалися за погодженням з профспілками та організаціями роботодавців);
- ▶ сприяти зміцненню довіри між соціальними партнерами, в тому числі шляхом сприяння механізмам вирішення трудових спорів.

Продовжуючи політику, спрямовану на зміцнення соціального діалогу на рівні ЄС, на останньому Тресторонньому саміті соціальних партнерів у Валь-

13 A new start for social dialogue – one year after / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. 9 p. DOI: <https://doi.org/10.2767/003952>.

14 Proposal for a Council Recommendation on strengthening social dialogue in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0038>.

Дюшесі в січні 2024 року Європейська Комісія, представники Бельгії, що головувала в Раді ЄС, і європейські соціальні партнери підписали нову **Тристоронню декларацію про процвітаючий європейський соціальний діалог**¹⁵. Окрім розв'язання проблем дефіциту навичок і робочої сили та підтвердження ролі соціальних партнерів, Декларація передбачає створення посади посланника з питань європейського соціального діалогу як контактної особи для соціальних партнерів, а також започатковує процес розробки **Пакту про соціальний діалог, який має бути укладений на початку 2025 року**.

1.2. ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ

Очевидно, що в процесі наближення України до членства в ЄС питання розвитку соціального діалогу є одним із пріоритетних. Так, у статті 419 глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію соціальний діалог є однією зі сфер, щодо яких сторони посилюють діалог і співробітництво, а в пункті «п» статті 420 метою такого співробітництва визначено посилення можливостей соціальних партнерів і сприяння соціальному діалогу. Відповідно до статті 421 Угоди про асоціацію сторони мають сприяти залученню всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства, у контексті впровадження реформ в Україні та співробітництва¹⁶.

Серед директив ЄС, визначених у Додатку XL до глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію, до яких Україна зобов'язалася в установлений термін наблизити своє законодавство, є директива, яка безпосередньо стосується питань соціального діалогу, а саме:

- ▶ Директива 2002/14/ЄС від 11 березня 2002 року про встановлення загальних засад інформування та консультацій працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського Парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників.

Головне завдання Директиви полягає в забезпеченні сприяння соціальному діалогу між роботодавцями й працівниками. Вона встановлює загальні

15 Val Duchesse Social Partner Summit. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1632&langId=en>.

16 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE_V.pdf.

принципи щодо мінімальних прав працівників на інформацію та консультації в компаніях, розташованих на території ЄС. Інформація і консультації охоплюють

- ▶ дані про нещодавній та ймовірний розвиток діяльності й економічної ситуації;
- ▶ структуру зайнятості та можливий розвиток, особливо якщо існує загроза для робочих місць;
- ▶ рішення, які можуть призвести до суттєвих змін у способі організації праці або в договірних відносинах.

Консультації повинні проводитися, коли час, спосіб і зміст вважаються прийнятними; на відповідному рівні представництва роботодавців та працівників залежно від питання, яке обговорюють; на основі інформації, наданої роботодавцем, і думки представників працівників; у спосіб, що дає змогу представникам працівників зустрітися з роботодавцем і отримати відповідь на будь-яку думку, яку вони можуть сформулювати; з метою досягнення згоди щодо рішень, що можуть призвести до суттєвих змін в організації праці або в договірних відносинах.

Крім того, у Додатку XL містяться ще дві директиви, у яких соціальний діалог у формі інформування та консультацій згадується опосередковано, але він є не менш значущим для процедур, урегульованих у цих директивах.

<p>Директива 98/59/ЄС від 20 липня 1998 року про наближення законодавств держав- членів щодо колективного вивільнення</p>	<p>Директива 2001/23/ЄС від 12 березня 2001 року про наближення законодавств держав- членів щодо захисту прав працівників у випадку передачі підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів</p>
<p>▶ Ця директива регламентує особливості здійснення інформування та проведення консультацій роботодавцем, який збирається здійснити колективне вивільнення, з представниками працівників.</p>	<p>▶ У цій директиві (глава III «Інформаційні повідомлення і консультації») передбачено порядок здійснення функції представників працівників або представницького органу працівників у разі передачі підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів; особливості інформування та консультацій із представниками працівників у таких випадках.</p>

У Пакеті Європейської Комісії 2024 року щодо розширення (2024 Enlargement Package) визнається, що зміцнення соціального діалогу, в тому числі потенціалу соціальних партнерів, залишається актуальним для вирішення проблем на ринку праці в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Економічна конвергенція повинна йти пліч-о-пліч із соціальною конвергенцією – на основі принципів Стовпа соціальних прав ЄС та соціального законодавства ЄС. Щоб досягти цього, дуже важливо, щоб усі країни, які розширюються, розвивали добре функціонуючі структури та інститути ринку праці, ефективні системи соціального захисту та сильний соціальний діалог.¹⁷

У Звіті «Україна 2024» Єврокомісією, зокрема, зазначено, «що стосується трудового законодавства, то значні недоліки в законодавстві все ще необхідно усунути, щоб модернізувати його за реальної участі соціальних партнерів, привести його у відповідність до *acquis* ЄС та узгодити з «покращеним функціонуванням реформи ринку праці», передбаченим Планом дій для України. У сфері соціального діалогу Національна тристороння соціально-економічна рада протягом звітнього періоду не провела жодного очного засідання, а систематичні консультації між урядом та соціальними партнерами не проводяться. Посилення спроможності соціальних партнерів потребує активізації.»¹⁸

2. СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ У ПОЛОЖЕННЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ХАРТІЇ ТА ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМІТЕТУ З СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Цінності європейської соціальної моделі ЄС і Ради Європи, що знайшли втілення у Європейській соціальній хартії, яку справедливо називають соціальною конституцією Європи¹⁹, тісно переплетені між собою²⁰. Серед основних цінностей, що поділяють ці дві інституції, найчастіше згадують демократію, повагу до прав людини й верховенство права. Невіддільним

17 2024 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 30.10.2024 COM(2024) 690 final. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7c67aed6-e7c2-47de-b3f8-b3edd26a3e26_en?filename=COM_2024_690_1_EN_ACT_part1_v11.pdf

18 Ukraine 2024. Communication on EU enlargement policy. Brussels, 30.10.2024 SWD(2024) 699 final. P. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edear14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

19 The European Social Charter. *Social Rights* / Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter>.

20 98 параграфів ЄСХ (переглянутої) прямо співвіднесені з обов'язковими положеннями первинного або вторинного права ЄС, хоча й із деякими відмінностями як за формою, так і за змістом.

компонентом будь-якої демократії є виробнича демократія, існування якої було б неможливим без фундаментальних прав людини, як-от: свободи об'єднання з метою захисту своїх соціально-економічних інтересів і права на ведення колективних переговорів, а отже, соціального діалогу.

Як зазначено у Висновках щодо пріоритетів ЄС у співпраці з Радою Європи на 2023–2024 роки в контексті економічних соціальних прав, ЄС спільно з Радою Європи працюватиме над повагою, захистом і реалізацією прав людини відповідно до ЄСХ. Основні напрями співпраці в цій сфері будуть зосереджені на забезпеченні гідної праці для всіх, зокрема, соціальному діалозі²¹.

Європейська соціальна хартія (переглянута) стала обов'язковою для України з 1 лютого 2007 року відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року. Україна визнала обов'язковими для себе 78 із 96 пунктів ЄСХ (переглянутої), однак не взяла зобов'язання щодо процедури колективного оскарження, незважаючи на те, що у 2010 році комітет Верховної Ради України рекомендував Кабінету Міністрів України розробити й подати на розгляд Верховної Ради України не тільки законопроект щодо ратифікації ЄСХ у цілому, але й подати законодавчі пропозиції щодо ратифікації положень Додаткового протоколу до ЄСХ (переглянутої). З того часу необхідність приєднання до системи колективного оскарження містилася в усіх документах, які приймали з питань виконання зобов'язань за ЄСХ (переглянутої), питань належної її імплементації в Україні, і неодноразово повторювалася як рекомендація Уряду України²².

Незважаючи на те, що поняття «соціальний діалог» експліцитно не згадано в тексті ЄСХ (переглянутої), це не означає, що соціальний діалог у Хартії не присутній імпліцитно, адже вона містить цілу низку статей, а саме статті 5, 6, 21, 22, 28, 29, у яких закріплено трудові права, що можуть ефективно реалізовуватися лише за допомогою соціального діалогу в різних його формах. Для більш повного розуміння цих положень ЄСХ не можна обійтися без аналізу практики ЄКСП, напрацьованої за результатами розгляду періодичних звітів держав-сторін і колективних скарг. У зв'язку із цим механізм колективного оскарження має надзвичайно вагоме значення для належної імплементації положень ЄСХ (переглянутої) державами, які її ратифікували, на чому постійно наголошує Рада Європи.

На шляху України до адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС у сфері соціальної політики й рівних можливостей приєднання

21 Conclusions on EU priorities for cooperation with the Council of Europe 2023–2024 / Council of the European Union. 30 January 2023. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/30/conclusions-on-eu-priorities-for-cooperation-with-the-council-of-europe-2023-2024/>.

22 Федорова А. Визнання Україною обов'язковою систему колективного оскарження у рамках Європейської соціальної хартії (переглянутої). Аналітичний звіт.

до процедури колективного оскарження набуває особливого значення.

Такий крок не лише дасть змогу створити позитивний імідж як держави, яка впроваджує європейські соціальні та трудові стандарти, навіть під час війни, а й надасть можливість отримання точкових рекомендацій, більш детального пояснення невідповідності чинного законодавства та практики України положенням Хартії в рішеннях за результатом розгляду заяв, ніж надається в рекомендаціях за розглядом державних доповідей. Такі рекомендації можуть сприяти внесенню змін до національного законодавства та практики²³. Крім того, ратифікація Україною Додаткового протоколу, яким передбачено процедури подання колективних скарг щодо невідповідності національного законодавства або практики одному чи кільком положенням Хартії, сприятиме зміцненню соціального діалогу й більш ефективній реалізації своїх прав його основними суб'єктами – організаціями профспілок і роботодавців²⁴.

2.1. ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЄСХ (переглянутої)

Стаття 5. Право на створення організацій

З метою забезпечення здійснення або сприяння здійсненню свободи працівників і роботодавців створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати у такі організації, Сторони зобов'язуються, що національне законодавство жодним чином не обмежуватиме цю свободу та не використовуватиметься для її обмеження. Обсяг застосування гарантій, передбачених цією статтею, щодо поліції визначається національними законами або правилами. Порядком застосування цих гарантій до осіб, які входять до складу збройних сил, і обсяг їхнього застосування до осіб цієї категорії також визначаються національними законами або правилами.

ЄКСП підкреслив, що стаття 5 ЄСХ містить два зобов'язання, які мають, відповідно, негативний і позитивний аспекти. Виконання першого зобов'язання вимагає відсутності в національному законодавстві будь-якого закону, підзаконних актів або адміністративних практик, що б обмежували свободу роботодавців і працівників створювати свої організації та вступати до них.

²³ Ibid. С. 3–4.

²⁴ Відповідно до статті 1 Додаткового протоколу до ЄСХ, що передбачає систему колективного оскарження, правом подавати скарги у зв'язку з незадовільним застосуванням Хартії наділені: а) міжнародні організації роботодавців і профспілок, згадані в пункті 2 статті 27 (Міжнародна організація роботодавців, BusinessEurope, Європейська конфедерація профспілок); б) інші міжнародні неурядові організації, які мають консультативний статус при Раді Європи і які включені у список, складений із цією метою Урядовим комітетом; в) представницькі національні організації роботодавців і профспілок, що знаходяться під юрисдикцією договірної сторони, на яку вони подали скаргу.

Відповідно до другого зобов'язання договірна держава зобов'язана вжити адекватних законодавчих або інших заходів, щоб гарантувати здійснення права на організацію і, зокрема, захистити організації працівників від будь-якого втручання з боку роботодавців²⁵.

Працівники й роботодавці повинні мати можливість вільно об'єднуватися у відповідні організації без попереднього дозволу, а такі процедурні формальності, як декларація та реєстрація, повинні бути простими й легкими для виконання²⁶.

ЄКСП вимагає, щоб національне законодавство застосовували в такий спосіб, щоб воно не обмежувало свободу реєстрації профспілок²⁷. Принцип обов'язкової реєстрації не розглядають як несумісний зі статтею 5 ЄСХ, якщо зацікавлені особи мають належний адміністративний та юрисдикційний захист від зловживання повноваженнями відмовити в реєстрації профспілки²⁸. Якщо за реєстрацію або заснування організації стягують плату, вона має бути обґрунтованою і призначеною лише для покриття необхідних адміністративних витрат²⁹.

ЄКСП також установив, що вимоги щодо мінімальної кількості членів відповідають статті 5 ЄСХ, якщо ця кількість є обґрунтованою та не створює перешкод для заснування організації³⁰. Він зауважив, що Португалія порушує статтю 5 ЄСХ, вимагаючи мінімум 10% від загальної кількості працівників або 2 000 осіб³¹, а Грузія – мінімум 100 членів для створення профспілки. Це є надмірною вимогою і підриває свободу організації, закріплену в статті 5³². ЄКСП дійшов такого самого висновку щодо Латвії, яка вимагала мінімум 50 членів³³. Також мінімальний поріг у 5% від загальної кількості працівників у певній переговорній одиниці вважали перешкодою для свободи організації³⁴, але ЄКСП погодився з польським мінімумом у 10 членів³⁵ і литовським – у 20³⁶.

Профспілки повинні мати можливість подавати заявки на отримання статусу юридичної особи й бути визнаними як такі, що мають правосуб'єктність. Звичайно, це може залежати від розумних вимог, принципи яких були викладені

25 Висновки I, Стан тлумачення статті 5.

26 Висновки 2014, Угорщина.

27 Висновки 2014, Молдова

28 Висновки II.

29 Висновки IV; Висновки XII-2; Висновки XV-1, Велика Британія; Висновки 2014, Україна.

30 Висновки XIII-5, Португалія.

31 Висновки XIII-3; Висновки XIV-1; Висновки XV-1.

32 Висновки 2010, Грузія; Висновки 2014, Грузія.

33 Висновки 2014, Латвія.

34 Висновки 2014, Росія.

35 Висновки XV-1, Польща.

36 Висновки 2004, Литва; Висновки 2010, Литва; Висновки 2014, Литва.

в одній зі скарг³⁷. Як наслідок, ЄКСП визнав не відповідними статті 5 ЄСХ положення законодавства, що визначає належність до національної, галузевої або міжгалузевої профспілки необхідною умовою для набуття місцевими профспілками та профспілками на рівні підприємства статусу юридичної особи й, відповідно, для повного захисту інтересів своїх членів³⁸.

З іншого боку, профспілки повинні мати право вільно утворювати федерації та приєднуватися до подібних національних і міжнародних організацій³⁹, а тому держава-учасниця не може обмежувати ступінь їхніх повноважень на організацію.

Профспілки й організації роботодавців повинні бути значною мірою автономними стосовно їх інфраструктури або функціонування. Вони мають право ефективно здійснювати свою діяльність і розробляти робочу програму⁴⁰. Отже, будь-яке надмірне втручання держави в їх діяльність є порушенням статті 5 ЄСХ.

На думку ЄКСП, є такі приклади порушення статті 5 ЄСХ: заборона обирати або призначати іноземних представників профспілок; суттєве обмеження використання профспілкою своїх активів; істотне обмеження причин, з яких профспілка має право вживати дисциплінарних заходів проти своїх членів⁴¹. Надмірні обмеження щодо причин, з яких профспілка може вжити дисциплінарних заходів проти свого члена, є невинуватим втручанням в автономію профспілок, притаманну статті 5⁴². ЄКСП також не визнає надмірних обмежень права профспілки визначати умови членства й виходити за межі того, що вимагається для забезпечення індивідуального права на вступ до профспілки. Тому він засудив законодавчі положення у Сполученому Королівстві, які обмежують підстави, з яких особі може бути відмовлено у прийнятті до профспілки або виключено з неї⁴³, що роблять незаконним відшкодування профспілкою індивідуальному члену профспілки штрафу, накладеного за правопорушення або неповагу до суду, або які суворо обмежують підстави, на яких профспілка може законно накладати дисциплінарні стягнення на членів профспілки⁴⁴.

37 *European Council of Police Trade Unions v Portugal*, колективна скарга № 11/2000, 21 травня 2000 року; Висновки 2004, Словенія.

38 Висновки 2010, Молдова; Висновки 2014, Молдова.

39 Висновки I, Заява про тумачення статті 5.

40 Висновки XII-2, Німеччина; Висновки 2010, Грузія.

41 Висновки XIII-1; Висновки XIV-1.

42 Висновки XVII, Велика Британія; Висновки 2010, Грузія.

43 Висновки 2002, Сполучене Королівство. Пізніше це було підтримано ЄСПЛ (*ASLEF проти Сполученого Королівства*, 27 лютого 2007 року) і Сполучене Королівство змінило своє законодавство, див. Висновки 2010, Сполучене Королівство.

44 Висновки XIII-3; Висновки XIV-1; Висновки XIV-2, Сполучене Королівство; Висновки XV-1; Висновки 2002, Сполучене Королівство; Висновки 2006, Сполучене Королівство; Висновки 2010, Сполучене Королівство; Висновки 2014, Сполучене Королівство; Висновки 2014, Андорра.

