



УДК 342.728

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗОВ В УКРАИНЕ И ПОЛЬШЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Александр ПИФКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права  
и сравнительного правоведения юридического факультета  
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»

В статье исследуются проблемы конституционно-правового регулирования создания профессиональных союзов в Украине и Польше. Предлагается выделять два основных этапа создания профсоюзов: инициативно-организационный и легализационный. Анализируются особенности этих этапов создания профсоюзов по законодательству Украины и Польши. Определяется круг лиц, имеющих право на создание профессиональных союзов, и определяются предусмотренные законодательством предпосылки создания профессиональных союзов. На основании проведенного сравнительного исследования указывается на необходимость совершенствования отдельных положений украинского законодательства, регулирующего порядок создания профсоюзов.

**Ключевые слова:** профессиональные союзы, конституционно-правовой статус профессиональных союзов, создание профессиональных союзов, легализация профессиональных союзов, регистрация профессиональных союзов, право на объединение в профессиональные союзы.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION OF TRADE UNIONS IN UKRAINE AND IN POLAND: A COMPARATIVE STUDY

Aleksandr PIFKO,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional Law and Comparative Jurisprudence  
of State Higher Institution "Uzhhorod National University"

The article explores the issues connected with the constitutional and legal regulation of the formation of trade unions in Ukraine and in Poland. It is suggested that two major phases of the formation of trade unions be distinguished: the initiation and establishment phase and the legalization phase. The article examines the peculiar features of these phases of the formation of trade unions under the law in Ukraine and in Poland. It identifies the scope of persons who have the right to form trade unions and specifies the conditions of the formation of trade unions provided for by law. The present comparative study shows that it is necessary to improve some provisions of Ukrainian law which regulates the formation of trade unions.

**Key words:** trade unions, constitutional and legal status of trade unions, formation of trade unions, legalization of trade unions, registration of trade unions, right to form and join trade unions.

**Постановка проблемы.** Профессиональные союзы (далее – профсоюзы) играют важную роль в любой современной демократической стране, поскольку они не только защищают трудовые права и осуществляют представительство интересов работающих лиц, но и участвуют в разработке и осуществлении государственной политики в области трудовых отношений, оплаты труда, охраны труда, социальной защиты, разработке государственной политики занятости населения, разработке государственной жилищной политики и тому подобное. Вместе с тем законодательство Украины и большинства стран Европейского Союза содержит ряд условий для создания профсоюза. Эти условия касаются как соответствующих требований в отношении лиц, которые создают профсоюз, так и непосредственно про-

цедуры создания профессиональных союзов. Действующий конституционно-правовой порядок создания профсоюзов непосредственно влияет на возможности защиты прав человека и гражданина, о чем свидетельствует рассмотрение этого вопроса Конституционным Судом Украины [1].

**Целью и задачей статьи** является сравнительное исследование проблем конституционно-правового регулирования создания профсоюзов в Украине и Польше.

**Состояние исследования.** В Украине отдельные аспекты создания профессиональных союзов исследовали такие ученые, как Ю. Гришина, Ю. Кириченко, В.Ю. Никифоров, М.В. Менджул, Я.В. Симутина, Ф.А. Цесарский, А.Ю. Шакирова, И.И. Шамшина и другие. Вместе с тем эта проблематика изучалась преимущественно в разрезе

трудового, гражданского и административного права [2–4]. В то же время отдельные сравнительно-правовые исследования, посвященные конституционно-правовым аспектам создания профессиональных союзов, практически не проводились.

**Изложение основного материала.** Ст. 36 Конституции Украины [5] предусматривает, что граждане имеют право на участие в профсоюзах с целью защиты своих трудовых и социально-экономических прав и интересов. Профсоюзы являются общественными организациями, объединяющими граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной деятельности. Профсоюзы создаются без предварительного разрешения на основе свободного выбора их членов. В соответствии со ст. 59 Конституции Польши [6] гарантируется свобода



объединения в профсоюзы, социально-профессиональные организации фермеров и в организации работодателей, которая может подлежать только таким законодательным ограничениям, которые предусмотрены международными актами, ратифицированными в Польше, а ст. 58 Конституции Польши предусматривает, что решение об отказе в регистрации объединений (в том числе и профсоюзов) принимает исключительно суд. Как видим, Конституция Польши, гарантируя право на объединение в профсоюзы, вместе с тем предусматривает возможность отказа в регистрации профсоюза, то есть при нарушении предусмотренной законодательством процедуры создания профсоюза он не получит легального статуса.

