

УДК 342.728

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ
В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

**RESTRICTION ON THE RIGHT TO FORM AND JOIN
TRADE UNIONS IN UKRAINE AND IN SOME EU MEMBER
COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY**

Піфко О.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена вивченню проблематики конституційно-правового регулювання обмеження права на об'єднання у професійні спілки. Проводиться порівняльне дослідження особливостей такого обмеження в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Аналізується доцільність та необхідність закріплення окремих видів обмежень цього права в законодавстві.

Ключові слова: професійні спілки, права людини, право на об'єднання, право на об'єднання в професійні спілки, обмеження прав, обмеження права на об'єднання у професійні спілки.

Постановка проблеми. Як відомо, професійні спілки (далі – профспілки) відіграють важливу роль у будь-якій сучасній демократичній країні. Передумовою створення та діяльності профспілок є реалізація конституційного права на об'єднання у профспілки особами, які відповідно до законодавства мають право на таке об'єднання. Право на об'єднання у профспілки є важливим елементом загального права на свободу об'єднань (розглядається як особлива форма вираження свободи об'єднання поряд з об'єднанням у політичні партії та громадські організації [1]). Право на об'єднання у профспілки займає важливе місце в системі прав та свобод людини і громадянина, про що свідчить його закріплення в ряді міжнародних нормативно-правих актів [2; 3; 4]. Вод-

ночас зазначене право не є абсолютним, оскільки як міжнародними актами, так і національним законодавством передбачається його обмеження у визначених випадках. Так, відповідно до ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Також Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Метою статті є порівняльне дослідження особливостей обмежень конституційного права на об'єднання у профспілки за чинним законодавством України та окремих країн ЄС.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти обмежень права на об'єднання у профспілки досліджували такі вчені, як: Н.П. Гаєва [5], Т.М. Заворотченко [6], Ю.В. Кириченко [7], В.Б. Ковальчук [8], А.Ю. Олійник [9], О.В. Скрипнюк [10], О.А. Трюхан [11], Ф.А. Цесарський [12], А.Ю. Шакірова [13], Т. Шаповал [14], Ю.М. Щотова [15] та інші. У той же час порівняльно-правовим дослідженням обмежень конституційного права на об'єднання у профспілки приділялося недостатньо уваги.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі під обмеженням прав і свобод особи пропонується розуміти правомірне, цілеспрямоване кількісне та (або) якісне применшення у процесі правореалізації тих можливих моделей поведінки (правомочностей), які складають основне право (свободу) особи, з боку інших осіб, яке носить виключно законний, тимчасовий, цільовий, недискримінаційний, суспільно корисний характер [16, с. 5].

У всіх сучасних демократичних країнах право на об'єднання у профспілки, в тій чи іншій формі, гарантується на конституційному рівні. Отже, насамперед розглянемо особливості закріплення цього права і можливості щодо його обмеження в Конституції України та конституціях окремих країн ЄС. Ст. 36 Конституції України [17] визначає, що громадяни мають право на участь у профспілках із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Профспілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Профспілки утво-

рюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Обмеження щодо членства у профспілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Безпосередньо Конституція України встановлює обмеження щодо членства у профспілках для суддів (ст. 127), членів Вищої ради правосуддя (ст. 131) та суддів Конституційного Суду України (ст. 148).

У вітчизняній юридичній науці такий підхід Конституції щодо обмежень права на об'єднання у профспілки піддається критиці. Зокрема, пропонується вилучити зі ст. 127 Конституції України положення про те, що професійні судді не можуть належати до профспілок, і передбачити для цієї категорії працівників рівні з іншими працівниками права стосовно їх об'єднання у профспілки, що буде відповідати положенням Європейської соціальної хартії, за якими обмеження права вступу до профспілок передбачається лише для службовців збройних сил та поліції [18, с. 175]. Також зазначимо, що положеннями ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [3] та ст. 9 Конвенції про свободу асоціації та захист права на організацію [19] передбачено запровадження законних обмежень користування цим правом тільки для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції. Ю.М. Щотова, досліджуючи цю проблематику, відзначає, що задля можливості закріплення даного права за всіма працівниками і тим самим втілення міжнародних стандартів права на об'єднання у профспілки в законодавстві України доцільно закріпити дане право за всіма без винятку працівниками, включаючи державних службовців як професійних працівників усіх органів держави [15, с. 144].

Наведені вище обмеження стосуються тільки членства в профспілках для окремих категорій осіб. Водночас членство у вже створених профспілках

є лише однією з форм реалізації права на об'єднання у профспілки (поруч із можливістю вільного, безперешкодного, створення профспілок; участю в роботі профспілок; вільним та безперешкодним виходом із профспілки; утриманням від вступу до профспілок; участю у припиненні діяльності профспілок шляхом їх реорганізації чи ліквідації). Ураховуючи, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] профспілки є особливим видом громадських організацій, то на них повною мірою поширюється положення ст. 37 Конституції України, за якою утворення і діяльність громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, – забороняються. Тобто у статті 37 вже йдеться про обмеження іншої форми реалізації права на об'єднання у профспілки. Також відзначимо, що відповідно до положень ст. 64 Конституції України обмеження права на об'єднання у профспілки можуть застосовуватися в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Розглянемо особливості конституційного регулювання обмежень права на об'єднання у профспілки в Польщі. Відповідно до ст. 59 Конституції Польщі [21] гарантується свобода об'єднання у профспілки, соціально-професійні організації фермерів і в організації роботодавців. Ця свобода може підлягати лише таким законодавчим обмеженням, які передбачені міжнародними актами, ратифікованими в Польщі. Як бачимо, в Конституції України у про-

цесі закріплення права на об'єднання у профспілки говориться тільки про громадян, а в Конституції Польщі такої прив'язки до громадянства немає, оскільки під час закріплення загального права на асоціації вживається термін «кожен». Також слід звернути увагу на різні підходи до можливих обмежень аналізованого права. Якщо в Україні допускається встановлення обмежень права на об'єднання у профспілки на рівні законів, то в Польщі можуть бути застосовані виключно ті обмеження даного права, які передбачені Конституцією Польщі або чинними для Польщі міжнародними актами.

Конституція Польщі, як і Конституція України, передбачає обмеження членства в профспілках для цілого ряду осіб, що займають відповідні посади. До цих осіб належать судді (ст. 178), судді Конституційного Трибуналу Польщі (ст. 195), Голова Верховної палати контролю (ст. 205), омбудсмен (ст. 209), члени Всепольської ради радіомовлення та телебачення (ст. 214) та голова Національного Банку Польщі (ст. 227). Як бачимо, в конституції Польщі також міститься положення щодо заборони належності суддів до профспілок.

Окрім конституції відповідної країни, ряд положень щодо обмеження права на об'єднання у профспілки міститься у спеціальних законах про профспілки та деяких інших законах. Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] громадяни України мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок. Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами. Як бачимо, Закон України «Про профе-

сійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не встановлює вікового цензу для створення та членства у профспілках, як це встановлюється спеціальними законами для створення та членства в політичних партіях та громадських об'єднаннях. Також встановлюється обмеження в реалізації такої складової частини права на об'єднання у профспілки, як створення профспілки стосовно іноземців та осіб без громадянства. На нашу думку, позиція законодавця щодо встановлення такого обмеження для іноземців та осіб без громадянства є не зовсім зрозумілою та невиправданою. Так, якщо обмеження на створення та членство іноземців у політичних партіях можна пояснити тим, що політичні партії беруть участь у формуванні органів державної влади, і наявність у них іноземців чи осіб без громадянства може становити певні загрози для національної безпеки, то профспілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Відповідно, встановлення такого обмеження на створення профспілки звужує можливості іноземців і осіб без громадянства в захисті свої трудових, соціально-економічних прав та інтересів. Для усунення цього в науковій літературі пропонується у ст. 36 Конституції України термін «громадянин» замінити на термін «кожен» [7, с. 71].

Загалом ми підтримуємо дану пропозицію, разом із тим, на нашу думку, сама тільки заміна терміну «громадянин» на термін «кожен» у Конституції не усуне цю проблему, оскільки слід внести також відповідні зміни і до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». При цьому слід враховувати, що використання в цьому аспекті терміну «кожен» у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» також є не надто вдалим

рішенням, оскільки як в Україні, так і в більшості країн Європи спеціальні закони про професійні спілки містять певні вимоги до осіб, які можуть бути членами профспілок. На нашу думку, для надання іноземцям та особам без громадянства не тільки права на вступ до профспілок, що існують, але й права на їх створення, перше речення ч. 3 ст. 36 Конституції України необхідно викласти в такій редакції: «Кожен має право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів», а ст. 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» викласти в такій редакції: «Особи, які визначені частиною першою статті 7 цього Закону, мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок».

Слід відзначити положення ч. 2 до ст. 3 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20], за яким особливості застосування цього Закону у Збройних Силах України (для військовослужбовців), Національній поліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України встановлюються відповідними законами. Так, у Законі України «Про розвідувальні органи України» [22] відзначається, що членство та участь співробітників розвідувальних органів України в діяльності політичних партій та інших об'єднаннях громадян, що мають політичні цілі, не допускається. Як виняток дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із розвідувальними органами України, у професійних спілках. Схоже положення наводиться і в Законі України «Про Службу безпеки України» [23]. На нашу думку, вжиття в названих законах формулювання

«як виняток дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір» є невдалим, оскільки не зовсім зрозуміло, чи «як виняток» дозволяється членство у профспілці для всіх працівників, які уклали трудовий договір із відповідною службою, або ж винятки допускаються лише відносно окремих осіб із числа цих працівників. Більш вдало ці положення сформульовані в Законі України «Про Збройні Сили України» [24] та Законі України «Про Національну поліцію» [25]. Так, відповідно до ст. 62 та ст. 104 Закону України «Про Національну поліцію» в органах поліції з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися профспілки. Обмеження прав профспілок поліцейських порівняно з іншими профспілками не допускається. Для захисту своїх прав та законних інтересів працівники поліції можуть утворювати професійні об'єднання та профспілки. Профспілки поліції здійснюють свої повноваження з урахуванням обмежень, що накладаються на працівників поліції, зокрема, профспілкам працівників поліції та їх членам заборонено організувати страйки або брати в них участь. Як бачимо, в цьому випадку мова вже йде про часткове обмеження реалізації такої форми права на об'єднання у профспілки, як участь у роботі профспілок, оскільки обмежується право профспілок, їх об'єднань на організацію страйків.

Відповідно до ст. 2 Закону Польщі «Про професійні спілки» [26] право створювати та вступати до профспілок мають працівники незалежно від виду трудових правовідносин, члени сільськогосподарських кооперативів та особи, що виконують роботу на підставі договору. Пенсія за віком або з інвалідності не позбавляє зазначених осіб права бути членами профспілок,

безробітні можуть залишатися членами профспілок, а якщо вони не є членами профспілок, – вступати до профспілок у випадках та за умов, визначених статутами цих профспілок. Та ж ст. 2 Закону Польщі «Про професійні спілки» містить застереження, що до працівників поліції, прикордонної служби, митної та податкової служби, Державної пожежної служби, а також працівників Верховної палати контролю застосовуються положення Закону Польщі «Про професійні спілки» з урахуванням обмежень, що впливають з окремих актів. Наприклад, відповідно до ст. 67 Закону Польщі «Про поліцію» [27] співробітники поліції можуть вступати до профспілки працівників поліції, яка не має права на страйк. Детальні правила співпраці профспілки працівників поліції з Міністром внутрішніх справ і начальником поліції визначаються статутом цієї профспілки, яка зареєстрована у встановленому порядку.

Висновки. Хоча можливість встановлення відповідних обмежень права на об'єднання у профспілки і передбачена рядом міжнародних нормативно-правових актів, проте закріплення таких обмежень у національному законодавстві окремих країн має ряд особливостей. Як показав проведений порівняльний аналіз положень національного законодавства окремих країн, заборона належності професійних суддів до профспілок, яка суперечить ряду міжнародних актів, характерна не тільки для України, але й для Польщі. Законодавство України, яке регламентує обмеження права на об'єднання у профспілки, потребує подальшого вдосконалення як у напрямку скасування окремих обмежень (наприклад, обмеження для іноземців та осіб без громадянства створювати профспілки), так і у плані уточнення окремих положень щодо можливості застосування таких обмежень до окремих категорій осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Mickeviča N., Rācenājs K. Arodbiedrību likums ar komentāriem. Rīga, 2015. URL : http://at.gov.lv/files/uploads/files/7_Resursi/Rokasgramatas/Arodbiedrību%20likums%20ar%20komentāriem%20internetam.pdf.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Гаєва Н.П. Право на свободу об'єднання як суб'єктивне право. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 123–127.
6. Заворотченко Т.М. Свобода спілок: проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 47–56.
7. Кириченко Ю.В. Право на свободу об'єднання у професійні спілки: відповідність конституційної практики України європейським стандартам. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 10. Т. 1. С. 70–73.
8. Ковальчук В.Б. Правові засади функціонування громадських організацій у процесі становлення громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 13–25.
9. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія. Київ : Алерта, 2008. 472 с.
10. Скрипнюк О.В. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 5–11.
11. Трюхан О.А. Реалізація права працівників на об'єднання в професійні спілки. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 1. Т. 2. С. 93–97.
12. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків, 2004. 21 с.
13. Шакірова А.Ю. Адміністративно-правовий статус профспілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 213 с.
14. Шаповал Т. Право на свободу об'єднання як важлива передумова демократизму виборчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2009. № 1. С. 73–80.
15. Щотова Ю.М. Обмеження щодо членства у професійних спілках в рамках тенденції стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 4. С. 136–147.
16. Стрекалов А.Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2010. 20 с.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Права людини й оновлення Конституції України : колективна монографія. *Праці лабораторії дослідження теоретичних проблем прав людини юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка*. Львів : Малий видавничий центр юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. Вип. 5. 184 с.
19. Конвенція Міжнародної організація праці про свободу асоціації та захист права на організацію від 9 липня 1949 р. № 87. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
20. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
21. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.

22. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 березня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>.

23. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

24. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.

25. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

26. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910550234>.

27. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900300179>.

.....

Статья посвящена изучению проблематики конституционно-правового регулирования ограничения права на объединение в профессиональные союзы. Проводится сравнительное исследование особенностей такого ограничения в Украине и отдельных странах Европейского Союза. Анализируется целесообразность и необходимость закрепления отдельных видов ограничений этого права в законодательстве.

Ключевые слова: профессиональные союзы, права человека, право на объединение, право на объединение в профессиональные союзы, ограничение прав, ограничение права на объединение в профессиональные союзы.

The article focuses on exploring issues relating to the constitutional and legal regulation of the restriction on the right to form and join trade unions. It carries out a comparative study into the peculiarities of such restriction in Ukraine and in some EU member countries. The article also examines the feasibility and necessity of the establishment of some types of restriction on this right on the legislative level.

Key words: trade unions; human rights; right to association; right to form and join trade unions; restriction on rights; restriction on the right to form and join trade unions.

.....