ЄКСП вимагає, щоб гранти профспілкам надавали лише для фінансування діяльності, спрямованої на соціальне та профспілкове навчання, і щоб кошти не надавали профспілкам для інших цілей⁴⁵.

Комітет підкреслює, що з метою забезпечення дотримання права на створення профспілок та об'єднань роботодавців національне законодавство повинне передбачати право на оскарження в суді⁴⁶.

ЄКСП вимагає, щоб національне законодавство гарантувало право працівників на вступ до профспілки⁴⁷. Він послався на справу ЄСПЛ «Даніленков та інші проти Росії», у якій ЄСПЛ постановив, що «держава не виконала своїх позитивних зобов'язань щодо забезпечення ефективного й чіткого судового захисту від дискримінації за ознакою членства в профспілці»⁴⁸.

На думку Комітету, положення національного законодавства про те, що право працівника на організацію може бути обмежене роботодавцем у трудовому договорі, неправомірно обмежує реалізацію працівниками профспілкових прав, оскільки вони можуть бути змушені погодитися з обмеженням їхнього права створювати профспілки, вступати чи не вступати до них, щоб отримати роботу⁴⁹.

Свобода вступу до профспілки має бути реальною свободою на практиці. Згідно з ЄКСП працівники повинні мати право не тільки вступати, але й не вступати до профспілки⁵⁰. Жоден працівник не може бути примушений вступати до профспілки або залишатися її членом. ЄКСП заявив, що будь-яку форму примусового членства в профспілці, передбачену національним законодавством, потрібно вважати несумісною із зобов'язанням, яке випливає з цієї статті Хартії⁵¹. Свобода, гарантована статтею 5 ЄСХ, передбачає, що реалізація права працівника на вступ до профспілки є результатом його вибору, а отже, рішення про це не повинен приймати працівник під впливом обмежень, які унеможливають реалізацію цієї свободи⁵². Вона обов'язково передбачає відсутність будь-якого зобов'язання ставати або залишатися членом профспілки⁵³. Отже, положення колективних договорів або юридично санкціонованих домовленостей, згідно з якими робочі місця на практиці резервують за членами певної профспілки, порушують свободу, гарантовану

45 Висновки 2004, Франція.

46 Висновки 2010, Македонія; Висновки 2010, Грузія.

47 Висновки 2014, Росія.

48 *Даніленков та інші проти Росії (Danilenkov and Others v Russia)* (ЄСПЛ, 30 липня 2009 року).

49 Висновки 2010, Грузія; Висновки 2014, Грузія.

50 Висновки I, Заява про тлумачення статті 5.

51 Висновки III, Заява про тлумачення статті 5.

52 *Confederation of Swedish Enterprise v Sweden*, колективна скарга № 12/2002, рішення по суті від 15 травня 2003 року, § 29.

53 Висновки XI-1; Висновки XV-1, Данія.

статтю 5 ЄСХ⁵⁴. Щоб забезпечити цю свободу, національне законодавство повинне чітко забороняти всі положення про закритість профспілки (*closed-shop clauses*) як до, так і після вступу до неї, а також усі положення про профспілкове забезпечення (автоматичні відрахування із заробітної плати всіх працівників, незалежно від того, є вони членами профспілки чи ні, для фінансування профспілки, що діє на підприємстві)⁵⁵.

Зобов'язання, взяте на себе сторонами ЄСХ (переглянутої), не порушувати свободу роботодавців і працівників створювати організації може бути імплементоване національним законодавством або іншими засобами, передбаченими статтею I «Виконання взятих зобов'язань», згідно з національними традиціями. Це означає, що в разі виявлення договірних положень, які можуть призвести до порушення цієї свободи, відповідний національний орган, чи то законодавчий, регуляторний або судовий, повинен втрутитися, щоб домогтися їх скасування або внеможливити їх виконання⁵⁶.

Стаття 6. Право на укладання колективних договорів

З метою забезпечення ефективного здійснення права на укладання колективних договорів Сторони зобов'язуються:

1. сприяти проведенню спільних консультацій між працівниками та роботодавцями;

2. сприяти, коли це необхідно і доцільно, створенню механізму переговорів на добровільній основі між роботодавцями або організаціями роботодавців та організаціями працівників з метою регулювання умов праці за допомогою колективних договорів;

3. сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів; а також визнають:

4. право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів, включаючи право на страйк, з урахуванням зобов'язань, які можуть впливати з раніше укладених колективних договорів.

Стаття 6 ЄСХ (переглянутої) закріплює право на укладання колективних договорів. Цю статтю ніколи не переглядали з 1961 року. Право на колективні

54 Висновки XV-1, Данія; Висновки 2010, Грузія; Висновки XIX 2010, Македонія; Висновки 2014, Боснія і Герцеговина.

55 Висновки VIII, Заява про тлумачення статті 5; Висновки 2010, Албанія.

56 *Confederation of Swedish Enterprise v Sweden*, колективна скарга № 12/2002, рішення по суті від 23 травня 2003 року, § 29.

переговори в ЄСХ трактують як матрицю, що формує каталог процедур і/або практик, які мають вирішальне значення для системи трудових відносин. Вони варіюються від спільних консультацій, добровільних переговорів, примирення, добровільного арбітражу до колективних дій.

Цікаво, що у статті 6 ЄСХ прямо згадано про зобов'язання забезпечувати ефективне здійснення лише двох прав, а саме: права на колективні переговори й права на колективні дії. Водночас у цій статті Хартії йдеться про зобов'язання сприяти проведенню спільних консультацій, механізму добровільних переговорів, а також створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів.

Такий підхід суттєво відрізняється від того, як основні права, пов'язані з трудовими відносинами, викладені в інших міжнародних документах із прав людини. Зокрема, у ЄКПЛ і МПГПП нічого не зазначено про право на колективні переговори. Єдине право, яке згадано в цих документах і має стосунок до трудових відносин, – це право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Це веде до зобов'язання держав-членів забезпечити профспілкам засоби для захисту таких інтересів.

У статті 1 Філадельфійської декларації Міжнародної організації праці (1944) свободу об'єднання визнано основоположним принципом, на якому ґрунтується МОП. У тій самій декларації у статті 3 підкреслено важливість ефективного здійснення свободи колективних переговорів. Цей підхід було згодом відтворено в Декларації МОП про основоположні принципи та права у сфері праці (1998)⁵⁷.

Право на організацію і право на колективні переговори також згадано окремо одне від одного в документах, які було прийнято після ЄСХ (переглянутої). Так, у Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (1989)⁵⁸ свобода об'єднання відокремлена від свободи ведення колективних переговорів.

Згідно зі статтею А ЄСХ (переглянутої) стаття 6 (а також статті 1, 5, 7, 12, 13, 16, 19 і 20), як правило, мають визнаватися державою в цілому або повністю відхилятися⁵⁹. З цієї причини у разі (законної) відсутності

57 Declaration concerning the aims and purposes of the ILO (Declaration of Philadelphia) (1944); ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998), as amended in 2022. URL: <https://www.ilo.org/resource/ilo-declarations>

58 Роботодавці та працівники в Європейському Співтоваристві мають право на об'єднання з метою утворення за своїм вибором професійних організацій або професійних союзів для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Кожний роботодавець і кожний працівник мають свободу вступати або не вступати в подібні організації, не зазнаючи внаслідок цього будь-яких персональних або професійних збитків. Роботодавці або організації роботодавців, з одного боку, і організації працівників – з іншого, мають право починати переговори й укладати колективні договори відповідно до умов, встановлених національними законодавством та практикою. Див. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text

59 Як свідчить документ, опублікований на сайті Ради Європи, Австрія є єдиною договірною стороною, яка ратифікувала статтю 6 ЄСХ (переглянутої) частково, відмовившись ратифікувати статтю 65А. Див. URL: <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>

справжніх колективних переговорів ЄКСП наполягає на системі спільних консультацій. Крім того, у разі законної відсутності права на колективні дії ЄКСП наполягає на системі вирішення спорів через арбітраж.

Стаття 6§1 ЄСХ (переглянутої) присвячена процедурам спільних консультацій між працівниками й роботодавцями. У зв'язку з цим постає питання про поняття таких консультацій, яке до того ж не обмежується лише статтею 6, а вживається і в інших статтях Хартії. При цьому важливо розрізнити процеси, що можна кваліфікувати як переговори та консультації. У низці статей проведення консультацій описано як формальну вимогу для втручання держави, наприклад, статті 3, 10 і 26 ЄСХ. Державам-сторонам запропоновано ухвалювати конкретну політику, зокрема щодо забезпечення ефективного здійснення права на безпечні та здорові умови праці, на професійну підготовку, а також права всіх працівників на захист їхньої гідності на роботі через консультації з організаціями роботодавців і працівників.

Зважаючи на статтю 6§1 ЄСХ (переглянутої), положення про спільні консультації стосується працівників і роботодавців, тоді як у статті 6§2 у контексті добровільних переговорів прямо згадано про організації роботодавців та організації працівників. Отже, тимчасом як у статті 6§1 не вказано суб'єкта, що представляє роботодавців і працівників, стаття 6§2 Хартії їх ідентифікує. Щодо консультацій: ні результат, ні об'єкт процедури не вказані. Водночас добровільні переговори спрямовані на укладення колективних договорів, які регулюють умови праці. У такий спосіб поняття спільних консультацій між працівниками й роботодавцями в ЄСХ є не досить зрозумілим, адже не вказано, хто з ким повинен консультиватися, про що, на якому рівні. У практиці ЄКСП згадано про «питання, що становлять взаємний інтерес, зокрема: продуктивність, ефективність, виробнича безпека, гігієна праці та інші професійні питання (умови праці, професійна підготовка тощо), економічні проблеми й соціальні питання (соціальне страхування, соціальне забезпечення та ін.)». Комітет наполягає на тому, що спільні консультації повинні охоплювати цей широкий спектр питань⁶⁰. Крім того, такі спільні консультації повинні охоплювати як приватний, так і державний сектор⁶¹. Це положення може компенсувати відсутність колективних переговорів у державному секторі, наполягаючи на проведенні спільних консультацій між роботодавцями та працівниками. За такого сценарію роль держави як сторони, зобов'язаної сприяти проведенню спільних консультацій, і як партнера таких консультацій може збігатися.

60 Висновки XIX, Хорватія; Висновки 2010, Болгарія; Висновки 2010, Молдова.

61 Висновки 2010, Албанія.

Крім того, відсутність у статті 6§1 ЄСХ згадки про державу не означає, що уряд повинен утримуватися від створення спільних консультативних органів, у яких представник уряду є головою. Комітет тлумачить це твердження як таке, яке означає, що консультації можуть відбуватися в межах тристоронніх органів, якщо «всі сторони мають рівне право голосу в цьому питанні»⁶².

Якщо держава створює спеціальний орган для спільних консультацій, до складу якого можуть входити лише репрезентативні профспілки, критерії репрезентативності мають бути визначені законом, об'єктивними та обґрунтованими, а також підлягати судовому контролю, що забезпечує належний захист від свавільних відмов⁶³. Якщо ці гарантії не виконуються, то порушення статті 5 ЄСХ, на думку Комітету, також є очевидним.

Стаття 6§2 ЄСХ (переглянутої), відповідно до якої сторони зобов'язані «сприяти, коли це необхідно і доцільно, створенню механізму переговорів на добровільній основі між роботодавцями або організаціями роботодавців та організаціями працівників з метою регулювання умов праці за допомогою колективних договорів», є ядром усієї статті 6 ЄСХ, адже вона стосується переговорів, необхідність у яких зумовлена наявністю різних, часто протилежних інтересів сторін соціального діалогу.

Важливим аспектом статті 6§2 ЄСХ є ідея про те, що переговори повинні бути добровільними. З огляду на це, роль держави у просуванні механізму цих переговорів делікатна. З цієї причини стаття 6§2 вказує, що державне втручання (сприяння) повинне застосовуватися лише тією мірою, якою воно є «необхідним і доцільним».

Позиція ЄСПЛ щодо меж державного втручання, яке зменшує або розширює сферу дії колективних договорів, є достатньо чіткою. Законодавче обмеження сфери дії колективних договорів лише данськими моряками-резидентами було визнано таким, що суперечить статті 6§2⁶⁴. Крім того, відсутність законодавства, яке б унеможливило надання роботодавцями фінансових і інших стимулів працівникам для їх відмови від членства у профспілці й поширення на них дії колективних договорів, суперечить статті 6§2 ЄСХ. Ця критика була послідовною у висновках щодо Сполученого Королівства як до, так і після рішення ЄСПЛ у справі *Вілсона та Палмера*⁶⁵. У цій справі ЄСПЛ, підтримавши попередні

62 Висновок V 1977 рік.

63 Висновки XX-3, Португалія.

64 Висновки XIX-3 2010, Данія. Це питання повторюється з Висновків XIV-1; Висновки XX-3, Данія.

65 Висновки 2010, Сполучене Королівство. Цей висновок стосується оцінки законодавства, яке було покладено в основу рішення ЄСПЛ від 2 липня 2002 року у справі *«Вілсон, Національна спілка журналістів проти Сполученого Королівства» (Wilson, National Union of Journalists v UK, заява № 30668/09)*. ЄСПЛ критикував британське законодавство в низці висновків, що передували цьому рішенню. Висновки XVI-1 2000, Сполучене Королівство; Висновки XIV-1 1998, Сполучене Королівство.

критичні зауваження ЄКСП, на які він прямо послався в рішенні, визнав, що, дозволяючи роботодавцям використовувати фінансові стимули, щоб спонукати працівників відмовитися від важливих прав профспілок, держава-відповідачка не виконала свого позитивного зобов'язання забезпечити здійснення прав, передбачених статтею 11 Конвенції⁶⁶.

Роботодавець, пов'язаний колективним договором, не може ігнорувати колективний договір на користь внутрішнього трудового розпорядку, прийнятого цим роботодавцем⁶⁷. Наприклад, у критичному висновку, адресованому Молдові у 2010 році, ЄКСП поставив питання про те, якою мірою правила ведення колективних переговорів передбачають відповідальність сторони, що не виконує своїх зобов'язань за колективним договором⁶⁸.

У висновках 2014 року щодо Іспанії ЄКСП розглядав питання про відступ роботодавцями на рівні компаній від галузевих колективних угод. У цих висновках легітимізація одностороннього відступу від вільно укладених колективних договорів Комітетом була визнана порушенням зобов'язання сприяти переговорним процедурам, відповідно, не сумісною зі статтею 6§2 Хартії 1961 року в цьому питанні. Також у випадку Іспанії втручання держави було визнано непропорційним щодо мети, на яку посилався уряд для виправдання заходів жорсткої економії. Основним аргументом, який став вирішальним для оцінки невідповідності, був той факт, що це втручання, яке реформувало межі колективних переговорів, було здійснено без попередніх консультацій із соціальними партнерами. Комітет дійшов висновку, що ситуація в Іспанії не відповідає статті 6§2 Хартії 1961 року на цій підставі, а також через те, що закон дозволяє роботодавцям в односторонньому порядку не застосовувати умови, узгоджені в колективних договорах⁶⁹.

Прикладом державного втручання, спрямованого не на сприяння колективним переговорам, а на їх обмеження, також є ситуація в Іспанії, коли Уряд в односторонньому порядку заморозив заробітну плату на 1997 рік, незважаючи на існування колективної угоди між державною адміністрацією та профспілками на період 1995–1997 років, що передбачала щорічне підвищення заробітної плати відповідно до визначених критеріїв. Розмір підвищення не було визначено, але згідно з угодою він мав би бути встановлений під час щорічних переговорів. Комітет визнав, що заморожування заробітної плати явно суперечило чинній колективній угоді на період 1995–1997 років. Комітет нагадав, що певні обмеження права державних службовців на ведення колективних переговорів можуть бути сумісними з Хартією, але якщо

66 *Wilson, National Union of Journalists v UK*, заява № 30668/09. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60554>.

67 Висновки 2010, Грузія.

68 Висновки 2010, Молдова.

69 Висновки ХХ-3 2014; Висновки ХХІ-3 2019, Іспанія.

колективна угода була укладена й належним чином затверджена органами влади – як у цьому разі – будь-які односторонні втручання в її умови можуть бути виправдані лише посиланням на статтю 31 ЄСХ. Хоча заморожування заробітної плати було передбачено законом, не було документально підтверджено, що воно було «необхідним у демократичному суспільстві для захисту прав інших осіб або для захисту суспільних інтересів, національної безпеки, здоров'я чи моралі населення». Отже, Комітет вважає, що заморожування заробітної плати державних службовців у 1997 році було втручанням в чинну генеральну колективну угоду, яке не було виправдане згідно зі статтею 31 і, отже, порушувало Хартію⁷⁰.

Ще одним прикладом державного втручання, яке ЄКСП визнав таким, що порушує положення статті 652 ЄСХ, є рішення ЄКСП у колективній скарзі № 85/2012 Шведської конфедерації профспілок і Шведської конфедерації професійних працівників проти Швеції⁷¹. У ньому Комітет указав, що правові норми, які стосуються здійснення економічних свобод, установлені державами-учасницями або безпосередньо в національному законодавстві, або опосередковано в законодавстві ЄС, повинні тлумачитися в такий спосіб, щоб не накладати непропорційних обмежень на здійснення трудових прав, передбачених Хартією, національним законодавством, законодавством ЄС та іншими міжнародними стандартами. Зокрема, національні норми й норми ЄС потрібно тлумачити та застосовувати так, щоб визнавати фундаментальну важливість права профспілок і їх членів боротися за захист і поліпшення умов життя та праці робітників, а також домагатися рівного ставлення до працівників незалежно від їх національності чи будь-якої іншої ознаки. Отже, сприяння вільному транспортованню переміщенню послуг і заохочення свободи роботодавця або зобов'язання надавати послуги на території інших держав, які є важливими й цінними економічними свободами в межах права ЄС, не можуть розглядатися з погляду системи цінностей, принципів і основних прав, закріплених у Хартії, як такі, що мають більшу апіорну цінність, ніж основні трудові права, зокрема право на використання колективних дій з метою вимагання кращого захисту економічних і соціальних прав та інтересів працівників⁷².

Для участі в консультаціях чи колективних переговорах держави-учасниці можуть вимагати від профспілок виконання обов'язку репрезентативності

70 Висновки XV-1 2000, Іспанія.

71 У скарзі стверджувалося, що законодавчі зміни, внесені у квітні 2010 року (так званий *Lex Laval*) за пропозицією уряду до Закону про відрядження працівників за кордон після рішення Суду Європейського Союзу від 18 грудня 2007 року, справа C-341/05 *Laval un Partneri Ltd* проти *Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan ma Svenska Elektrikerförbundet* (справа Лаваль), порушують статті 4, 6 та 1954 Хартії.

72 *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v Sweden*, колективна скарга № 85/2012, Висновки XX-3 2018, Швеція.

за певних умов. Зважаючи на практику ЄКСП, така вимога не повинна надмірно обмежувати можливість профспілок брати ефективну участь у консультаціях чи колективних переговорах. Для забезпечення відповідності статті 6§1 критерії репрезентативності мають бути встановлені законодавством, і вони повинні бути об'єктивними, розумними й підлягати судовому перегляду, що забезпечує належний захист від свавільної відмови⁷³. Як уже йшлося вище, порушення цих принципів також вважають порушенням статті 5 ЄСХ. Обмеження права на укладання колективних договорів профспілками, що представляють мінімум 33% працівників, яких стосується відповідний договір, визнано Комітетом порушенням статті 6§2 ЄСХ (переглянутої)⁷⁴.

Стаття 6§3 ЄСХ (переглянутої), яка закріплює обов'язок держав-учасниць «сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів», окреслює дві процедури вирішення колективних трудових спорів. Водночас найбільш природним способом вирішення таких спорів є спільні консультації або добровільні переговори сторін у розумінні статей 6§1, 6§2 ЄСХ. Тому ЄКСП критично ставиться до примусових процесів примирення, які відбуваються до вичерпання належних засобів соціального діалогу безпосередньо між сторонами спору. Іншими словами, держави повинні максимально сприяти найперше діалогу між сторонами.

Якщо консультації або переговори не призводять до консенсусного результату, примирення або добровільний арбітраж можуть бути корисними для уникнення відкритого конфлікту між обома сторонами й колективних дій, передбачених статтею 6§4. Однак ЄСХ не містить визначення примирення та добровільного арбітражу. У ній також нічого не згадано про посередництво (медіацію). Натомість ЄКСП у своїй практиці згадує посередництво серед процедур, які мають бути запроваджені для сприяння вирішенню колективних трудових спорів.

У правовій доктрині медіація та примирення відрізняються від арбітражу результатом утручання третьої сторони. У той час як медіатор або примиритель не має можливості нав'язати вирішення спору, арбітр може це зробити. Обов'язковість проведення процедури арбітражу слід відрізнити від обов'язковості його результату й рішення. Арбітраж є обов'язковим, якщо хоча

73 Висновки 2006, Албанія.

74 Висновки XIX-3 2010, колишня Югославська Республіка Македонія.

б одна зі сторін не погодилася на втручання арбітра. Примирення може бути обов'язковим, але його результат ніколи не є обов'язковим. Різниця між медіацією та примиренням є більш тонкою. Хоча медіатор сприяє пошуку рішення, він або вона, на відміну від примирителя, не можуть запропонувати рішення.

ЄКСП не заперечує проти обов'язкового характеру примирення або медіації⁷⁵, він заперечує лише проти обов'язкового арбітражу. Це впливає на проведення страйків. У той час як обов'язковий арбітраж, як правило, унеможлиблює страйк, обов'язкова примирна процедура є своєрідним періодом затишшя, що призупиняє право на страйк.

На думку Комітету, процедура обов'язкового арбітражу може становити як обмеження прав, визначених у статтях 6§1, 6§2, так і порушення статті 6§4 ЄСХ⁷⁶. Хоча обов'язковий арбітраж тісно пов'язаний із заборонаю страйків, законодавство, що регулює механізм такого арбітражу, стало об'єктом аналізу у висновках, пов'язаних зі статтею 6§2 ЄСХ. Так, законодавство Мальти, яке дозволяє відповідному міністру передавати колективний спір до обов'язкового арбітражу на вимогу лише однієї зі сторін у спорі, було визнано таким, що не відповідає статті 6§2⁷⁷.

Обов'язковий арбітраж може бути виправданий лише тією мірою, якою він відповідає статті G ЄСХ⁷⁸. Комітет неохоче схвалює звернення до примусового арбітражу до початку колективних дій. Таке превентивне звернення не може бути виправдане міркуваннями захисту цілей, закріплених у статті G, коли ці цілі поставлені під загрозу внаслідок тривалих страйків⁷⁹. Крім того, «...арбітражні системи повинні бути незалежними, і результат арбітражу не може бути наперед визначений заздалегідь установленими критеріями»⁸⁰.

Як зазначає ЄКСП, статтю 6§3 ЄСХ застосовують як до державного, так і до приватного сектору. Відсутність примирної процедури в державному секторі може призвести до висновку про невідповідність⁸¹.

Стаття 6§4 ЄСХ закріплює «*право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів, включаючи право на страйк,*

75 Див: Висновки XV-1 2000, Норвегія. Примусовий характер медіації не дав підстав для оцінки невідповідності.

76 Висновки XX-3 Норвегія; Висновки XX-3, Португалія; Висновки XX-3, Іспанія.

77 Висновки XV-1 2000, Мальта; Висновки XIV-1 1998, Мальта.

78 Висновки 2010, Албанія; Висновки 2010, Молдова; Висновки 2010, Португалія; Висновки XIV-1, Норвегія.

79 Висновки 2010, Албанія; Висновки 2006, Молдова; Висновки 2006, Албанія.

80 Висновки 2010, Грузія.

81 Висновки XV-1 2000, Мальта; Висновки XIV-1, Мальта; Висновки XX-3, Болгарія.

з урахуванням зобов'язань, які можуть впливати з раніше укладених колективних договорів».

Під час розгляду урядових звітів за 1965–1967 роки Комітет розтлумачив цю статтю так.

- (a) З тексту зрозуміло, що це положення стосується як страйків, так і локаутів, навіть якщо останні прямо не згадані в тексті статті 6–4 Хартії або в примітці до цього положення в Додатку. Комітет дійшов такого висновку, оскільки локаут є основною, якщо не єдиною, формою колективних дій, до яких можуть удаватися роботодавці для захисту своїх інтересів.
- (b) Це положення визнає право на колективні дії лише у випадках конфлікту інтересів. З цього випливає, що на нього не можна посилалися у випадках конфлікту прав, тобто, зокрема, у випадках спорів щодо існування, дійсності або тлумачення колективного договору або його порушення, наприклад, через дії, учинені під час його дії з метою перегляду його змісту. Таке тлумачення слід застосовувати навіть тоді, коли колективний договір містить положення, що дозволяють такі страйки.
- (c) З формулювання Хартії випливає, що обмеження на використання колективних дій, навіть у випадках конфлікту інтересів, є сумісними з Хартією, якщо вони встановлені колективним договором.
- (d) Те саме стосується періоду затишшя, передбаченого законодавством для періодів переговорів, примирення або арбітражного розгляду між роботодавцями та працівниками. Комітет вважає, що таке положення не накладає реальних обмежень на право на колективні дії, оскільки воно лише регулює його здійснення.
- (f) Законодавство, що відмовляє у праві на страйк особам, зайнятим у сфері життєво важливих державних послуг, може відповідно до статті 31 бути сумісним із Хартією незалежно від того, чи є таке обмеження повним або частковим. Те, чи є воно сумісним у конкретному випадку, залежить від того, якою мірою життя суспільства залежить від відповідних послуг. Те саме стосується законодавства щодо обов'язкового врегулювання конфліктів інтересів, які можуть наразити національну економіку на серйозну небезпеку.
- (g) Щодо права державних службовців на страйк Комітет визнає, що відповідно до статті 31 право на страйк певних категорій державних службовців може бути обмежене, включно зі співробітниками поліції і збройних сил, із суддями й вищими державними службовцями. З іншого боку, Комітет вважає, що відмову в праві на страйк державним службовцям загалом не можна вважати сумісною з Хартією.

(h) Комітет вважає, що не є порушенням Хартії застосування правових положень або принципів, які передбачають кримінальну або цивільну відповідальність окремих членів профспілок або об'єднань роботодавців у разі, якщо їх організація вдається до незаконних колективних дій, за умови, що законодавство, прийняте в цій сфері, відповідає Хартії⁸².

Зі змісту статті 6§4 ЄСХ (переглянутої) випливає, що **право працівників і роботодавців на колективні дії** виникає в разі конфлікту інтересів. Однак це не створює жодних перешкод для існування законодавства, яке регулює здійснення права на страйк, а також права на оголошення локауту, за умови, що ні законодавство, ні судові рішення не впливають на саме існування права, визнаного в такий спосіб⁸³. Таким чином, стаття 6§4 ЄСХ на перший погляд здається більш обмежувальною у визнанні права на страйк, ніж його визнання наглядовими органами МОП, адже вона обмежує таке визнання випадками, коли працівники намагаються чинити тиск на роботодавця в контексті колективних переговорів. Однак із часом це обмеження було значною мірою зведене ЄКСП фактично нанівець, адже Комітет у своїх тлумаченнях розширив поняття колективних переговорів до будь-якого виду соціального діалогу між адміністрацією та працівниками. Право на страйк, згідно з позицією ЄКСП, «має бути гарантоване в контексті будь-яких переговорів між роботодавцями та працівниками з метою врегулювання виробничого спору. Отже, заборона страйків, не спрямованих на укладення колективного договору, не відповідає статті 6§4»⁸⁴.

У висновках щодо Німеччини ЄКСП прямо відкинув вузьке тлумачення цього положення, засноване на понятті *Tarifvertragsbezogenheit*, включеному у визначення права на страйк за німецьким законодавством. Він зазначив, що «існує багато обставин, які, крім будь-якого колективного договору, вимагають колективних переговорів, наприклад, коли фірма оголосила про звільнення або планує їх а група працівників прагне запобігти їм або домогтися повторного найму звільнених. Будь-які переговори між одним або кількома роботодавцями та групою працівників (де-юре або де-факто), спрямовані на розв'язання проблеми, що становить спільний інтерес незалежно від її характеру, повинні розглядатися як колективні переговори в розумінні статті 6»⁸⁵. Пізніше ЄКСП підтвердив у своїй практиці, що заборона страйків, які не пов'язані з укладенням колективних договорів (згідно з тлумаченням німецькими судами статті 9(3) Конституції), несумісна з цим положенням Хартії⁸⁶.

82 Заява про тлумачення статті 6§4, Висновок, 1969.

83 Висновки VIII 1984, Заява про тлумачення статті 6§4.

84 Збірник практики Європейського комітету з соціальних прав, 1 вересня 2008 року, с. 56. URL: <https://tm.coe.int/168049159f>

85 Висновки IV, Німеччина, пункт 50.

86 Висновки XX-3 2014, Німеччина; Висновки XXI-3 2018, Німеччина.

Це свідчить про те, що право на страйк гарантує ЄСХ доти, доки до нього вдаються з метою захисту економічних або соціальних інтересів працівників, незалежно від того, пов'язане воно з процесом колективних переговорів чи ні.

Безумовно, право на страйк у ЄСХ нерозривно пов'язане з правом на укладання колективних договорів, оскільки воно є найефективнішим засобом досягнення сприятливого результату в процесі переговорів⁸⁷. Колективні переговори були б безглуздими, якби працівники та їх організації не мали можливості вдаватися до колективних дій.

Стаття 6§4 ЄСХ є найстарішим зобов'язальним міжнародним положенням, що визнає право на колективні дії, включно з правом на страйк. Поняття колективної дії вводиться як загальний вираз, що є ширшим за конкретний засіб колективної дії, відомий як страйк.

Водночас тлумачення ЄКСП не дає чіткої відповіді на питання, чи має захист права на локаут бути ідентичним захисту права на страйк у правовому порядку договірної сторони. У заяві про тлумачення, датованій 1984 роком, ЄКСП вказав, що ЄСХ зовсім не закріплює зобов'язання щодо забезпечення такого принципу в правовому порядку договірних сторін. Він зазначив: «Хартія не обов'язково означає, що законодавство й судова практика повинні встановлювати повну юридичну рівність між правом на страйк – про яке Хартія дійсно прямо згадує і яке визнається основним правом у конституціях кількох держав-учасниць – і правом на локаут». Отже, Комітет дійшов висновку, що, по-перше, держава – учасниця Хартії не може бути визнана винною в тому, що вона не прийняла законодавство, яке регулює здійснення локауту, і, по-друге, що компетентні суди мають право накладати певні обмеження на здійснення локауту в конкретних випадках, коли це, зокрема, є зловживанням правом або коли це не може бути виправдано форс-мажорними обставинами або дезорганізацією підприємства, спричиненою колективними діями працівників⁸⁸.

Варто наголосити, що на відміну від локаутів питанням забезпечення права на страйк у практиці ЄКСП присвячено набагато більше уваги. Так, у низці бельгійських справ ЄКСП засудив посилання на доктрину зловживання правом із метою обмеження права на страйк. ЄКСП зазначив, що використання концепції зловживання правом або критерію пропорційності призводить до того, що суди починають оцінювати законність страйків через їх доцільність і втручатися в оцінку належного характеру профспілкових вимог. Так, якщо суддя вважає, що шкідливі наслідки страйку є непропорційними або що страйк може бути організований у менш шкідливий час, не втрачаючи при цьому своєї ефективності,

87 *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v Italy*, колективна скарга № 140/2016, рішення по суті від 22 січня 2019 року, § 143.

88 Висновки VIII, Заява про тлумачення статті 6§4, 1984.

буде накладено заборону на його проведення. Комітет уважає, що відповідна судова практика, яка обмежує здійснення права на страйк, виходить поза обмеження, передбачені статтею 31 Хартії (стаття G переглянутої ЄСХ)⁸⁹.

ЄКСП проводить межу між колективними діями, які є мирними та які такими не є. Відповідно, перші підпадають під дію статті 6, другі – ні. Страйкарі повинні утримуватися від залякування або насильства щодо тих, хто не страйкує. Крім того, вони не повинні порушувати право інших працівників обирати, брати чи не брати участі у страйку.

Посилання на працівників у статті 6§4 ЄСХ стосується тих, хто має право брати участь у колективних діях, але нічого не зазначає про тих, хто уповноважений оголошувати страйк. Іншими словами, це положення не вимагає від держав надавати будь-якій групі працівників право на оголошення страйку, але залишає їм можливість вирішувати, які саме групи мають таке право, і в такий спосіб обмежувати право на оголошення страйку профспілками. Однак такі обмеження сумісні зі статтею 6§4, лише якщо є повна свобода створювати профспілки й до процесу не застосовують надмірних формальностей⁹⁰. Наприклад, термін у 30 днів для створення профспілки за португальським законодавством був визнаний надмірним⁹¹. Право на оголошення страйку не може бути прерогативою лише репрезентативних профспілок⁹².

Після оголошення страйку будь-який працівник незалежно від того, чи є він членом профспілки, яка оголосила страйк, має право взяти участь у ньому. Ситуації, коли профспілки мають монополію на проведення страйків, не відповідають статті 6§4 ЄСХ⁹³.

Ще одне питання – це **легітимність страйку солідарності**. Це не підтверджено жодною інтерпретаційною заявою або навіть висновком чи рішенням ЄКСП. З формального погляду страйки солідарності дійсно стосуються конфліктів між роботодавцями й працівниками. До того ж ЄКСП ніколи не заявляв, що ці конфлікти повинні стосуватися конфліктів між працівниками та їх роботодавцями. Стаття 6§4 також гарантує право брати участь у вторинних діях. Отже, немає жодних підстав уважати, що поняття конфлікту інтересів слід тлумачити у вузькому значенні британського закону. Насправді ЄКСП вказав, що його положення є занадто обмежувальними порушують статтю 6§4. ЄКСП зазначив, що підхід британського законодавця позбавляє працівників можливості чинити тиск на особу, яка може бути відмінною від договірного роботодавця, але насправді є юридичною особою,

89 Висновки XVI-1, Бельгія; Висновки VIII, Заява про тлумачення статті 6§4, 1984.

90 Висновки 2004, Швеція.

91 Висновки XX-3, Португалія.

92 Висновки XX-3, Франція; Висновки XX-3, Румунія.

93 Висновки XVI-1 2003, Португалія.