В юридической литературе предлагается выделять два этапа создания общественной организации как юридического лица: инициативно-организационный, включающий волеизъявление (инициативу) учредителей, которое выражается в принятии решения о создании общественной организации на общем собрании (конференции, съезде), разработку и утверждение устава и формирования органов управления; регистрационный, предусматривающий легализацию общественной организации и проведения государственной регистрации, в результате которого она приобретает статус юридического лица [4, с. 32]. По нашему мнению, эти два этапа вполне можно применять и при исследовании создания профсоюзов, хотя относительно профсоюзов второй этап создания целесообразнее и точнее будет называть не «регистрационный», а «легализационный», поскольку легализация профсоюзов имеет ряд особенностей по сравнению с другими общественными организациями и, согласно законодательству Украины, регистрация профсоюзов не является обязательной предпосылкой для их легализации.

Проанализируем особенности этих этапов создания профсоюзов по законодательству Украины и Польши. Прежде всего, очертим круг лиц, которые по законодательству указанных стран могут создавать профсоюз. Так, в соответствии со ст. 6 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [7] граждане Украины имеют право на основе свободного волеизъявления без какого-

либо разрешения создавать профсоюзы, вступать в них и выходить из них на условиях и в порядке, определенных их уставами, участвовать в работе профсоюзов, а иностранцы и лица без гражданства не могут создавать профсоюзы, но могут вступать в профсоюзы, если это предусмотрено их уставами. То есть создавать профсоюзы имеют право исключительно граждане Украины.

В то же время этот Закон Украины разделяет в отдельных статьях требования к лицам, которые имеют право на создание профсоюзов, и требования для лиц, которые могут быть членами профсоюзов. Так, в соответствии со ст. 7 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» членами профсоюзов могут быть лица, которые работают на предприятии, в учреждении или организации независимо от форм собственности и видов хозяйственной деятельности, у физического лица, которое использует наемный труд, лица, обеспечивающие себя работой самостоятельно, и лица, обучающиеся в учебном заведении. Если положение данных статей трактовать буквально, то следует, что право на создание профсоюзов имеют все граждане Украины, в то же время членами профсоюзов могут быть только лица, которые «работают на предприятии, в учреждении или организации независимо от форм собственности и видов хозяйственной деятельности, у физического лица, которое использует наемный труд, лица, которые обеспечивают себя работой самостоятельно, и лица, обучающиеся в учебном заведении».

Более удачно, по нашему мнению, положения о лицах, имеющих право на создание профсоюзов, сформулированы в Законе Польши «О профессиональных союзах» [8]. В соответствии со ст. 2 этого Закона право создавать и вступать в профсоюзы принадлежит лицам, занимающимся оплачиваемой работой, а волонтеры и лица, которые работают без получения вознаграждения, имеют право вступать в профсоюзы в случаях и на условиях, определенных уставами этих профсоюзов. Выход на пенсию или получение пенсии по инвалидности не лишает указанных лиц права быть членами профсоюзов. Лица, которые приняли решение о создании профсоюза, принимают его устав и выбирают учредительный

комитет в количестве от трех до семи человек. Отметим также, что данная редакция Закона Польши «О профессиональных союзах» вступила в силу с 1 января 2019 г. [9].

Следует отметить, что согласно ст. 12 Закона Польши «О профессиональных союзах» профсоюз создается на основании решения о его создании, принятого не менее 10 лицами, имеющими право на создание профсоюзов. То есть законодательно устанавливается минимально необходимое количество лиц для создания профсоюза. Такое минимальное количество учредителей профсоюза закрепляется в законодательстве многих стран Европейского Союза, например, в соответствии со ст. 7 Закона Латвийской Республики «О профессиональных союзах» [10] количество учредителей профсоюза не может быть меньше 15 человек. В Украине же законодательство не содержит положения, что для создания профсоюза необходимо определенное количество лиц, которые, согласно законодательству, имеют право на такое создание. Хотя отдельные ученые обращают внимание, что отсутствие в украинском законодательстве такого предписания вносит неопределенность в процедуру создания профсоюза, предлагается законодательно предусмотреть минимальную численность лиц, необходимых для создания профсоюза, поскольку это приведет к реальному наличию профсоюзного плюрализма [11, с. 332]. В этом вопросе ряд международных органов и организаций не считает ограничением права на объединение в профсоюзы установления требований относительно минимального членства, если эти требования установлены в разумных пределах, например, 5 человек в Эстонии, 10 человек в Польше или 15 человек в Румынии; вместе с тем минимальное количество членов профсоюза в количестве 30 человек уже считается избыточным и таким, которое ограничивает реализацию права на объединение в профсоюзы [12].

Важным элементом инициативно-организационного этапа создания профсоюза является принятие его устава. Специальные законы о профсоюзах содержат перечень положений, которые обязательно должны быть отражены в уставе профсоюза. Эти положения закреплены в ст. 14 Закона Украины



«О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и в ст. 13 Закона Польши «О профессиональных союзах» и являются практически идентичными.

На втором этапе создания профсоюзов происходит их легализация. В соответствии со ст. 16 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзы и их объединения легализуются путем уведомления на соответствие заявленному статусу. Легализация всеукраинских профсоюзов и их объединений, других профсоюзов и их объединений осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере государственной регистрации (легализации) объединений граждан, других общественных формирований. Профсоюз, объединения профсоюзов приобретают права юридического лица с момента утверждения устава (положения). Как видно из приведенных положений законодательства, регистрация профсоюза, по сути, не выступает необходимой предпосылкой для легализации профсоюзов в Украине.

Такое положение дел с легализацией профсоюзов обусловлено решением Конституционного Суда Украины, который признал неконституционными положения Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в части установления таких условий легализации профсоюзов, которые фактически связывают начало деятельности созданного с целью обеспечения и защиты интересов работников профсоюза с моментом его регистрации в соответствующих органах, что равнозначно требованию о предварительном разрешении на образование профсоюза [1]. По мнению Конституционного Суда Украины, такая регистрация, если формально и не является стадией образования профсоюза, то фактически сводится к предыдущему разрешению на его деятельность [1].

Несколько иные подходы к легализации профсоюзов наблюдаются в законодательстве Польши. В соответствии со ст. 14 Закона Польши «О профессиональных союзах» [8], профсоюзы подлежат обязательной регистрации в Национальном Судебном Реестре Польши. Если учредительный комитет профсоюза в течение тридцати

дней с момента принятия решения о создании профсоюза не подает заявки на регистрацию, то такое решение о создании профсоюза теряет силу. Процедура государственной регистрации профсоюзов в Польше регулируется Законом Польши «О Национальном Судебном Реестре» [13]. Профсоюз в Польше, в отличие от Украины, приобретает статус юридического лица со дня его государственной регистрации. То есть профсоюз приобретает правосубъектность только после его регистрации в Национальном Судебном Реестре, а полномочия учредительного комитета профсоюза сводятся только к праву подавать соответствующее заявление о регистрации профсоюза.

С одной стороны, положение Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» о том, что профсоюзы приобретают статус юридического лица с момента утверждения устава, упрощает процедуру легализации для профсоюзов и повышает уровень защиты трудовых прав. В то же время вполне оправданным и заслуживающим на полную поддержку кажется вывод М.В. Менджул [4, с. 34], что это положение Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не соответствует ч. 4 ст. 87 Гражданского Кодекса Украины [14] и положениям Закона Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей» [15]. Также неоднозначным и противоречивым представляется положение Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», по которому легализующий орган не может отказать в легализации профсоюза, объединения профсоюзов.

**Выводы.** Следует выделять два основных этапа создания профсоюзов – инициативно-организационный и легализационный. Хотя эти этапы достаточно подробно урегулированы в законодательстве, такое их регулирование в Украине и в Польше довольно существенно отличается и имеет ряд особенностей. Проведенный сравнительный анализ позволяет выделить ряд недостатков, противоречивых и неоднозначных положений законодательства Украины, которые касаются регулирования процедуры создания

профсоюзов. На инициативно-организационном этапе к таким недостаткам следует отнести запрет на создание профсоюзов иностранцами и лицами без гражданства, что определенным образом ограничивает возможности защиты трудовых прав этих лиц. Также в Законе Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не совсем четко сформулированы требования к лицам, которые имеют право на создание профсоюзов. К недостаткам Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в регулировании легализационного этапа создания профсоюзов, прежде всего, следует отнести то, что закрепленная им процедура легализации профсоюзов противоречит положениям ряда других законодательных актов Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) від 18 жовтня 2000 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 43. Ст. 1857.
2. Шакірова А.Ю. Адміністративно-правовий статус профспілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 213 с.
3. 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.
4. Менджул М.В. Створення окремих непідприємницьких товариств в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 3. С. 30–35.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
7. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон