



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2682 від 27.12.2019  
Народні депутати України  
Г.Третякова та інші

### ВИСНОВОК на проект Закону «Про страйки та локаути»

Як вказано у преамбулі проекту, «цей Закон визначає організаційно-правові засади та гарантії здійснення працівниками конституційного права на страйк». Метою його прийняття, згідно з п. 2 пояснювальної записки до проекту, визначено «забезпечення конституційного права працівників на страйк, імплементації в українське законодавство міжнародного та європейського досвіду в цій сфері, створення умов для працівників самостійно, без втручання держави, добиватись підвищення оплати праці та поліпшення її умов». Крім цього, на підставі п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» проекту чинний Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» визнається таким, що втратив чинність.

Головне управління не заперечуючи необхідності удосконалення правового регулювання соціально-трудових відносин пов'язаних з реалізацією конституційного права тих, хто працює, на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44 Конституції України), водночас, розглянувши законопроект, не підтримує його прийняття у запропонованій редакції з огляду на таке.

1. На даний час порядок реалізації права на страйк визначається, зокрема, у положеннях Розділу III «Страйк» Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон).

У зазначеному розділі надається визначення страйку та врегульовано низку інших питань, пов'язаних з його проведенням (право на страйк; порядок прийняття рішення про оголошення страйку; керівництво страйком; укладення угоди про вирішення колективного трудового спору (конфлікту), контроль за її виконанням; визнання страйків незаконними; випадки, за яких забороняється проведення страйку; забезпечення життєздатності підприємства на такий період; гарантії для працівників під час його проведення, а також наслідки участі працівників у страйку та ін.). При цьому, встановлено, що страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту)

у зв'язку з відмовою роботодавця задовольнити вимоги найманих працівників (ст. 17 Закону). Тобто, страйк може бути розпочато, якщо примирні процедури не призвели до вирішення колективного трудового спору (конфлікту) або роботодавець ухиляється від примирних процедур або не виконує угоди, досягнутої в ході перемовин і т.д.

При цьому, слід врахувати, що Закон не обмежується врегулюванням страйків як таких, він згідно з його преамбулою «визначає правові і організаційні засади функціонування *системи заходів* по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) і спрямований на здійснення взаємодії сторін соціально-трудова відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними», а, отже, питання страйку як засобу вирішення колективного трудового спору розглядаються у Законі як частина системного регулювання вирішення колективних трудових спорів. Крім цього, слід звернути увагу, що у Законі застосування страйку передбачено для вирішення колективного трудового спору як на рівні підприємства, так і на галузевому чи територіальному рівні (ст. ст. 19, 20).

Натомість у проекті згідно з його преамбулою пропонується врегулювати лише «організаційно-правові засади та гарантії здійснення працівниками конституційного права на страйк» (обмежившись його регулюванням на підприємстві, в установі, організації або їх відокремленому чи структурному підрозділі (ст. 4)) з визнанням Закону, таким, що втратив чинність. Вважаємо, що такий підхід, при якому фактично знищується чинний механізм вирішення колективних трудових спорів, суттєво звужує форми взаємодії та узгодження інтересів працівників та роботодавців, скасовуючи правове регулювання *системи заходів* та комунікацій сторін соціально-трудова відносин під час спорів/конфліктів, до того ж, фактично залишаючи сторони без можливості застосування будь-яких примирних процедур під час страйку (згідно зі ст. 7 проекту орган, уповноважений на керівництво страйком та роботодавець мають право (а не обов'язок) на ведення переговорів).

Зазначимо також, що передбачене у проекті скасування права працівників на страйк на галузевому та територіальному рівні порушує вимогу ст. 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Нагадаємо, що реалізація права на страйк як способу вирішення колективного трудового спору має розглядатися як елемент соціального партнерства, практика застосування якого, зокрема, в країнах ЄС підтверджує його ефективність. Соціальне партнерство все більше відіграє роль ефективного чинника соціальної стабілізації та стійкості.

В ідеалі соціальний діалог є формулою досягнення компромісних рішень, які забезпечують і соціально-економічну стабільність, і динамізм розвитку. Як постійний механізм врегулювання трудових і соціально-економічних відносин, він має бути відпрацьований на рівні офіційних партнерів та враховувати позиції та інтереси зацікавлених сторін, зокрема,

незалежних профспілок, організацій роботодавців, громадських організацій, експертного середовища, інших інституцій громадянського суспільства. Цей механізм, серед іншого, сприяє підвищенню прозорості процесу прийняття рішень, врахуванню пропозицій формальних і неформальних сторін.<sup>1</sup>

Окремо зазначимо, що такою, що потребує узгодження з усіма сторонами соціального діалогу, є пропозиція проекту щодо запровадження локауту як засобу захисту роботодавцем своїх соціально-економічних прав та інтересів, що полягає у тимчасовому повному або частковому припиненні роботи підприємства, установи, організації роботодавцем у зв'язку із отриманням роботодавцем вимог страйку (ст. 1 проекту). Причому варто звернути увагу, що положення проекту фактично надають роботодавцю можливість заблокувати реалізацію працівниками права на страйк. Зокрема, роботодавець згідно зі ст. 18 проекту набуває право на локаут з моменту отримання повідомлення про висунуті працівниками вимоги і може його реалізувати протягом 10 днів з дня отримання вказаної вимоги, а «страйк може бути розпочато не раніше ніж через 15 днів після направлення органом, уповноваженим на керівництво страйком, повідомлення про висування вимог страйку роботодавцю». Крім цього, у проекті слід врахувати, зокрема, що згідно з Рекомендацією МОП щодо добровільного примирення та арбітражу від 1951 року № 92, якщо трудовий конфлікт було передано на арбітраж для остаточного вирішення за згодою всіх сторін, останніх слід заохочувати утримуватись від страйків і локаутів, поки триває процедура арбітражу, та визнати арбітражне рішення.

Отже, вважаємо, що для того, щоб механізм вирішення колективних трудових спорів функціонував належним чином і надійно захищав права та законні інтереси як працівників, так і роботодавців він має мати комплексний і системний характер, а тому вдосконалення правового механізму реалізації права на страйк (як частини такого механізму) доцільніше здійснювати шляхом внесення відповідних змін до Закону, а не шляхом прийняття окремого закону про страйк з одночасним визнанням Закону, таким, що втратив чинність, оскільки, при цьому, втрачається системність та комплексність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Іншим варіантом збереження названих якостей регулювання суспільних відносин є виділення правового регулювання страйку в окремий закон, проте при такому підході можуть виникнути проблеми з узгодженням його положень з відповідними положеннями Закону.

Крім цього, оскільки згідно з преамбулою проекту в ньому мають визначатися «організаційно-правові засади та гарантії здійснення працівниками конституційного права на страйк», визначення в ньому правового статусу Національної служби посередництва і примирення не відноситься до предмету проекту.

<sup>1</sup> Формування соціального діалогу в сучасних умовах: світовий досвід та українська практика. – К.: НІСД, 2011. – 47 с.

2. Прийняття проекту у запропонованому вигляді, на наш погляд, несе ризик порушення зобов'язань України за міжнародними договорами, ратифікованими нашою державою: Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію); відповідними конвенціями Міжнародної організації праці (далі – МОП). Зокрема, у Главі 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію визначено, що сторони посилюють *діалог та співробітництво* щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації. А відповідно до ст. 424 Угоди про асоціацію Україна зобов'язалась забезпечувати поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, визначених у Директивах ЄС відповідно до Додатку XL Угоди про асоціацію. Зазначимо також, що ст. 6 Європейської соціальної хартії передбачає обов'язок сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів.

Варто також звернути увагу на те, що у проекті проведення страйку не пов'язується з регулюванням колективно-договірних відносин, що не враховує, зокрема, положень Конвенції МОП про сприяння колективним переговорам від 1981 року № 154 (ратифікована постановою Верховної Ради України від 04.02.1994 № 3932-ХІІ), згідно з якою органи й процедури розв'язання трудових конфліктів мають утворюватися таким чином, щоб сприяти колективним переговорам (ст. 5).

3. Термінологічний апарат проекту вимагає доопрацювання. Так, визначення у ст. 1 проекту страйку як «припинення виконання роботи працівниками з метою виконання *висунутих ними вимог*», містить елемент правової невизначеності та не відповідає ст. 44 Конституції України, відповідно до якої страйк спрямований на *захист економічних і соціальних інтересів тих, хто працює*.

Зміст терміну «бойкот» розуміється у ст. 1 проекту як «заклик з боку працівників підприємства, установи, організації не купувати товари, роботи, послуги роботодавця», але не передбачає відмову самих працівників від таких дій. Разом з тим, незрозуміло, як це співвідноситься з передбаченим у ст. 10 проекту правом працівників на «бойкот на виконання вимог страйку».

4. Деякі важливі питання, без яких реалізація положень проекту буде ускладнена, у ньому не визначаються. Зокрема, у ч. 3 ст. 5 не передбачено, яким чином визначається орган, уповноважений на керівництво страйком.

Зі змісту ч. 2 ст. 8 проекту незрозуміло, якому саме органу державної влади має направлятися попередження про страйк органом, уповноваженим на керівництво страйком. Аналогічне за змістом зауваження стосується і ч. 4 ст. 18 проекту щодо повідомлення про локаут.

У ч. 1 ст. 11 проекту передбачено, що орган, уповноважений на керівництво страйком, *може* видавати роботодавцю документ, що є достатнім підтвердженням наявності форс-мажорної обставини, незалежно від її включення у договір. Проте незрозуміло, як мають підтверджуватися відповідні обставини, якщо вказаний орган відмовиться від видачі роботодавцю такого документу.

Згідно з ч. 4 ст. 17 проекту завдана незаконним страйком шкода покривається за рахунок коштів страйкового фонду, а, якщо порушення були незначними – виключно з цих коштів. Проте не визначено, хто має відшкодовувати таку шкоду, якщо коштів страйкового фонду не вистачає на це або він не створювався.

У ст. 18 проекту не визначено, що таке частковий локаут та за яких умов він застосовується.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Л. Демчук



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/64904 від 02.06.2020



96618