що має значний вплив на умови праці та соціально-економічні інтереси працівників⁹⁴.

Як стаття 6§4, так і **стаття G** ЄСХ допускають процедурні обмеження. У той час як процедурні обмеження на підставі статті 6§4 випливають із «раніше укладених колективних договорів», процедурні обмеження на підставі статті G можуть ґрунтуватися на інших правових джерелах. Достатньо, щоб вони були передбачені законом. Однак цю свободу дій звужено вимогою, що процесуальні обмеження завжди повинні служити законним цілям, визначеним у статті G, і бути необхідними в демократичному суспільстві. З цих причин при строгому тлумаченні статті G важко виправдати суто абстрактні процедурні обмеження, не пов'язані з таким балансуванням. Фактом залишається те, що підхід у статті G є матеріальним, а не процедурним.

Важливим є питання щодо процедури оголошення страйку, зокрема голосування. У висновках, прийнятих ЄКСП щодо Сполученого Королівства, ідеться, що здійснення права на страйк у разі попереднього схвалення певним відсотком працівників відповідає статті 6§4 за умови, що метод голосування, кворум і необхідна більшість не є такими, які надмірно обмежують здійснення права на страйк. Вимога більшості у дві третини була визнана надмірною⁹⁵. Надмірне обмеження права профспілок на колективні дії становлять ситуації, коли страйк може бути оголошено лише за умови згоди половини працівників, на яких поширена дія колективного договору⁹⁶. Щодо обов'язку направляти повідомлення ЄКСП ніколи не заперечував, але наполягав на тому, що такий період попередження повинен бути розумним⁹⁷. Зобов'язання повідомляти не лише про страйк, але й про його тривалість було визнано надмірним, незважаючи на те що він зачіпає так звані життєво важливі послуги в Італії⁹⁸.

ЄКСП надав багато вказівок щодо конфлікту між правом на страйк і суспільними інтересами. Деякі з цих суспільних інтересів чітко визначені, наприклад, національна безпека та громадське здоров'я. Просту заборону працівникам певних галузей страйкувати без розмежування їхніх конкретних функцій не можна вважати пропорційною конкретним обставинам кожного з відповідних секторів, і тому необхідною в демократичному суспільстві⁹⁹. Як максимум, запровадження мінімальної вимоги щодо послуг у цих секторах

94 Висновки ХХ-3 2018, Сполучене Королівство.

95 Висновки ХХ-33 2014, Чеська Республіка (вимога більшості у дві третини була визнана надмірною). Висновки ХХ-3, Угорщина: Комітет наполягає на тому, що відповідна більшість повинна складатися з членів профспілки, а не з усіх залучених працівників.

96 Висновки ХVII-1, Чеська Республіка.

97 Висновки ХХ-3, Чеська Республіка: період охолодження в 30 днів був визнаний надмірним починаючи з дня ознайомлення медіатора з питанням (вимога більшості у дві третини була визнана надмірною).

98 Висновки ХХ-3, Італія.

99 Висновки ХVII-1, Чеська Республіка.

можна розглядати як таке, що відповідає статті 654¹⁰⁰. Ситуація не відповідає Хартії, якщо відсутні положення про запровадження мінімальних послуг для аварійно-рятувальних служб, ядерних об'єктів і транспортної галузі та якщо страйки просто заборонені для певних категорій працівників.

Отже, хоча ЄКСП стверджував, що деякі послуги впливають на суспільні інтереси в розумінні статті G ЄСХ і можуть бути кваліфіковані як життєво важливі, це також не виправдовує загальну секторальну заборону. Така заборона була визнана надмірною у двох рішеннях за результатами розгляду колективної скарги. У болгарській справі загальна секторальна заборона стосувалася електроенергетики (виробництво, розподіл і постачання), комунікацій та охорони здоров'я¹⁰¹. В ірландській справі загальна заборона страйків поліцією також була визнана непропорційною¹⁰². Рішення ЄСПЛ у справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України»¹⁰³ може слугувати належним орієнтиром, оскільки воно наполягає на важливості достатньої чіткості й передбачуваності.

Щодо права державних службовців на страйк Комітет визнає, що згідно зі статтею G переглянутої Хартії, право на страйк певних категорій державних службовців, зокрема співробітників поліції та військовослужбовців, суддів і держслужбовців вищої ланки, може бути обмеженим¹⁰⁴. Обмеження права на страйк певних категорій державних службовців, наприклад, тих, чії обов'язки й функції з огляду на їх характер або рівень відповідальності безпосередньо впливають на права інших осіб, національну безпеку чи суспільні інтереси, можуть служити законній меті в розумінні статті G¹⁰⁵. З іншого боку, Комітет дотримується такого погляду, що загальну відмову державним службовцям у наданні права на страйк не можна розглядати як сумісну з Хартією¹⁰⁶.

Загалом право на страйк для певних категорій службовців, наприклад, збройним силам, може бути обмежене¹⁰⁷. У разі страйку в оборонному секторі

100 *Matica Hrvatskih Sindikata nprnu Хорватії*, колективна скарга № 116/2015, рішення по суті від 21 березня 2018 року.

101 *European Trade Union Confederation (ETUC), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour 'Podkrepa' (CL 'Podkrepa') v Bulgaria*, колективна скарга № 32/2005, рішення по суті від 16 жовтня 2006 року. Див. також критичні висновки щодо Ісландії стосовно заборони страйків у цивільній авіації: Висновки ХХ-3, Ісландія; Висновки ХХ-3, Словачька Республіка.

102 *European Confederation of Police (EuroCOP) v Ireland*, колективна скарга № 83/2012.

103 *Veniamin Tymoshenko and others v Ukraine*, заява № 48408/12 (ЄСПЛ, 2 жовтня 2014 року).

104 Висновки I 1969, Заява про тлумачення статті 654.

105 *European Trade Union Confederation (ETUC), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour 'Podkrepa' (CL 'Podkrepa') v Bulgaria*, колективна скарга № 32/2005, рішення по суті від 16 жовтня 2006 року, § 45.

106 Висновки I 1969, Заява про тлумачення статті 654.

107 *European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v Ireland*, колективна скарга № 112/2014, рішення по суті від 12 вересня 2017 року, § 113.

може бути встановлено мінімальні послуги. Законодавство може передбачати інші заходи: ефективну й регулярну процедуру переговорів на найвищому рівні між представниками збройних сил і командуванням не лише щодо матеріальних умов та умов виплати заробітної плати, але й організації роботи або процедуру примирення чи арбітражу. З такими заходами, як визначення мінімальних послуг, і/або дієвою процедурою переговорів чи примирення заборона на здійснення права на страйк буде пропорційною¹⁰⁸.

Поле для розсуду (*margin of appreciation*), що надано державам щодо права на страйк збройних сил, є ширшим ніж те, що надано державам-учасницям стосовно поліції. Якщо йдеться про поліцейських, то абсолютна заборона права на страйк може, на думку Комітету, вважатися такою, що відповідає статті 6§4, лише за наявності вагомих причин, які її виправдовують. З іншого боку, установлення обмежень щодо способу й форми такого страйку може відповідати Хартії¹⁰⁹.

ЄКСП ніколи не наполягав на тому, що визнання права на страйк має ґрунтуватися на конституційній або законодавчій основі¹¹⁰. Однак пряма законодавча заборона або кримінальна відповідальність несумісні з визнанням права на страйк¹¹¹. Крім того, ЄКСП вказав, що обов'язок визнавати передбачає позитивне зобов'язання держав забезпечувати належний захист від звільнення працівників, які брали участь у (законному) страйку¹¹². ЄКСП також зазначав, що страйк повинен бути захищений від репресій із боку роботодавця щодо працівників, які бажають припинити страйк.

Стаття 21. Право на інформацію та консультації

З метою забезпечення ефективного здійснення права працівників отримувати інформацію і консультації на підприємстві Сторони зобов'язуються вживати заходів або заохочувати заходи, які надають можливість працівникам або їхнім представникам згідно з національним законодавством і практикою:

108 *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v Italy*, колективна скарга № 140/2016, рішення по суті від 22 січня 2019 року, § 152.

109 *European Confederation of Police (EuroCOP) v Ireland*, колективна скарга № 83/2012, рішення про прийнятність і по суті від 2 грудня 2013 року, § 211.

110 Див. з цього приводу зауваження у справах *CSC, CES, CGSLB, FGTB проти Бельгії*, колективна скарга № 59/2009.

111 Висновки XII-2, Ірландія.

112 Висновки I, Заява про тлумачення статті 6§4, 1969: «і) Нарешті, Комітет розглянув питання про сумісність із Хартією правила, згідно з яким страйк припиняє трудовий договір. Загалом Комітет уважає, що це не є сумісним із правом на страйк, передбаченим Хартією. Однак питання про те, чи є в цьому разі таке правило порушенням Хартії, є питанням, на яке слід відповідати не абстрактно, а з огляду на наслідки, що законодавство та промислова практика цієї країни пов'язують із припиненням і поновленням трудових відносин. Якщо на практиці учасників страйку після його закінчення повністю поновлюють на роботі та якщо їхні раніше набуті права, наприклад, щодо пенсій, відпусток і трудового стажу загалом не порушені, формальне розірвання трудових договорів у зв'язку зі страйком, на думку Комітету, не є порушенням Хартії».

а) отримувати регулярно або у належний час і у зрозумілий спосіб інформацію про економічний і фінансовий стан підприємства, на якому вони працюють, при тому розумінні, що деяку інформацію може бути заборонено для розголошення або віднесено до розряду конфіденційної, якщо її оприлюднення може завдати шкоди підприємству; і

б) отримувати своєчасно консультації щодо запропонованих рішень, які можуть суттєво вплинути на інтереси працівників, особливо щодо тих рішень, які можуть серйозно впливати на наявність робочих місць на підприємстві.

Частина 2 Додатку до ЄСХ (переглянутої) (статті 21 і 22)

1. Для цілей застосування цих статей термін «представники працівників» означає осіб, які визнаються такими за національними законодавством або практикою.

2. Вислів «національне законодавство і практика» у відповідних випадках охоплює, крім законів і правил, колективні договори, інші угоди між роботодавцями та представниками працівників, звичаї, а також відповідне прецедентне право.

3. Для цілей застосування цих статей термін «підприємство» розуміється як такий, що означає сукупність матеріальних і нематеріальних елементів, які можуть бути чи не бути юридичною особою, утворені для виробництва товарів або надання послуг з метою отримання фінансового зиску і мають право визначати свою власну ринкову політику.

4. Встановлюється, що релігійні громади та їхні установи можуть бути виключені зі сфери застосування цих статей, навіть якщо ці установи є «підприємствами» за змістом пункту 3. Заклади, що здійснюють діяльність, яка надихається певними ідеалами або ґрунтується на певних моральних принципах, ідеалах і концепціях, захищених національним законодавством, можуть бути виключені зі сфери застосування цих статей у такому обсязі, який є необхідним для збереження профілю підприємства.

5. Встановлюється, що коли в тій чи іншій державі права, викладені у цих статтях, здійснюються у різних закладах підприємства, відповідна

Сторона повинна вважатися такою, що виконує зобов'язання, які випливають з цих статей.

б. Сторони можуть виключити зі сфери застосування цих статей підприємства, на яких кількість працівників менша за кількість, визначену національними законодавством або практикою.

Стаття 21 ЄСХ (переглянутої) передбачає право на залучення працівників до управління підприємством через отримання інформації та консультації. Зокрема, вона надає право працівникам і/або їх представникам (профспілкам, комітетам персоналу, виробничим радам чи комітетам із безпеки й охорони праці на підприємствах) бути поінформованими про будь-які питання, які можуть вплинути на їхнє робоче середовище, за винятком випадків, коли розголошення такої інформації може завдати шкоди підприємству. З ними також необхідно своєчасно консультуватися щодо запропонованих рішень, що можуть суттєво вплинути на їхні інтереси, особливо щодо тих, які можуть мати значний вплив на ситуацію з робочими місцями на підприємстві¹¹³.

Держави-учасниці можуть виключити зі сфери застосування цього положення підприємства, на яких кількість працівників менша за кількість, визначену національним законодавством або практикою. Наприклад, підприємства з принаймні 50 працівниками або заклади з принаймні 20 працівниками в будь-якій державі – члені ЄС можуть бути виключені зі сфери застосування цього положення відповідно до порогових значень, установлених Директивою 2002/14/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2002 року¹¹⁴. Під час розрахунку кількості працівників, на яких поширюється право на інформацію та консультації, необхідно враховувати всі категорії працівників (інакше кажучи, усіх працівників, які уклали трудовий договір із підприємством, незалежно від їх статусу, стажу чи місця роботи)¹¹⁵.

Незважаючи на те що статтю 21 ЄСХ можна застосовувати до працівників державних підприємств, ці положення загалом не охоплюють державних службовців¹¹⁶.

ЄСХ (переглянута) не містить визначення поняття «інформація» і не згадує про її усний чи письмовий характер. Ці права обмежені визначеним колом

113 Висновки XIX-3 2010, Хорватія.

114 Директива 2002/14/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2002 року про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського Парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників.

115 Висновки XIX-3 2010, Хорватія.

116 *Європейська рада поліцейських профспілок (CESP) проти Португалії*, скарга № 40/2007, рішення по суті від 23 вересня 2008 року, § 42.

питань – економічним та фінансовим становищем – і виключенням промислової власності, виробничої або комерційної таємниці¹¹⁷, а також питань, які можуть завдати шкоди підприємству або є предметом конфіденційності.

Формула «відповідно до національного законодавства та практики» показує, що тільки держави в межах своєї повної і вільної автономії можуть приймати рішення про те, як визначати участь працівників та відповідні питання, а також як устанавлювати модель участі соціальних партнерів. Стаття 33 Хартії 1961 року вже підтверджувала, що багато питань, передбачених положеннями Хартії, «є питаннями, які зазвичай вирішують шляхом укладання угод між роботодавцями або організаціями роботодавців і організаціями працівників... та їх дотримання вважають ефективним, якщо їх положення застосовано через такі угоди».

У національних звітах, наданих Комітету, іноді інформацію і консультації вживають як рівнозначні терміни, і держава, що звітує, не обов'язково дотримується чіткого розмежування, окресленого статтею 21 ЄСХ. Комітет особливо жорстко вимагає суворого дотримання змісту інформації і відкладає свої висновки в усіх випадках, коли держава не дотримується пункту «а» статті 21¹¹⁸. Так, термін «інформація» стосується діяльності й економічних умов підприємства чи організації¹¹⁹, а «консультації» – умов, структури та ймовірного майбутнього розвитку зайнятості на підприємстві чи в організації, а також запобіжних заходів, організації праці чи трудових договорів, особливо в разі передачі підприємства, організації чи частини організації¹²⁰. Але консультації також проводять щодо ймовірного економічного розвитку компанії¹²¹, змін в організації праці, умов праці, навчання, колективних звільнень¹²² і фінансового стану підприємства, що також є змістом конкретного зобов'язання «надавати письмову, адекватну та точну інформацію»¹²³.

Визначення обсягу права працівників на інформацію і консультації в межах підприємства передусім покладено на колективні переговори¹²⁴.

Ця стаття вимагає, щоб інформацію надавали «регулярно або у відповідний час» і в зрозумілій формі, а консультації повинні починатися вчасно. У деяких випадках щодо змін або запланованих заходів інформація, надана один або два рази на рік, не була відповідною¹²⁵. У процедурній послідовності, передбаченій Хартією, інформування відіграє роль першого кроку, який робить консультації можливими та плідними.

117 Параграф 39 Пояснювальної доповіді до Додаткового протоколу 1988 року.

118 Висновки 2014, Туреччина.

119 Висновки 2014, Чеська Республіка.

120 Висновки 2010, Греція.

121 Висновки 2014, Чеська Республіка, Словенія.

122 Висновки 2010, Бельгія.

123 Висновки 2010, Естонія.

124 Висновки 2003, Румунія.

125 Висновки 2010, Естонія.

Інформація відкриває діалог, і вона повинна надаватися вчасно¹²⁶, бути повною і точною¹²⁷. У деяких випадках інформація також має бути адекватною і давати можливість представникам працівників надати письмову відповідь із пропозиціями або повідомити про свій намір розпочати консультації протягом 15 днів із моменту отримання інформації. Роботодавці, які не бажають приймати пропозиції, зобов'язані пояснити причини свого рішення. Якщо вони погоджуються на проведення консультацій, то повинні зробити це протягом 7 днів із моменту отримання запиту від представників працівників¹²⁸.

Оцінку правової категорії доречності (стаття 215a) часу, місця та змісту консультацій потрібно визначати з погляду «надання представникам працівників можливості провести необхідну експертизу» і представити свої думки й, можливо, підготуватися до консультацій¹²⁹, а також організувати їм можливість надати обґрунтовану відповідь або висловити свою позицію та внести свої пропозиції щодо рішень роботодавця¹³⁰.

Якщо підприємство має кілька розташованих віддалено структурних підрозділів, працівників інформують і консультують або через робочу раду чи підкомітет у кожному окремому підрозділі, або через центральний комітет, або через обидва ці органи¹³¹. Вибір залежить від рівня, на якому було прийнято відповідне рішення, та від обсягу повноважень, наданих керівникам кожного окремого підрозділу.

Правом на отримання інформації та консультацій можуть користуватися працівники або їх представники, а це означає, що цим правом володіють як окремі працівники, так і група працівників або представницькі організації. У деяких випадках національне законодавство чітко визначає ці права як індивідуальні права¹³², а також право отримувати та пропонувати відповіді на ініціативи, пов'язані з їхньою роботою, змінами у сфері праці, заробітною платою, а також на всі питання щодо організації робочого процесу¹³³.

На відміну від ЄСХ (переглянутої), яка не деталізує поняття представників працівників, Конвенція МОП № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються (1971), до представників працівників, визнаних такими відповідно до національного законодавства

126 Висновки 2010, Бельгія.

127 Висновки 2010, Франція.

128 Висновки 2010, Естонія.

129 Висновки 2010, Греція; Висновки 2010, Бельгія.

130 Висновки 2010, Румунія; Висновки 2010, Словаччина; Висновки 2014, Словенія; Висновки 2014, колишня Югославська Республіка Македонія.

131 Висновки 2014, Португалія.

132 Висновки 2014, Бельгія.

133 Висновки 2014, Словенія; Висновки 2014, Сербія.

чи практики, відносить: а) представників професійних спілок, а саме представників, призначених чи обраних професійними спілками або членами таких профспілок; б) виборних представників, а саме представників, вільно обраних працівниками підприємства відповідно до положень національного законодавства чи правил або колективних угод, до функцій яких не входить діяльність, що визнано як виключну прерогативу професійних спілок у відповідній країні¹³⁴. Водночас відповідно до статті 5 цієї Конвенції, якщо на одному й тому самому підприємстві є як представники професійної спілки, так і виборні представники, має бути вжито відповідних заходів, коли це потрібно, для того, щоб наявність виборних представників не використовували для послаблення позиції заінтересованих профспілок або їх представників, а також для заохочення співробітництва в усіх відповідних питаннях між виборними представниками й заінтересованими профспілками та їх представниками.

Конструкція «працівники або їх представники», що використовується у статтях 21 і 22 ЄСХ (переглянутої) і яку також ужито у статті 27 Хартії основних прав ЄС, означає, що права, надані цими положеннями, можуть здійснюватися працівниками або їх представниками, або і тими, і іншими. Той факт, що вони надані одній групі, не означає, що вони не можуть бути надані іншій.

При цьому Комітет зауважив, що в більшості країн спостерігається домінування профспілок у сфері представництва працівників. Плюралізм представницьких моделей є цінністю, яку слід поважати, і Комітет визнав, що в деяких випадках відповідальність за такі питання, як інформування та консультування працівників, покладено лише на робочі ради, якщо на підприємстві не функціонує профспілка й ці питання не є предметом колективного договору. Якщо ж профспілки мають монополію на представництво працівників із метою інформування та консультування, на підприємстві виникає небезпечна й парадоксальна ситуація, у якій більшість працівників, що не є членами профспілки, будуть позбавлені права бути поінформованими та проконсультованими, у той час як це право буде надано профспілці, яка представляє лише меншину працівників. Комітет відкладає свої висновки, оскільки така система позбавляє працівників правового захисту¹³⁵.

Національне законодавство закріплює принцип безперервності представницької функції. Якщо на підприємстві діє профспілка або трудовий колектив обрав відповідну профспілку для представництва своїх працівників до закінчення строку повноважень робочої ради, така рада продовжує свою

134 Конвенція МОП № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві та можливість, що їм надаються від 23.06.1971. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_186#Text

135 Висновки 2010, Греція.

діяльність, а колективні переговори ведуть профспілка й робоча рада. Якщо останні не можуть дійти згоди щодо формування спільного представницького органу, рішення з цього питання приймають на зборах трудового колективу¹³⁶.

На підприємствах із кількістю працівників понад 20 осіб за відсутності профспілки загальні збори трудового колективу обирають представників, що забезпечує дотримання права на інформацію та консультації, але вони можуть не продовжувати свою діяльність, якщо згодом будуть призначені представники профспілки¹³⁷.

У деяких випадках усі працівники, навіть ті, які не є членами профспілки, можуть бути захищені, якщо підприємство пов'язане колективним договором¹³⁸. Важливість плюралізму й безперервності представницьких функцій також підкреслена змінами, внесеними державним законодавством у національні системи промислової демократії: шведська модель спільного визначення, переглянута у 2005 році, передбачає загальне зобов'язання розкривати інформацію. Роботодавці, не пов'язані колективним договором, повинні постійно інформувати організації працівників, члени яких працюють на підприємстві, а також організації працівників, пов'язані з роботодавцем колективним договором¹³⁹.

Вирішальну роль у визначенні середньої кількості захищених працівників відіграє структура та сфера дії колективних договорів, а також їх взаємозв'язок із національним законодавством. Комітет вважає, що національна система відповідає Хартії, якщо всі працівники на підприємствах, де працює щонайменше 35 осіб, мають право на інформацію та консультації або за спеціальним законом, або за колективним договором¹⁴⁰.

Стаття 21 ЄСХ покладає на держави-учасниці зобов'язання не виключати з підрахунку в принципі будь-яку конкретну категорію осіб. Відсутність інформації про цей важливий аспект означає, що правова система не відповідає Хартії¹⁴¹. Комітет, оцінюючи дотримання цього положення, вважає, що всі категорії працівників – іншими словами, усі працівники, які мають трудовий договір, незалежно від їх статусу, стажу роботи або робочого місця – повинні братися до уваги при підрахунку кількості працівників. Найперше на кожну категорію працівників поширено загальний принцип недискримінації. У зв'язку з цим у багатьох випадках національні доповіді дотримуються правил,

136 Висновки 2010, Литва.

137 Висновки 2010, Румунія.

138 Висновки 2010, Норвегія.

139 Висновки 2014, Швеція.

140 Висновки 2014, Данія.

141 Висновки 2014, колишня Югославська Республіка Македонія; Висновки 2014, Норвегія; Висновки 2014, Італія; Висновки 2014, Франція.

викладених у Хартії, і охоплюють громадян інших держав¹⁴², які можуть бути обрані представниками профспілок та брати участь у засіданнях органів управління¹⁴³. Гнучкість трудових договорів у цьому контексті розширила особисту й матеріальну сферу дії статті 21 ЄСХ. Поняття «працівники ... на підприємстві» чітко визначено як таке, що охоплює всіх «працівників, які фактично не працюють на підприємстві, але пов'язані з ним трудовими відносинами», і цей перелік може бути розширений соціальними партнерами¹⁴⁴. Право працівників на інформацію та консультації було поширено на випадки аутсорсингу й зміни власника компанії, а особиста сфера дотримання цих прав була поширена на працівників із такими гнучкими формами контрактів, як строкова зайнятість¹⁴⁵. Так чи інакше в деяких випадках наймані працівники можуть користуватися цим правом, «якщо вони працювали більше як 24 місяці та зробили внесок у діяльність підприємства»¹⁴⁶.

Для того щоб ефективно гарантувати права працівників згідно зі статтею 21 ЄСХ, на думку ЄКСП, повинен існувати такий механізм нагляду, як інспекція праці, що може накладати санкції за порушення положень щодо доступу до інформації і консультацій¹⁴⁷. Адміністративні та/або судові процедури повинні бути доступними для працівників або їх представників, які вважають, що їхнє право на інформацію і консультації в межах підприємства не було дотримано¹⁴⁸. Зокрема, усі працівники або їх представники повинні мати право ініціювати адміністративну скаргу проти свого роботодавця та мати подальше право оскарження в суді¹⁴⁹. Також має бути передбачено санкції для роботодавців, які не виконують свої зобов'язання згідно з цією статтею¹⁵⁰.

Стаття 22. Право брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища

З метою забезпечення ефективного здійснення права працівників брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві Сторони зобов'язуються вживати заходів або заохочувати заходи, які надають можливість працівникам або їхнім

142 Висновки 2010, Бельгія.

143 Висновки 2010, Румунія; Висновки 2010, Словенія.

144 Висновки 2014, Нідерланди.

145 Висновки 2005, XVII 2 том 2, Іспанія.

146 Висновки 2014, Нідерланди.

147 Висновки 2018, Республіка Молдова.

148 Висновки 2018, Україна.

149 Висновки 2003, Румунія.

150 Висновки 2005, Литва.

представникам згідно з національними законодавством і практикою сприяти:

а) визначенню і поліпшенню умов праці, організації праці, а також виробничого середовища;

б) охороні здоров'я та праці на підприємстві;

с) організації соціальних і соціально-культурних послуг і заходів на підприємстві;

д) нагляду за дотриманням нормативних положень, що регулюють ці питання.

Стаття 22 ЄСХ (переглянутої) закріплює право брати участь у визначенні й поліпшенні умов праці та виробничого середовища. Вона тісно пов'язана з трьома іншими статтями Хартії, які стосуються різних аспектів участі працівників, а саме зі статтями 21, 28 і 29.

Право працівників брати участь у визначенні й поліпшенні умов праці та виробничого середовища означає, що працівники можуть певною мірою робити свій внесок у процес прийняття рішень роботодавцем¹⁵¹. Переважній більшості працівників (принаймні 80%) має бути надано право долучатися до визначення і поліпшення умов праці й виробничого середовища на підприємстві¹⁵². Це положення стосується всіх підприємств, як приватних, так і державних¹⁵³.

Метою права на участь за статтею 22 ЄСХ є сприяння «визначенню і поліпшенню умов праці, організації праці, а також виробничого середовища», «охороні здоров'я та праці на підприємстві». Не дивно, що більша частина практики Комітету щодо статті 22 стосується статті 22b про охорону здоров'я та праці на підприємстві. Ця стаття може бути дотримана шляхом забезпечення представництва працівників у відповідному органі (комітеті) з безпеки й здоров'я працівників на підприємстві.

Хоча здоров'я та безпека працівників є основною темою, ЄКСП чітко надає значення всім трьом елементам тексту: умовам праці, організації праці й робочому середовищу. Комітет послідовно критикував держави-учасниці, коли інформація, надана в доповідях за цією статтею, по суті, стосується лише захисту здоров'я та безпеки на роботі, а не умов праці, організації праці й виробничого середовища, і тому він просив додаткову інформацію¹⁵⁴. У випадку Бельгії Комітет зазначив, що закон, який був прийнятий там, має дуже

151 Висновки 2005, Естонія.

152 Висновки 2007, Італія.

153 Висновки 2018, Латвія.

154 Висновки 2014, Болгарія.

широку сферу використання та стосується заходів, пов'язаних із безпекою праці, охороною здоров'я, психологічними й соціальними проблемами, викликаними роботою, включно з насильством, моральними та сексуальними домаганнями, ергономікою, гігієною праці, поліпшенням робочого середовища, а також заходів, яких уживає компанія щодо робочого середовища, і їх впливу на інші аспекти. З огляду на широку матеріальну сферу дії закону Комітет дійшов висновку, що ситуація відповідає Хартії¹⁵⁵. Дійсно, термін «умови праці» слід розуміти в широкому сенсі, адже він охоплює, імовірно, усю сферу принаймні індивідуального трудового права, зокрема права, гарантовані статтями 2, 3, 4, 24, 26 і 27 ЄСХ, що вимагає проведення консультацій із цих питань (незалежно від того, чи охоплюють ці права також конкретні вимоги щодо проведення консультацій).

Комітет постановив, що стаття 22 Хартії не вимагає, щоб роботодавці пропонували своїм працівникам соціальні й соціально-культурні послуги та умови, але вимагає, щоб працівники могли брати участь у їх організації, де такі «послуги й умови створені»¹⁵⁶.

Внесок сторін у нагляд за дотриманням правил безпеки та здоров'я повинен здійснюватися відповідно до правил, що діють у кожній країні, і без шкоди для юрисдикції і відповідальності органів та установ, наділених необхідними повноваженнями. Роль працівників або їх представників полягає не в тому, щоб замінити органи, відповідальні за нагляд, а в забезпеченні максимальної ефективності нагляду. З іншого боку, нагляд не може здійснюватися без права на інформацію і без доступу до механізмів правозастосування, судів та трудових інспекцій. Комітет послідовно дотримується думки, що для того, щоб право було ефективним, його потрібно тлумачити як таке, що вимагає від працівників або їх представників можливості подати скаргу в разі його порушення. Комітет установив, що право на оскарження в суді відповідає цій вимозі. Повинні також існувати санкції для роботодавців, які не виконують своїх зобов'язань за статтею 22 ЄСХ¹⁵⁷.

Держави можуть виключити зі сфери дії цього положення ті підприємства, на яких працює менше певної кількості працівників, що визначає національне законодавство або практика. Комітет уважав, що ситуація, коли на підприємствах, де працює менше як 10 осіб, «...працівники перебувають у безпосередньому контакті з роботодавцем», відповідає цьому положенню¹⁵⁸.

155 Висновки 2014, Бельгія.

156 Висновки 2018, Латвія; Висновки 2007, Італія; Висновки 2007, Вірменія.

157 Висновки 2014, Вірменія.

158 Висновки 2005, Естонія.

Інколи виникає питання, чи поширюється поняття «підприємство» на державний сектор? Позиція Комітету, схоже, полягає в тому, що державні компанії охоплені, але державне управління як таке – ні. Про це було досить чітко зазначено у висновках Норвегії 2010 року¹⁵⁹. Комітет послався на Додаток, який у розділі, що стосується статей 2 і 3 (пункт 3), містить визначення терміна «підприємство», згідно з яким це «сукупність матеріальних або нематеріальних компонентів, зі статусом або без статусу юридичної особи, створена для виробництва або надання послуг із метою отримання фінансової вигоди й наділена повноваженнями визначати власну ринкову політику». Як зазначає Комітет, працівники державного сектору в принципі не підпадають під дію цього положення; у державному секторі його застосовують лише до працівників державних підприємств. На таку саму позицію пристали у двох скаргах щодо Португалії¹⁶⁰. Таким чином, ЄКСП дотримується дуже обмеженого формального тлумачення слова *підприємство*, викладеного в Додатку до ЄСХ (переглянутої).

Словосполучення *працівники або їхні представники*, уживане у статті 22 ЄСХ, означає, що права, надані статтею, можуть здійснювати працівники або їх представники, або обоє, і той факт, що вони надані одній групі, не означає, що вони не можуть бути надані іншій.

Щодо залучення працівників до визначення умов із безпеки та здоров'я на роботі існує давня традиція, яка отримала втілення в багатьох інших міжнародних і європейських стандартах. Фактично право на участь у заходах у цій сфері з часом було прийнято для інших секторів як загальне право на інформацію та консультації. Співпраця між адміністрацією і працівниками та/або їх представниками на підприємстві має бути важливим елементом організаційних та інших заходів, яких уживають для виконання найважливіших зобов'язань за Конвенцією МОП про безпеку та гігієну праці 1981 року¹⁶¹.

Стаття 27 Хартії про основні права ЄС зазначає, що працівникам або їх представникам на відповідних рівнях має бути гарантовано своєчасне інформування та консультації у випадках і на умовах, передбачених законодавством ЄС, а також національним законодавством та практикою¹⁶². Рамкова Директива ЄС про охорону праці¹⁶³ чітко вказує на те, що законодавство

159 Висновки 2010, Норвегія.

160 Рішення по суті, *European Council of Police Trade Unions v Portugal*, колективна скарга № 40/2007, і *European Council of Police Trade Unions v Portugal*, колективна скарга № 60/2010.

161 Конвенція МОП № 155 про безпеку та гігієну праці 1981 року (статті 16–19).

162 Хартія про основні права ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

163 Директива 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 року про запровадження заходів для заохочення покращення безпеки та здоров'я працівників на роботі. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0391>.

ЄС передбачає такі умови, які викладені у статті 11 Директиви, де зазначено, що роботодавці повинні консультиватися з працівниками та/або їх представниками й дозволяти їм брати участь в обговоренні всіх питань, пов'язаних із безпекою та гігієною праці на робочому місці.

Стаття 28. Право представників працівників на захист на підприємстві та умови, які мають створюватися для них

З метою забезпечення ефективного здійснення права представників працівників на виконання ними своїх обов'язків Сторони зобов'язуються забезпечити, щоб на підприємстві:

а) вони мали ефективний захист від дій, що завдають їм шкоди, включаючи звільнення на підставі їхнього статусу або діяльності в якості представників працівників на підприємстві;

б) їм створювалися такі умови, які можуть бути необхідними для швидкого та ефективного виконання ними своїх обов'язків, з урахуванням системи виробничих відносин країни та потреб, розмірів і можливостей відповідного підприємства.

Стаття 28 ЄСХ (переглянутої) закріплює право представників працівників на захист на підприємстві й умови, що мають створюватися для них. Вона доповнює статтю 5 ЄСХ, яка визнає аналогічне право щодо представників профспілок¹⁶⁴.

У Пояснювальній доповіді до ЄСХ (переглянутої)¹⁶⁵ зазначено, що це положення було розроблено на основі Конвенції МОП № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються (1971). Приклади можливостей, які можуть бути надані представникам працівників, також можна знайти в Рекомендації МОП № 143 (1971). Це положення Хартії спрямоване на захист представників працівників на підприємстві – групи, на яку не поширюється дія статті 5, якщо тільки представник не є також представником профспілки.

Згідно з Додатком до ЄСХ (переглянутої) для цілей застосування статей 21 і 22 термін «представники працівників» означає осіб, яких визнають такими за національним законодавством або практикою. Так, держави-учасниці можуть визнавати різні типи представників працівників, а не лише представників профспілок¹⁶⁶. Та само стаття 28 ЄСХ не має на меті накладати зобов'язання та запроваджувати будь-які конкретні типи представників працівників,

164 Висновки 2003, Болгарія.

165 Explanatory Report to the European Social Charter (Revised) Strasbourg, 3.V.1996 (ETS 163), 106–108. URL: <https://rm.coe.int/16800ccde4>

166 Висновки 2003, Болгарія.

а натомість гарантує, що адекватні форми представництва доступні для всіх працівників як у межах колективних переговорів із роботодавцем, так і поза ними¹⁶⁷. Представництво може здійснюватися, наприклад, через уповноважених представників працівників, раду працівників або представників працівників у наглядовій раді підприємства¹⁶⁸.

Представникам працівників створюються такі умови, які дають їм змогу виконувати свої функції. Єдиним обмеженням у контексті Хартії є те, що необхідно враховувати систему трудових відносин у країні, а також потреби, розмір і можливості відповідного суб'єкта господарювання.

Слід також зазначити, що захист представників працівників також передбачений Конвенцією МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів (1949)¹⁶⁹. Відповідно до статті 1 цієї конвенції, «працівники користуються належним захистом від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання у сфері праці».

Правило статті 28 ЄСХ (переглянутої) потрібно розглядати в системному зв'язку з усіма відповідними нормами Хартії щодо захисту працівників, коли вони діють як представники працівників. Особливо важливими є статті 5 (право на організацію) і 6 (право на ведення колективних переговорів), а також стаття 21 (право на інформацію та консультації), стаття 22 (право на участь у визначенні й поліпшенні умов праці та виробничого середовища), стаття 24 (право на захист у разі припинення трудових відносин) і стаття 29 (право на інформацію і консультації при колективному звільненні).

У порівнянні зі статтями 21, 22 і 29 ЄСХ (переглянутої), у яких визначені певні сфери компетенції представників працівників або профспілок, стаття 28 ЄСХ встановлює загальну передумову для того, щоб вони могли діяти або «ефективно здійснювати» свої права й «виконувати свої функції». Вона також має вплив на захист трудящих-мігрантів відповідно до статті 19§4, які повинні користуватися не менш сприятливим ставленням, ніж громадяни, щодо членства у профспілках¹⁷⁰.

Статус представників працівників може ґрунтуватися на законі, колективних договорах або практиці, але він повинен бути визнаний на національному рівні.

167 Висновки 2018, Латвія.

168 Висновки 2014, Австрія.

169 Конвенція МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів від 01.07.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_004#Text

170 З метою забезпечення ефективного здійснення права трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу на території держави будь-якої іншої Сторони, Сторони зобов'язуються: 4. забезпечувати таким робітникам, коли вони перебувають на території їхніх держав на законних підставах, якщо такі питання регулюються законами або правилами чи підлягають контролю з боку адміністративної влади, режим не менш сприятливий, ніж режим, який надають власним громадянам щодо таких питань: а) винагорода й інші умови прийняття на роботу та праці; б) членство у профспілках і користування пільгами колективних договорів; в) житло.

Отже, фактично держави-учасниці зобов'язані визнавати й у разі потреби запроваджувати систему гарантій для представників працівників, а також забезпечувати їх захист і надавати їм ресурси для виконання їхніх функцій.

Формулювання статті 28 ЄСХ (переглянутої) передбачає, що представники працівників повинні користуватися ефективним захистом від дій, які завдають їм шкоди, включно зі звільненням. Тому ЄКСП просить держав-учасниць установити захист від інших упереджених дій, окрім звільнення, а також від звільнення. Відсутність захисту представників працівників від інших упереджувальних дій, окрім звільнення, розглядається як невідповідність статті 28 ЄСХ. Типовими прикладами таких дій можуть бути переведення на іншу роботу або в інші виробничі підрозділи, доручення іншого завдання, несприятливе ставлення в контексті управлінських рішень або непряма дискримінація. Крім того, відмова в наданні відгулів для виконання завдань, пов'язаних із виконанням обов'язків представника працівників, може становити упереджувальний акт, особливо якщо існують правила щодо надання таких відгулів.

Ефективний захист від звільнень передбачає, що тягар доказування в разі судового розгляду справи про звільнення не повинен покладатися на представника працівників; крім того, незаконно звільнені представники працівників повинні мати право вимагати поновлення на роботі й отримання компенсації¹⁷¹.

ЄКСП також послідовно вимагає від держав-учасниць продовжити захист представників працівників на певний період після закінчення їхніх функцій, щоб він був ефективним¹⁷². З цією метою захист, що надають представникам працівників, повинен бути продовжений на розумний період після фактичного завершення терміну їхніх повноважень. Комітет, наприклад, визнав, що ситуація відповідає вимогам статті 28 ЄСХ у таких країнах, як Естонія та Словенія, де захист продовжують на один рік після закінчення повноважень представників трудящих, або в Болгарії, де захист, наданий представникам трудящих, продовжують на шість місяців після закінчення їхніх повноважень¹⁷³.

У Пояснювальній доповіді до переглянутої Хартії було зроблено кілька коротких коментарів до підпункту «b» статті 28, який відповідає статті 2 Конвенції МОП № 135. Зокрема, було зазначено, що представникам працівників надають такі засоби, які дають їм змогу виконувати свої функції. Єдиним обмеженням у контексті переглянутої Хартії є те, що необхідно враховувати систему трудових відносин у країні, а також потреби, розмір і можливості відповідного підприємства.

171 Висновки 2014, Фінляндія.

172 Висновки 2014, Ірландія.

173 Висновки 2010, Естонія; Словенія і Болгарія.

У своїх висновках 2014 року ЄКСП нагадує, що засоби можуть охоплювати, наприклад, такі, які згадано в Рекомендації МОП № 143¹⁷⁴, а саме: підтримку, пільги й інші соціальні виплати у зв'язку з відривом від роботи для виконання своїх функцій; доступ представників працівників або інших обраних представників до всіх приміщень, де це необхідно; доступ без затримки до правління підприємства; дозвіл на регулярний збір підписів на підприємстві; дозвіл на розміщення рахунків або оголошень в одному або декількох місцях, визначених правлінням, дозвіл на розповсюдження інформаційних листів, інформаційних бюлетенів та інших документів про загальну діяльність профспілок; а також інші можливості, як-от фінансовий внесок до ради працівників і використання приміщень та матеріалів для організації діяльності такої ради. Крім того, участь у навчальних курсах з економічних, соціальних і профспілкових питань не повинна призводити до втрати заробітної плати. Витрати на навчання не повинні покладатися на представників працівників¹⁷⁵. Коли представникам працівників необхідно подорожувати для виконання своїх функцій, яких заходів уживають для покриття їхніх витрат? Це загальне питання було поставлене ЄКСП у 2010 році, який указав, що компенсацію витрат на проїзд також потрібно розглядати як засоби, передбачені підпунктом «b» статті 28¹⁷⁶.

Цілком природно, що питання засобів правового захисту й санкцій у зв'язку зі статтею 28 ЄСХ здебільшого зосереджене на звільненні. Звільнення представника працівників не тільки є необґрунтованим звільненням, але й у багатьох випадках є серйозним порушенням принципів свободи об'єднання.

ЄКСП часто нагадує, що представникам працівників повинні бути доступні засоби правового захисту, щоб вони могли оскаржити своє звільнення. У зв'язку з цим Комітет часто звертається до держав-учасниць із проханням надати в наступній доповіді інформацію про засоби правового захисту, доступні представникам працівників, які оскаржують своє звільнення. Комітет запитує, чи можна оскаржити рішення суду. Основним засобом правового захисту у випадках необґрунтованого звільнення представників працівників є поновлення на роботі. Однак ЄКСП не вимагає від держав-учасниць запроваджувати поновлення на роботі як засіб правового захисту, якщо вони користуються ефективним захистом за допомогою інших засобів правового захисту, про які ЄКСП часто запитує в держав-учасниць.

У деяких випадках ЄКСП нагадував, що в разі звільнення на підставі членства у профспілці має бути надана адекватна компенсація, пропорційна

174 Рекомендація МОП щодо захисту прав представників працівників на підприємстві та можливостей, які їм надаються № 143 від 23.06.1971. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_257#Text

175 Висновки 2014, наприклад, Австрія, Болгарія, Фінляндія, Ірландія, Італія. Ці висновки ЄКСП мають послідовний характер. Аналогічні висновки були зроблені у 2010 році, див. Заяву про тлумачення статті 28.

176 Висновки 2010, Заяву про тлумачення статті 28.

шкоді, завданій жертві¹⁷⁷. Компенсація повинна принаймні відповідати заробітній платі, яка підлягала б виплаті в період між датою звільнення та датою винесення судового рішення або поновлення на роботі¹⁷⁸. ЄКСП регулярно звертається до держав-учасниць із проханням указати, чи надається адекватна компенсація, пропорційна шкоді, завданій представнику працівника, якого було звільнено¹⁷⁹.

Стаття 29. Право на інформацію та консультації під час колективного звільнення

З метою забезпечення ефективного здійснення права працівників отримувати інформацію та консультації у випадках колективного звільнення Сторони зобов'язуються забезпечити, щоб роботодавці до такого колективного звільнення завчасно інформували і консультували представників працівників щодо шляхів і засобів запобігання колективному звільненню або обмеження кількості звільнюваних осіб і пом'якшення наслідків звільнення, наприклад шляхом вжиття соціальних заходів, спрямованих, зокрема, на надання відповідним працівникам допомоги у працевлаштуванні або перепідготовці.

Багато джерел і документів є основою для тлумачення статті 29 ЄСХ (переглянутої). У Пояснювальній доповіді прямо згадано два інструменти¹⁸⁰:

1. Директива Ради 75/129/ЄЕС 1975 року про наближення законодавства держав-членів щодо колективних звільнень, змінена Директивою Ради 92/56/ЄЕС 1992 року, а згодом обидві директиви були замінені Директивою Ради 98/59/ЄС від 20 липня 1998 року;
2. Конвенція МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця (1982).

■ Згідно зі **статтею 29 ЄСХ (переглянутої)** колективне звільнення є звільненням, яке стосується кількох працівників протягом періоду, встановленого законодавством, і рішення щодо нього приймають із причин, що не пов'язані з окремими працівниками, але відповідають скороченню або зміні діяльності фірми¹⁸¹.

177 Висновки 2014, Австрія.

178 Висновки 2007, Болгарія.

179 Висновки 2014, колишня Югославська Республіка Македонія.

180 Пояснювальна доповідь до переглянутої Хартії, пункт 109. URL: <https://rm.coe.int/16800ccde4>

181 Висновки 2003, Заява про тлумачення статті 29; Висновки 2018, Латвія.

Як зазначає ЄКСП, визначення колективного звільнення в національному законодавстві не повинне бути занадто обмежувальним. Ситуація, коли колективне звільнення відбувається тоді, коли кількість працівників, яких буде звільнено протягом 30 днів, становить щонайменше 5 на підприємствах, де працюють від 20 до 50 осіб; щонайменше 10 на підприємствах, де працюють від 50 до 100 осіб; щонайменше 10% працівників на підприємствах, де працюють від 100 до 300 осіб; щонайменше 30% працівників на підприємствах, де працюють 300 й більше осіб, сумісна з Хартією¹⁸².

Дотримання правил, викладених у Хартії, може сприяти впровадженню моделі соціально відповідальної економічної діяльності, що передбачає безпосереднє залучення працівників. Ця ідея виражена в Тристоронній декларації принципів щодо багатонаціональних підприємств, у якій зазначено, що «при розгляді змін у діяльності (зокрема в результаті злиття, поглинання або перенесення виробництва), які можуть мати значний вплив на зайнятість, багатонаціональні підприємства повинні надавати обґрунтоване повідомлення про такі зміни відповідним державним органам і представникам трудящих». Соціальні партнери несуть спільну відповідальність за вивчення будь-яких негативних наслідків для робочої сили, виражених у термінах колективних скорочень або звільнень¹⁸³.

ЄКСП вважає, що для виконання вимог статті 29 Хартії, коли роботодавці здійснюють процедури інформування та консультацій, що передують колективному скороченню, національне законодавство повинно передбачати можливість для працівників бути представленими особами, які діють від імені всіх працівників, зайнятих на даному робочому місці. Такими представниками можуть бути як органи, що діють на підприємстві роботодавця (наприклад, профспілки або ради працівників), так і спеціальні представники, призначені для участі в цих процесах. Національне законодавство повинно забезпечувати працівникам можливість призначати представників, навіть якщо вони не представлені на конкретному робочому місці профспілкою або іншим представницьким органом. Такі представники повинні представляти всіх працівників, які потенційно можуть бути піддані колективному скороченню, і не повинні зазнавати жодних негативних наслідків у зв'язку з їхньою діяльністю в цьому питанні¹⁸⁴.

Хартія не містить положень щодо безпосередньо випадків передачі підприємств або інших структурних змін, тому тлумачення статті 29 може бути

182 Висновки 2014, Азербайджан.

183 МОП, Тристороння декларація принципів щодо багатонаціональних підприємств і соціальної політики, прийнята Адміністративною радою Міжнародного бюро праці на 204-й сесії (Женева, листопад 1977 року) з поправками, внесеними на 279-й (листопад 2000 року) і 295-й (березень 2006 року) сесіях.

184 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

підтримане посиленням на статтю 24, яка чітко вказує на те, що звільнення мають бути обґрунтовані поважними причинами або поточними потребами підприємства, установи чи служби. Стаття 24 Хартії є своєрідним загальним принципом захисту працівників від примх роботодавців.

Правова категорія колективних звільнень охоплює широкий спектр елементів, що впливають із дискреційних повноважень роботодавців. Визначення причин або підстав є необхідним для з'ясування справжності намірів роботодавця. Це пояснює, чому ЄКСП відкладає свої висновки, коли національне законодавство не визначає підстави для колективного звільнення¹⁸⁵.

Національні звіти містять різноманітні формулювання: від досить розмитих, що охоплюють одну або кілька підстав на розсуд роботодавця і не пов'язані з конкретним працівником¹⁸⁶, до причин, «зумовлених потребами підприємства, установ та видів діяльності»,¹⁸⁷ або, іншими словами, економічних причин¹⁸⁸. Термін «економічні, технологічні та структурні причини» використовують як золоту формулу в національних джерелах права (статутах, трудових кодексах або колективних договорах)¹⁸⁹. Він охоплює закриття підприємств¹⁹⁰, розвиток ринку¹⁹¹, ліквідацію і зміну власника¹⁹².

На відміну від статті 21 ЄСХ участь працівників, передбачена статтею 29, ґрунтується переважно на чітко визначених випадках (колективне скорочення), цілях (ефективне здійснення) та шляхах і засобах захисту прав працівників.

Перше положення статті 29 відсилає до статті 21 ЄСХ та описує конкретний обов'язок роботодавця керувати своїми дискреційними повноваженнями згідно з повагою до інтересів усіх причетних до цієї складної стадії життєдіяльності підприємства. З юридичної точки зору обов'язок інформувати є першим кроком до ефективної реалізації прав працівників.

Згідно зі статтею 29 ЄСХ (переглянутої) процедури консультацій мають відбутися завчасно до колективного звільнення. Отже, національне законодавство має гарантувати зобов'язання роботодавця надавати працівникам інформацію про заплановані колективні звільнення достатньо завчасно до самого процесу, щоб дати можливість працівникам і їх представникам ознайомитися з ключовими аспектами запланованих звільнень. Національне законодавство також має гарантувати право представників працівників отримувати повну відповідну інформацію протягом усього процесу консультування¹⁹³.

185 Висновки 2010, Нідерланди.

186 Висновки 2010 та 2014, Болгарія; Висновки 2010, Албанія; Висновки 2014, Словацька Республіка.

187 Висновки 2010, Туреччина.

188 Висновки 2014, Нідерланди.

189 Висновки 2010, Литва; Висновки 2014, Чорногорія.

190 Висновки 2010, Азербайджан; Висновки 2014, Кіпр; Висновки 2010, Туреччина.

191 Висновки 2014, Португалія.

192 Висновки 2010, Україна та Грузія.

193 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

Формулювання «завчасно до початку процесу колективного звільнення» означає згідно з позицією ЄКСП, що ефективність і цілісність прав на захист за допомогою інформації може бути забезпечена лише в тому разі, якщо інформація передує процесу колективного скорочення та надається представникам працівників заздалегідь до початку консультацій, а також протягом усього процесу консультацій.

Обов'язок проводити консультації передбачає, що для сприяння діалогу роботодавець повинен надати всю необхідну документацію до початку консультацій¹⁹⁴.

Консультації є другим етапом процесу і мають стати моментом, коли після оприлюднення всіх даних щодо рішення роботодавця позицію працівників беруть до уваги, а працівники та їх представники ознайомлюються з ключовими аспектами запланованого скорочення¹⁹⁵. Консультації мають відбуватися впродовж періоду, достатнього для того, щоб забезпечити представникам працівників можливість ознайомити з відповідними пропозиціями¹⁹⁶. Друга особливість стосується тем діалогу, тобто уникнення, обмеження та пом'якшення наслідків запропонованих скорочень. Ця інформація повинна, зокрема, охоплювати причини запропонованих звільнень, критерії визначення, які працівники підлягають звільненню, запропонований порядок і графік таких звільнень, суму будь-яких грошових виплат або інших форм компенсації, а також обсяг та зміст будь-яких запланованих соціальних заходів, спрямованих на пом'якшення наслідків цього процесу¹⁹⁷.

Увесь процес інформування та консультацій передбачає досить динамічну стратегію, що охоплює, з одного боку, обов'язок роботодавців обґрунтувати свої наміри, а з іншого, – право представників працівників на врахування їхньої думки й подання відповідних пропозицій для досягнення угоди.

На думку ЄКСП, невиконання роботодавцем своїх обов'язків щодо інформування та консультування є порушенням статті 29 ЄСХ. Простого повідомлення працівників або їх представників про звільнення недостатньо¹⁹⁸.

У межах процесу колективного звільнення від роботодавців слід вимагати співпраці з адміністративними органами чи державними установами, відповідальними за політику протидії безробіттю, наприклад, через повідомлення про заплановане колективне звільнення та/або співпрацю з відповідними органами й установами щодо перепідготовки звільнених

194 Висновки 2005, Литва; Висновки 2003, Румунія.

195 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

196 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

197 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

198 Висновки 2014, Грузія.

працівників, або надання їм інших форм допомоги для отримання нової роботи¹⁹⁹.

Права на консультації повинні супроводжуватися гарантіями того, що їх може бути реалізовано на практиці²⁰⁰. Якщо роботодавці не виконують своїх зобов'язань, має існувати хоча б якась можливість звернення до адміністративного або судового розгляду до того, як буде реалізовано звільнення, щоб забезпечити, що звільнення не набуде чинності до виконання вимоги щодо консультації. Необхідно передбачити санкції після настання події, які мають бути ефективними, тобто бути достатнім стримувальним чинником для роботодавців²⁰¹.

2.2. ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПОЛОЖЕНЬ ЄСХ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ТА КОЛЕКТИВНИХ ТРУДОВИХ ПРАВ: ОГЛЯД ВИСНОВКІВ ЄКСП

Статті 5, 6, 21, 22, 28, 29 ЄСХ (переглянутої), проаналізовані у розділі 2.1, входять до тематичної групи, присвяченої трудовим правам. З моменту ратифікації Хартії Україною ЄКСП ухвалював по ній висновки щодо України раз на чотири роки – у 2010, 2014 та 2018 році²⁰².

У **Висновках 2018** року за статтями 6§1, 6§2, 6§3, 21, 22 і 29 Хартії Комітет ухвалив рішення про відповідність, а за статтями 5, 6§4 і 28 – про невідповідність ситуації в Україні положенням ЄСХ (переглянутої). У цьому огляді зупинимось на висновках Комітету щодо України лише за тими статтями, за якими Комітет визнав невідповідність ситуації в Україні положенням Хартії.

■ **Стаття 5 ЄСХ (переглянутої) – Право на створення організацій**

У всіх своїх Висновках ЄКСП приділяв увагу детальному аналізу відповідності національного законодавства і практики положенням статті 5 ЄСХ (переглянутої) і визнав ситуацію такою, що не відповідає Хартії²⁰³.

Щодо створення/реєстрації профспілок та організацій роботодавців

У Висновках 2014 року Комітет відзначав суперечність між статтею 87 Цивільного кодексу України, згідно з якою організація набуває прав юридичної

199 Висновки 2014, Заява про тлумачення статті 29.

200 Висновки 2014, Грузія.

201 Висновки 2003 та 2007, Швеція.

202 У 2022 році висновків не було ухвалено, у зв'язку з тим, що Україна не подала звіт.

203 Висновки 2014, Україна. Стаття 5. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2014/def/UKR/5/EN>; Висновки 2018, Україна. Стаття 5. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2018/def/UKR/5/EN>

особи з моменту її реєстрації, та статтю 16 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії їх діяльності», яка передбачає, що профспілка набуває прав юридичної особи з моменту затвердження її статуту та підтвердження відповідним органом влади її статусу як професійної спілки.

У Висновках 2018 року Комітет послався на інформацію, отриману з національного звіту, згідно з якою професійна спілка набуває цивільної правосдатності з моменту затвердження її статуту, а не з моменту державної реєстрації (стаття 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» № 1045-XIV), але поцікавився повторно, чи мали місце на практиці випадки оскарження відмов органів влади у реєстрації профспілок або організацій роботодавців, і попросив надати інформацію про такі випадки.

Щодо створення організацій роботодавців у Висновках 2014 року з посиланням на національний звіт Комітет, взявши до уваги положення статті 35 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» № 5026 від 22.06.2012 (далі – Закон № 5026), згідно з якими особи, які перешкоджають здійсненню роботодавцями права на об'єднання в організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців, а також посадові та інші особи, винні в порушенні законодавства про організації роботодавців, які своїми діями або бездіяльністю перешкоджають законній діяльності організацій роботодавців, їх об'єднань, несуть відповідальність згідно із законом, запитав, чи передбачені національним законодавством санкції у випадку таких порушень?

У Висновках 2014 року Комітет також цікавився питаннями розміру реєстраційних внесків. Відзначивши, що профспілки звільнені від сплати будь-яких реєстраційних внесків Комітет водночас звернув увагу, що відповідно до Закону № 5026 організація роботодавців повинна подати документ, що засвідчує сплату збору за державну реєстрацію організації роботодавців, до відповідного органу за місцем державної реєстрації організації роботодавців. Розмір збору та порядок його справляння за проведення державної реєстрації встановлюються Кабінетом Міністрів України. Комітет нагадав, що якщо за реєстрацію або заснування організації стягується плата, вона повинна бути обґрунтованою і призначатися лише для покриття суто необхідних адміністративних витрат²⁰⁴. За відсутності запитуваної інформації щодо розміру реєстраційних зборів у випадку з організацією роботодавців, Комітет у 2014 році зробив висновок про невідповідність на тій підставі, що не було встановлено, що збори, які стягуються за реєстрацію організацій роботодавців, є обґрунтованими.

З метою виправлення цієї ситуації у 2015 році до Закону № 5026 були внесені зміни, якими норму щодо стягнення збору за реєстрацію організацій

204 Висновки XV-1, 2000, Сполучене Королівство.

роботодавців було виключено. На сьогодні державна реєстрація створення організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців є безкоштовною.

Свобода вступати чи не вступати до профспілки

У своїх Висновках 2014 року Комітет вважає, що ситуація не відповідає Хартії, оскільки не було встановлено, що національне законодавство передбачає ефективні санкції та засоби правового захисту у випадку дискримінації та репресій на підставі членства у профспілці та діяльності, а також не було встановлено, що національне законодавство передбачає компенсацію, яка є адекватною та пропорційною шкоді, завданій жертві.

У зв'язку з цим Комітет нагадав, що національне законодавство повинно передбачати ефективні санкції та засоби правового захисту у випадку порушення права на вступ до профспілки. Члени профспілок повинні бути захищені від будь-яких шкідливих наслідків, які їхнє членство або діяльність у профспілці може мати для їхньої зайнятості, зокрема, від будь-яких форм репресій або дискримінації при прийомі на роботу, звільненні або просуванні по службі через їхню приналежність до профспілки або участь у профспілковій діяльності²⁰⁵. Якщо така дискримінація має місце, національне законодавство повинно передбачати компенсацію, яка є адекватною і пропорційною шкоді, завданій жертві²⁰⁶.

У Висновках 2018 року Комітет взяв до уваги інформацію у звіті, що питання правового захисту у випадку дискримінації та репресій на підставі членства у профспілці та діяльності врегульовані на рівні національного законодавства, а розмір компенсації, яка може бути присуджена у таких випадках, нічим не обмежується. Водночас він попросив надати додаткову інформацію, зокрема щодо того, чи заборонені положення про «закритість профспілки» (*closed-shop clauses*).

Репрезентативність

У Висновках 2010 року Комітет запитав, чи існують в Україні критерії репрезентативності. У відповідь у звіті України було зазначено, що 23 грудня 2010 року був прийнятий Закон України «Про соціальний діалог в Україні» № 2862-VI (далі – Закон № 2862-VI), який визначає критерії репрезентативності профспілок та організацій роботодавців. Стаття 5 цього Закону встановлює деякі загальні критерії репрезентативності, а саме: легалізація (реєстрація) організації (об'єднання) та її статус; для профспілок, їх організацій та об'єднань – загальна кількість їх членів; для організацій роботодавців та їх об'єднань – загальна кількість працівників, які працюють на підприємствах, що є членами відповідних організацій роботодавців; галузевий та територіальний розподіл.

²⁰⁵ Висновки 2010, Республіка Молдова.

²⁰⁶ Висновки 2004, Болгарія.

У своїх наступних Висновках 2014 року Комітет взяв до уваги інформацію зі звіту про критерії, яким повинні відповідати профспілки, щоб вважатися репрезентативними, а також те, що критерії репрезентативності оцінюються Національною службою посередництва і примирення та її відділеннями. Водночас Комітет нагадав, що для того, щоб ситуація відповідала статті 5 Хартії, критерії, які використовуються для визначення репрезентативності, повинні бути обґрунтованими, чіткими, заздалегідь визначеними, об'єктивними, передбаченими законом і відкритими для судового перегляду (Висновки XV-1, Бельгія). Однак звіт не містить жодної інформації, яка б вказувала на те, що критерії репрезентативності є відкритими для судового перегляду. Таким чином, Комітет дійшов висновку, що ситуація не відповідає Хартії, оскільки не було встановлено, що критерії, які використовуються для визначення репрезентативності, є відкритими для судового контролю.

У висновках 2018 року Комітет взяв до увагу інформацію, надану у новому звіті, що рішення голови Національної служби посередництва і примирення щодо репрезентативності може бути оскаржене в суді.

Сфера застосування права на створення організації

У своїх Висновках 2010 року Комітет нагадав, що стаття 5 ЄСХ застосовується як до державного, так і до приватного сектору²⁰⁷. Крім того, відповідно до статті 19§4(b) Хартії, держави-учасниці повинні забезпечити громадянам інших держав-учасниць режим, не менш сприятливий, ніж для своїх власних громадян, щодо членства в профспілках і користування перевагами колективних переговорів (Висновки XIII-3, стаття 19§4(b), Туреччина). Комітет запросив додаткову інформацію з цього питання.

У Висновках 2014 року, в контексті норми статті 6 Закону України «Про професійні спілки, права та гарантії їх діяльності», згідно з якою іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати професійні спілки, але можуть вступати до них, якщо це передбачено їхніми статутами, Комітет вказав, що членство в профспілці повинно також охоплювати право іноземних працівників ставати членами-засновниками так само, як і громадян країни. Наприклад, він вважав, що обмеження, яке міститься в турецькому законодавстві, несумісне з цим пунктом, оскільки воно стосується громадян Договірних Сторін Хартії²⁰⁸. З цих підстав Комітет дійшов висновку, що ситуація в Україні не відповідає Хартії в цьому питанні, оскільки право громадян інших Договірних Сторін Хартії на створення профспілок обмежується.

Крім того, у Висновках 2014 року Комітет звернув увагу на розумний зв'язок пропорційності між обмеженнями, що накладаються на свободу організації,

207 Висновки I 1969, Заява про тлумачення статті 5

208 Висновки XIII-3, стаття 19§4b, Туреччина

і законною метою захисту прав і свобод інших осіб. Комітет повторив, що «всі категорії службовців і робітників, включаючи державних службовців, за умови дотримання винятків, зазначених нижче, мають повне право на організацію відповідно до Хартії»²⁰⁹. Комітет також повторив, що, окрім обмежень, допустимих щодо співробітників поліції та військовослужбовців, будь-яке обмеження права, визнаного Хартією, має відповідати умовам, викладеним у статті G. Ця стаття передбачає, що обмеження має бути передбачене законом, переслідувати законну мету і бути необхідним у демократичному суспільстві для досягнення цієї мети. Відповідно, Комітет запитував, чи гарантується право створювати профспілки і вступати до них також домашнім працівникам, самозайнятим, загалом, будь-яким особам, які користуються правами, що впливають з трудової діяльності.

У зв'язку з цим, у Висновках 2014 року Комітет запитував, чи мають судді право вступати до професійних об'єднань, щоб мати можливість відстоювати та захищати свої інтереси. Комітет нагадав, що обмеження права суддів на організацію можуть відповідати Хартії, якщо судді мають право вступати до професійних асоціацій²¹⁰.

У Висновках 2018 року Комітет взяв до уваги інформацію, надану у наступному звіті, а саме посилаючись на статтю 56 Закону «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII, згідно з якою судді можуть утворювати громадські об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня. Суддя може бути членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві або розвиток юридичної професії та науки.

Незважаючи на те, що у Висновках 2018 року Комітет як і в попередні рази ухвалив, що ситуація в Україні не відповідає статті 5 Хартії, можна констатувати певний прогрес ситуації з виконанням взятих Україною зобов'язань за статтею 5 Хартії. Так, на відміну від Висновків 2014 року, в яких невідповідність була визнана за п'ятьма різними підставами, у Висновках 2018 року Комітет дійшов висновку, що ситуація в Україні не відповідає статті 5 Хартії лише на тій підставі, що право громадян інших Договірних Сторін Хартії на створення профспілок обмежується.

Стаття 6§4 ЄСХ (переглянутої) – Право на ведення колективних переговорів

У всіх висновках ЄКСП щодо цієї статті ситуація в Україні була визнана такою, що не відповідає Хартії.²¹¹

209 Висновки I 1969, Заява про тлумачення статті 5.

210 Висновки XVI-1, том 2 (2003), Польща, та Висновки XVIII-1, том 2 (2006), Іспанія.

211 Висновки 2014, Україна. Стаття 6§4. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2014/def/UKR/6/4/EN>; Висновки 2018, Україна. Стаття 6§4. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2018/def/UKR/6/4/EN>

Процедурні вимоги

Щодо процедурних вимог у Висновках 2014 року Комітет нагадав, що вимога повідомляти роботодавця про тривалість страйку до початку страйку суперечить статті 6§4 Хартії, навіть якщо йдеться про основні державні послуги. У зв'язку з цим Комітет уточнював, чи вимагає закон або практика, щоб попереднє повідомлення про страйк, адресоване роботодавцю, містило вказівку на заплановану тривалість страйку. З інформації зі звіту Комітет взяв до уваги, що національне законодавство не передбачає жодних вимог щодо повідомлення роботодавця про тривалість страйку до початку страйку, а тривалість страйку законом не обмежена.

У Висновках 2018 року Комітет звернув увагу на те, що стаття 19 Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» передбачає, що рішення про оголошення страйку має бути підтримане більшістю працівників або двома третинами делегатів конференції, які проголосували за нього. Комітет просить надати роз'яснення щодо того, як діє ця процедура.

Комітет також зазначив, що за інформацією, наданою Урядом у звіті, проект Трудового кодексу знизить цю вимогу, встановивши її на рівні більшості працівників (делегатів), присутніх на зборах (конференції). Комітет просить надати інформацію про те, що мається на увазі під конференцією і скільки працівників повинні бути присутніми на ній.

Обмеження права на страйк для окремих категорій працівників

У Висновках 2014 року Комітет визнав ситуацію такою, що не відповідає Хартії на тій підставі, що обмеження права на страйк для працівників аварійно-рятувальних служб, на ядерних об'єктах, у метрополітенах, а також на підприємствах електроенергетики не відповідають умовам, встановленим статтею G Хартії, а також обмеження права на страйк для працівників транспортного сектору не відповідають умовам, встановленим статтею G Хартії.

У Висновках 2018 року Комітет взяв до уваги інформацію, зазначену в національному звіті України, зокрема, те, що особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівникам професійних аварійно-рятувальних служб забороняється організувати або брати участь у страйках.

Стаття 29 Гірничого закону України передбачає, що для ліквідації надзвичайних ситуацій у вугільній та гірничодобувній промисловості створюються державні воєнізовані аварійно-рятувальні служби. Цій категорії працівників також заборонено страйкувати. У цьому контексті Комітет запитував, чи продовжують залишатися під заборону страйки інших працівників підземних шахт.

Стаття 22 Закону України «Про ринок електричної енергії» № 2019-VI від 13 квітня 2017 року передбачає, що страйки на електростанціях

забороняються, якщо вони можуть призвести до «порушення сталості роботи об'єднаної енергетичної системи України». Комітет запитував, чи означає це повну заборону в цьому секторі, чи за певних обставин страйки дозволені.

Що стосується транспортного сектору, то взявши інформацію, надану у звіті про те, що працівники цього сектору можуть страйкувати за певних умов, а також що на розгляді парламенту знаходиться законопроект, яким пропонується внести зміни до статті 18 Закону України «Про транспорт» з метою виконання рішення ЄСПЛ у справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України» (*Veniamin Tymoshenko and others v. Ukraine*), Комітет попросив надавати додаткову інформацію про будь-який розвиток подій у цій справі.

При цьому Комітет нагадав, що обмеження страйків у секторах, які мають важливе значення для суспільства, вважається законною метою, оскільки страйки в цих секторах можуть становити загрозу суспільним інтересам, національній безпеці та/або здоров'ю населення²¹². Однак проста заборона страйків навіть у життєво важливих галузях, особливо коли вони мають широке визначення, не вважається пропорційною конкретним вимогам кожної галузі. У кращому випадку, запровадження мінімальної вимоги щодо надання послуг у цих секторах може розглядатися як таке, що відповідає статті 6§4²¹³. Оскільки введення мінімального обсягу робіт не передбачено, а страйки просто заборонені для певних категорій працівників, Комітет вважає, що ситуація не відповідає Хартії щодо аварійно-рятувальних служб, ядерних об'єктів і транспортного сектору.

Що стосується державних службовців, то у своїх попередніх висновках (Висновки 2010, 2014) Комітет визнавав ситуацію в Україні такою, що не відповідає статті 6§4 Хартії на тій підставі, що відмова державним службовцям у праві на страйк у цілому не може вважатися сумісною з Хартією. Водночас, враховуючи інформацію у звіті України про те, що Національне агентство України з питань державної служби розглядає можливість ратифікації Конвенції МОП № 151 про захист права на організацію та порядок визначення умов праці на державній службі, Комітет у Висновках 2018 року попросив інформувати його про хід подій, тим часом, оскільки ситуація у 2018 році не змінилася, Комітет повторює висновок, що вона не відповідає статті 6§4 Хартії на тій підставі, що всім без винятку державним службовцям відмовлено у праві на страйк.

Наслідки страйку

У Висновках 2014 року Комітет нагадував, що страйк не повинен розглядатися як порушення договірних зобов'язань страйкуючих працівників, що тягне за собою розірвання їхнього трудового договору. Він повинен супроводжуватися

212 Висновки I (1969), Заява про тлумачення статті 6§4.

213 Висновки XVII-1 (2004), Чеська Республіка.

забороною на звільнення (Висновки I (1969), Заява про тлумачення статті 6§4). Комітет запитував, чи розглядали національні суди справи про звільнення працівників на підставі їхньої участі у страйку, і якщо так, то якими були їхні результати. Також, беручи до відома інформацію Міжнародної конфедерації профспілок (Дослідження порушень прав профспілок, Україна) про те, що існують надмірні цивільні та кримінальні санкції для працівників та профспілок, які беруть участь у несанкціонованих страйках, Комітет зазначив, що у своїх Зауваженнях Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій МОП, опублікованими на 102-й сесії МКП (2013) щодо виконання Конвенції МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 року, звернув увагу на статтю 293 Кримінального кодексу, яка передбачає, що організовані групові дії, які серйозно порушують громадський порядок або суттєво дезорганізують роботу громадського транспорту, підприємства, установи чи організації, а також активна участь у них, караються штрафом до 50 мінімальних заробітних плат або арештом на строк до шести місяців. Комітет пропонував Уряду надати додаткову інформацію та прокоментувати цю інформацію.

У Висновках 2018 року Комітет повторив свій запит про надання інформації щодо санкцій, які можуть бути застосовані до працівників, які беруть участь у незаконних страйках, особливо в секторах, де право на страйк заборонено, та ухвалив, що ситуація в Україні не відповідає статті 6§4 Хартії на тій підставі, що

- ▶ державні службовці позбавлені права на страйк;
- ▶ обмеження права на страйк для працівників, які працюють в аварійно-рятувальних службах, на ядерних об'єктах і в транспортному секторі, виходять за межі, дозволені статтею G Хартії.

Стаття 28 ЄСХ (переглянутої) – Право представників працівників на захист на підприємстві та умови, які мають створюватися для них

Комітет неодноразово зазначав, що стаття 28 ЄСХ (переглянутої) гарантує право представників працівників на захист на підприємстві, визнаючи, що всі форми представництва працівників, а не лише профспілки, повинні користуватися цим правом. Відповідно, Комітет у своїх Висновках 2010 та 2014 року вважав, що той факт, що обраним представникам працівників не надається розширений захист від звільнення, не відповідає Хартії²¹⁴.

Крім того, у Висновках 2014 та 2016 років Комітет запитував, яким чином представники працівників захищені від будь-яких упереджувальних дій, окрім звільнення. Він зазначив, що деякі нечітко визначені гарантії надаються виключно в період колективних переговорів. Оскільки Уряд не надав жодної інформації щодо цього аспекту, Комітет не зміг встановити, що представникам

214 Висновки 2014, Україна. Стаття 28. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2014/def/UKR/28/EN>

працівників надаються належні можливості та дійшов висновку, що ситуація не відповідає Хартії.

Що стосується засобів правового захисту та компенсації, доступних представникам працівників у разі виникнення спору щодо звільнення або іншого несприятливого поведіння, Комітет у Висновках 2016 року взяв до відома, що нове законодавство перебуває на стадії прийняття. Оскільки ніякої додаткової інформації не було надано, Комітет повторно поставив свої запитання щодо цього аспекту²¹⁵.

У Висновках 2018 року Комітет ще раз запитав, чи гарантуються законом для інших (вільно обраних трудовим колективом) представників працівників на підприємствах, де немає профспілок, такі ж можливості, як і для членів виборних органів профспілок. До отримання цієї інформації Комітет залишає свою позицію з цього питання незмінною та вважає, що ситуація в Україні не відповідає статті 28 Хартії на тій підставі, що представники працівників, які не є членами профспілок, не мають достатнього захисту від звільнення; не було встановлено, що представники працівників ефективно захищені окрім звільнення від інших упереджувальних дій з боку роботодавця²¹⁶.

2.3. Цільові запитання ЄКСП для підготовки доповіді відповідно до оновленої процедури звітування щодо прийнятих положень ЄСХ за першою групою прав (трудові права)

Враховуючи зміни від 27 вересня 2022 року у процедурі звітування держав перед ЄКСП про виконання положень ЄСХ (переглянутої),²¹⁷ ЄКСП та Урядовий комітет Європейської соціальної хартії та Європейського кодексу соціального забезпечення визначили цільові питання, на які державам-учасницям необхідно дати відповідь у звіті, що має бути поданий до 31 грудня 2024 року.²¹⁸ Ці запитання частково ґрунтуються на попередніх запитаннях і на попередніх висновках про невідповідність. Водночас, оскільки попередня система звітних періодів була скасована, звіти повинні зосереджуватися на ситуації, що склалася на момент подання звіту. Це також означає, що статистична інформація повинна бути якомога свіжішою, якщо не вказано інше.

215 Висновки 2016, Україна. Стаття 28. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2016/def/UKR/28/EN>

216 Висновки 2018, Україна. Стаття 28. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=2018/def/UKR/28/EN>

217 Після реформи процедури звітності, держави-учасниці, які ще не прийняли процедуру колективних скарг, повинні кожні два роки подавати звіт, відповідаючи на запитання щодо однієї з двох груп положень Хартії. Перша група охоплює трудові права, а саме статті 1–6, 8–10, 18–22, 24, 25, 28, 29. Друга група охоплює соціальні права, а саме статті 7, 11–17, 23, 26, 27, 30, 31.

218 Proposed questions from the European Committee of Social Rights for the next statutory report. Group 1. <https://rm.coe.int/appendix-questions-for-the-next-statutory-report-group-1-2024/1680b0e515>

Статті ЄСХ (переглянутої), які були проаналізовані у підрозділі 2.1 цього Звіту, відносяться до групи 1, що означає, що Україні необхідно звітувати щодо них до кінця 2024 року. Зокрема, серед вказаних цільових питань пропонується приділити особливу увагу статті 5 (право на об'єднання) та статті 6 (право на ведення колективних переговорів).

У пояснювальних заувагах до статей 5 і 6 ЄСХ, Комітет звернув увагу на зниження рівня охоплення профспілками та колективними договорами в Європі, зокрема, з причин деіндустріалізації та глобалізації, а також наявності великих не об'єднаних в профспілки сегментів робочої сили, в тому числі великої кількості працівників, які мають нестабільну зайнятість. У зв'язку з цим, одне з питань за статтею 5 має на меті з'ясувати, як держави-учасниці вживають заходи для призупинення цього занепаду без надмірного втручання у свободу профспілок. Інше питання стосується способів підриву профспілкового руху на робочому місці, наприклад, заохочення альтернативних джерел представництва, які більш схильні до контролю з боку роботодавця.

Комітет також констатував, що зменшення охоплення колективних переговорів у деяких країнах було пов'язане з децентралізацією колективних переговорів і збільшенням свободи дій роботодавців у визначенні умов трудових відносин. З огляду на це, цільові запитання мають на меті виявити загальні тенденції, що лежать в основі цього процесу, а також з'ясувати, які заходи вживають держави-учасниці, щоб зупинити і повернути назад цей процес, відповідно до їхнього обов'язку за статтею 6§2 ЄСХ сприяти колективним переговорам. Питання за статтею 6§4 ЄСХ присвячене обмеженням права на страйк, про які повідомляється багатьма державами-учасницями, включаючи вимоги щодо забезпечення мінімального рівня робіт або можливість судової заборони проведення страйку.

Отже такими є питання, адресовані Комітетом державам-учасницям у 2024 році:

Щодо статті 5 – Право на створення організацій

а) які заходи були вжиті для заохочення або зміцнення позитивного права на свободу об'єднання працівників, особливо в секторах, які традиційно мають низький рівень об'єднання в профспілки, або в нових секторах (наприклад, в гіг-економіці)?

б) які правові критерії використовуються для визнання репрезентативними організації роботодавців для участі в соціальному діалозі та колективних переговорах?

с) які правові критерії використовуються для визнання репрезентативності профспілок для участі в соціальному діалозі та колективних переговорах? Зокрема, надати інформацію: про статус та прерогативи дрібних профспілок;

про можливість функціонування альтернативних профспілки представників на рівні підприємства, таких як виборні представники працівників;

d) чи гарантується право на об'єднання членам поліції та збройних сил, і якщо так, то в якій мірі?

Щодо статті 6§1 Спільні консультації:

a) яких заходів вживає уряд для сприяння проведенню спільних консультацій?

b) які питання, що становлять взаємний інтерес, були предметом спільних консультацій протягом останніх п'яти років, які угоди були прийняті в результаті таких обговорень і як ці угоди були імplementовані?

c) чи проводилися спільні консультації з питань, пов'язаних з цифровим розвитком або «зеленим» енергетичним переходом?

Щодо статті 6§2 Колективні переговори

a) які координуються колективні переговори між різними рівнями соціального діалогу, включаючи надання інформації про дію таких факторів, як: 1) положення *erga omnes* та інші механізми поширення дії колективних угод; 2) дію принципу сприяльності та ступінь, до якого локальні угоди/договори на робочому місці можуть відступати від законодавства або колективних договорів, погоджених на вищому рівні.

b) надати інформацію про перешкоди, що заважають укладанню колективних договорів на всіх рівнях і в усіх секторах економіки (наприклад, децентралізація колективних договорів).

c) надати конкретну інформацію про заходи, вжиті або заплановані для усунення цих перешкод; часові рамки, прийняті щодо цих заходів; досягнуті/очікувані результати цих заходів.

d) надати інформацію про заходи, вжиті або заплановані для гарантування права на колективні переговори економічно залежних самозайнятих осіб, трудова діяльність яких має ознаки найманої праці, та дійсно самозайнятих осіб.

Щодо статті 6§4 Колективні дії

a) вказати сектори, в яких заборонено право на страйк; сектори, для яких існують обмеження на право на страйк; сектори, для яких існує вимога щодо збереження мінімального рівня обслуговування та надати детальну інформацію про відповідні правила, що стосуються вищезазначеного, та їх застосування на практиці, включаючи відповідну судову практику.

b) чи можна заборонити страйк шляхом звернення до суду або іншого компетентного органу (адміністративного чи арбітражного) за судовою заборонаю чи іншим захистом? Якщо так, надати інформацію про сферу застосування та кількість рішень за останні 12 місяців.

ВИСНОВКИ

З огляду на перспективи членства України в ЄС, необхідно забезпечити ефективний та дієвий соціальний діалог, наявність якого є обов'язковою умовою для вступу.

Одним із ключових аспектів вступу до ЄС є майбутня інтеграція соціальних партнерів до представницьких структур на рівні ЄС. Тому вкрай важливо побудувати сильний соціальний діалог на національному рівні та посилити інституційну спроможність профспілок і організацій роботодавців в Україні ще до вступу в ЄС. Приведення національного трудового законодавства та практики у відповідність до *acquis* ЄС є запорукою не лише вступу, але й менш турбулентного перехідного періоду після нього.

Цінності європейської соціальної моделі ЄС тісно переплітаються з цінностями Ради Європи, що знайшли втілення у Європейській соціальній хартії, яка справедливо вважається соціальною конституцією Європи. Як на рівні ЄС так і на рівні Ради Європи велика увага приділяється питанням виробничої демократії, існування якої було б неможливим без фундаментальних прав людини – як-то право на свободу об'єднання з метою захисту своїх соціально-економічних інтересів та права на ведення колективних переговорів, а отже соціального діалогу.

Не випадково Європейський комітет з соціальних прав у останніх цільових питаннях, адресованих державам-учасницям для відображення у своїх звітах, так ґрунтовно підійшов до вивчення ситуації з виконанням зобов'язань державами за статтями 5 «Право на створення організацій» та 6 «Право на колективні переговори» ЄСХ (переглянутої).

Як показав досвід різних країн, після кризи 2008 року економіки були більш стійкими там, де соціальні партнери змогли на ранній стадії проводити консультації, вести колективні переговори і адаптувати вже досягнуті колективні домовленості до нових викликів. Нещодавня криза COVID-19 ще раз довела, що соціальний діалог є важливим інструментом для збалансованого управління будь-якою кризою та пошуку ефективної політики пом'якшення її наслідків і відновлення.

В умовах післявоєнної відбудови України роль соціальних партнерів у формуванні соціально-економічної політики через соціальний діалог є важливою ще й тому, що це може запобігти колективним трудовим конфліктам, які можуть виникнути через соціальну нестабільність. Соціальні партнери вже зараз повинні бути залучені та брати активну участь у консультаціях щодо розробки планів відновлення та реконструкції України.

Для зміцнення соціального діалогу в Україні потрібно реформувати неефективні інституції та застаріле або недієве законодавство. Результатами

такої реформи має стати: відновлення роботи НТСЕР як ефективної платформи для тристороннього діалогу на національному рівні; чітке визначення її завдань, основним з яких має бути реальне залучення соціальних партнерів до формування економічної та соціальної політики, регулювання трудових, соціальних та економічних відносин; визначення механізму обов'язкового врахування рішень НТСЕР з питань, віднесених до її компетенції органами державної влади.

■ Ефективний соціальний діалог передбачає, зокрема, й розвинуту практику ведення колективних переговорів, перш за все, на галузевому рівні та укладення відповідних колективних угод, а також участі працівників, їх представників у процесах ухвалення рішень, що стосуються умов їх праці на локальному рівні. Без сумніву необхідними умовами соціального діалогу є існування сильних, незалежних профспілок та організацій роботодавців з можливостями доступу до відповідної інформації, необхідної для участі в соціальному діалозі, їх інституційна підтримка та повага до їх автономії з боку держави.

■ Одним із способів перезапуску соціального діалогу може бути розробка та ухвалення соціального пакту між урядом, роботодавцями та профспілками з метою сприяння відновленню та реконструкції України²¹⁹.

■ Приєднання України до процедури колективного оскарження, передбаченої Додатковим протоколом до ЄСХ, є важливим кроком на шляху реформування трудового законодавства. Це надасть можливість отримати детальні рекомендації від ЄКСП щодо відповідності чи невідповідності національного законодавства та практики положенням Хартії за результатами розгляду колективних скарг, які можуть подаватися до Комітету соціальними партнерами та громадськими організаціями.

■ Відновлення трудових і соціальних прав, забезпечення їх ефективної реалізації має стати невід'ємною частиною післявоєнного майбутнього України. Це пов'язано не лише з виконанням зобов'язань України, які вона взяла на себе, ратифікувавши ЄСХ (переглянуту), чи підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, але й з необхідністю створення належних умов для повернення українських біженців та забезпечення їх гідною роботою. Немає сумнівів, що шлях України до ЄС лежить через зміцнення соціального діалогу, розвиток колективно-договірного регулювання та повагу до трудових і соціальних прав, що є гарантією сталого миру.

219 На шляху до ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу в Україні: курс на відновлення та відбудову». Зелена книга 2019 року – оновлена редакція 2024 року (проект до обговорення). Під ред. Лейо Сіббеля (2024) та Кристини Міхес (2019). URL: https://nmc.gov.ua/media/files/externaldocument_File_6s85imqXZZ/1_2024%20пik.pdf

Європейська соціальна хартія, прийнята в 1961 році та переглянута в 1996 році, є аналогом Європейської конвенції з прав людини у сфері економічних та соціальних прав. Вона гарантує широкий спектр прав людини, що стосуються працевлаштування, житла, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та добробуту. Жоден інший юридичний документ на загальноєвропейському рівні не забезпечує такий багатосторонній та повний захист соціальних прав, як це робить Хартія. Таким чином, Хартія вважається соціальною конституцією Європи та виступає важливим елементом архітектури із захисту прав людини континенту. www.coe.int/socialcharterCoESocialRights

www.coe.int/socialcharterCoESocialRights

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона складається із 46 держав-учасниць, зокрема всіх членів Європейського Союзу. Усі держави-учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням положень Конвенції в державах-учасницях Ради Європи.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE