

УДК 355.413+364.465(477)

**О.В. ЧЕРВЯКОВА**, Контрольно-ревізійне управління в Харківській області

## **ПРАВО НА ОБ'ЄДНАННЯ ТА ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОГО НЕЙТРАЛІТЕТУ ПРАЦІВНИКІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* об'єднання, політичний нейтралітет, працівники, Служба безпеки

В умовах світової економічної кризи, коли збільшуються випадки порушення трудових прав працівників, питання діяльності профспілкових організацій є одним із актуальних питань, вирішення якого сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання у сфері праці і забезпечення законності. В ч.2 ст.3 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” закріплено, що особливості застосування цього закону у Службі безпеки України встановлюються відповідними законами [1]. Виходячи з цього положення, окремим законом повинна бути визначена специфіка реалізації працівниками цієї служби права на об'єднання (асоціацію).

Окремої статі щодо визначення цього питання в Законі України “Про службу безпеки України” [2] не маємо, натомість у ст.6 вказаного закону закріплюється один із принципів роботи цієї системи - позапартійність Служби безпеки України. Відповідно до нього діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, в Службі безпеки України забороняється. Поряд із цим, у ч.4 вказаної статті визначено, що, як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, у професійних спілках. На наш погляд, зовсім не зрозумілим є: 1) включення даного виключення в означене правило; 2) той факт, що членство у профспілках дозволяється тільки тим пра-

цівникам, які уклали трудовий договір із службою безпеки України, до того ж із закріпленням можливості виключно членства в існуючій профспілковій організації без закріплення можливості створення такої; 3) відсутність положень щодо особливостей реалізації працівниками Служби безпеки України права на асоціацію. Окремі аспекти досліджуваного питання висвітлювалися у працях О.Л. Тупиці, М. Лациби, А.А. Андрушко, Н.М. Неумивайченко та інших науковців, але питання можливості та доцільності створення й діяльності профспілок працівниками Служби безпеки України (включаючи співробітників-військовослужбовців) досі не визначені.

Тому метою статі є з'ясування можливості і доцільності закріплення права на об'єднання за працівниками Служби безпеки України. Її новизна полягає в пропозиціях визначення законодавчого обмеження всіх форм взаємодії профспілкових організацій і політичних партій.

Таким чином, щодо закріплення виключення у вигляді можливого членства у профспілках працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, в статті, що визначає принцип політичного нейтралітету, то, на нашу думку, слід розрізняти принцип політичного нейтралітету – неможливість створення нової та членства в існуючій політичній партії, а також створення і діяльність об'єднань з метою задоволення не політичних інтересів. У Законі України “Про об'єднання громадян” незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) розрізняються два види об'єднань: політична партія та громадська організація. Політичною партією визначене об'єднання громадян, що є прихильниками певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку і мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування. Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та за-

хисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів [3]. Ч.4 ст.1 Закону України “Про об’єднання громадян” визначено, що особливості правового регулювання діяльності профспілок в Україні повинні визначатися Законом України про профспілки. Але наявність цих особливостей не виключає можливості віднесення професійних спілок за загальними ознаками до громадських організацій, які створюються для задоволення та захисту різного роду інтересів окрім політичних. Політичні інтереси підлягають реалізації в рамках діяльності тільки політичних партій, мета створення яких відрізняється від інших об’єднань громадян як раз отриманням можливості участі у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Хоча експерти фокус-групового дослідження участі профспілок у політичному житті України зауважують, що “українські профспілки займаються головним чином соціально-економічними завданнями, однак якщо вони не можуть виконати їх у рамках установлених правил, то вимушені їх змішувати. Активізація політичної діяльності профспілок є сигналом, котрий засвідчує неможливість розв’язувати проблеми, що виникають у соціально-економічній системі країни, наявними засобами. Якщо в суспільстві не спрацьовують законодавчі механізми, якщо відсутні прозорі способи прийняття рішень, якщо пасивні громадяни, то профспілки просто вимушені йти в політику” [4, с.6]. Поряд із цим мета діяльності профспілки чітко визначена і не містить наміру задоволення політичних інтересів, бо професійна спілка - це добровільна неприбуткова громадська організація, що об’єднує громадян, пов’язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [1]. Отже, по-перше, членство у профспілці не передбачає реалізацію політичних інтере-

сів і не суперечить принципу політичного нейтралітету. По-друге, профспілкові організації мають на меті захист і представництво трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників, тому не можна говорити про них цю контексті закріплення позапартійності працівників Служби безпеки України.

Відносини політичних партій та профспілок будуються на принципах незалежності та взаємоповаги. Цей принцип закріплено на міжнародному рівні. Виходячи з того, що стабільний, вільний та незалежний профспілковий рух є суттєвою умовою для нормальних трудових відносин і має сприяти покращенню соціальних умов в цілому у кожній країні, 26.06.1952 року Міжнародна організація праці прийняла Резолюцію “Про незалежність профспілкового руху”, положеннями якої чітко визначено, що для профспілкового руху в кожній країні важливо зберегти свою свободу і незалежність, щоб бути спроможним виконувати своє економічне і соціальне завдання незалежно від політичних змін. До того ж, серед принципів, які мають істотне значення для захисту свободи та незалежності профспілкового руху та його фундаментальної завдання щодо поліпшення соціального та економічного добробуту трудящих, у Резолюції закріплена можливість профспілки за рішенням своїх членів встановити стосунки з політичною партією або здійснити конституційні політичні дії як засоби досягнення їх соціально-економічних цілей. При цьому подібні політичні стосунки або дії не повинні мати такого характеру, який скомпрометує продовження профспілкового руху або його соціально-економічні функції, незалежно від політичних змін в країні. Уряди в своєму прагненні співробітничати з профспілками не повинні намагатися перетворити профспілковий рух на інструмент для здійснення політичних цілей, рівно як і намагатися втручатися в звичайні функції профспілкового руху, зважаючи на його вільне встановлення стосунків з полі-

тичною партією [5]. Отже, принцип незалежності профспілок є одним із основних принципів їх створення та діяльності. Визначення можливості профспілки за рішенням своїх членів встановити стосунки з політичною партією або здійснити конституційні політичні дії не означає обов'язковості такої взаємодії або здійснення, а вказує на наявність вибору поведінки в залежності від конкретних обставин.

Щодо можливого членства у профспілках тільки тих працівників, які уклали трудовий договір із службою безпеки України, то, поперше, зазначимо, що ми дотримуємося позиції необхідності укладення трудового договору з усіма без виключення працівниками (в тому числі, з співробітниками-військовослужбовцями), не пов'язано з тим, який ще юридичний факт є необхідним для виникнення трудових правовідносин певного виду. По-друге, принцип свободи об'єднання передбачає не тільки можливість вільного членства, але й свободу ініціативи у створенні профспілки або ж неналежність до жодної профспілкової організації. Тому закріплення можливості тільки членства у профспілковій організації без закріплення можливості створення профспілки не відповідає принципу свободі асоціації, що повинно бути враховане в національному законодавстві при закріпленні права на об'єднання.

По-третє, вважаємо питання обмеження права на асоціацію певних категорій працівників, в тому числі й співробітників-військовослужбовців Служби безпеки України, спірним, а тому проблема потребує вирішення з урахуванням не тільки національного досвіду, але й міжнародних норм, які є базовими для національних і закріплені у Загальній декларації права людини, Міжнародному біллі про права людини, актах Міжнародної організації праці, регіональних угодах – Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (ст.11), Європейській соціальній хартії (переглянутій) (ст.5), Хартії Співтовариства про основні соціальні права трудящих

(ст.11-14). Виходячи з положень міжнародних документів, право на створення профспілки віднесене до основних прав людини і громадянина, а тому доцільність його обмеження повинна бути або обґрунтованою, або ж неможливою. Як було обґрунтовано, професійні спілки і політичні партії будують взаємовідносини на принципах незалежності та взаємної поваги, а отже говорити про заборону діяльності профспілок у службі безпеки України в рамках принципу політичного нейтралітету не правильно, тому питання вирішення можливості створення і діяльності профспілок працівниками Служби безпеки України потребує переосмислення.

Поряд із закріпленням у ч.3 ст.23 Загальної декларації прав людини права кожної людини створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів, у ч.1 ст.22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права - права кожної людини на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до таких для захисту своїх інтересів положеннями; ч.1 п.5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [6] містить аналогічні положення, що всі працівники та роботодавці мають право на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів, але з зауваженням, що "національне законодавство жодним чином не обмежуватиме цю свободу та не використовуватиметься для її обмеження" (ст.5 ч.ІІ Європейської соціальної хартії "Право на створення організацій"). Іншими словами, у Європейській соціальній хартії мова іде про неможливість обмеження національним законодавством права на свободу об'єднання порівняно з закріпленою Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права можливістю встановлення обмежень, "які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших" [7].

Таким чином, слід визнати можливість, а в сучасних умовах – і необхідність закріплення права на об'єднання за працівниками цієї служби. Але закріплення такого права за працівниками Служби безпеки України повинно супроводжуватись визначенням і закріпленням певних особливостей пов'язаних із професійною діяльністю, в тому числі, й принципом політичного нейтралітету. Особливістю діяльності профспілок Служби безпеки України слід визнати обмеження можливості взаємодії профспілкових організацій і політичних партій. З цього приводу О.Л. Тупиця зазначає, що “не зважаючи на чітке визначення функцій професійних організацій, з політологічної точки зору концептуальна логіка і реальність політологічного представництва інтересів профспілок не завжди тотожні... На Заході профспілки вже давно розглядаються як одна з масових груп інтересів, що відрізняються порівняно високим рівнем організації лобістських можливостей. Тиск з боку груп інтересів здійснюється зазвичай через політичні політико-партійні канали, або через законодавців, членів уряду і бюрократію і, нарешті, за допомогою широкої громадської думки. Тому і українські профспілки повинні повною мірою використати всі ці канали лобістської діяльності. Хоча профспілки є неполітичною організацією, їхня діяльність є в значній мірі політизованою. Щоправда, політичний вплив, і присутність різних профспілок на політичній арені є різним”. Ним виділено три можливі форми політичного представництва профспілок: а) включення лідерів профспілок у виборчі списки політичних партій, б) утворення самостійних політичних сил-суб'єктів виборчого процесу, в) класичний лобізм [8, с.140].

Враховуючи викладене, і те, що зв'язок політичних партій і профспілок є обов'язковою умовою їх діяльності, а тому обмеження можливості встановити такий зв'язок незалежних організацій, що створюються на основі різного роду інтересів, ма-

ють різну мету та форми діяльності слід покласти в основу діяльності профспілок Служби безпеки України. Поряд із визнанням права на об'єднання за її працівниками, особливостями створення та діяльності профспілок Служби безпеки України т визначити законодавче обмеження всіх форм взаємодії профспілкових організацій і політичних партій, а саме обмеження права на: а) включення лідерів і інших членів профспілок Служби безпеки України у виборчі списки політичних партій; б) створення профспілками самостійних суб'єктів виборчого процесу; в) об'єднання з будь-якими іншими профспілковими асоціаціями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” // ВВР України, - 1999. - № 45. - Ст. 397.
2. Закон України “Про службу безпеки України” // ВВР України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.
3. Закон України “Про об'єднання громадян” // ВВР України. - 1992. - № 34. - Ст. 504.
4. Лациба М. Звіт за результатами фокус-групового дослідження “Участь профспілок у політичному житті України” / М. Лациба // Участь профспілок у політичному житті України. – 2002. - № 4 (червень-липень). – С. 3-8.
5. Резолюція Международной организации труда “О независимости профсоюзного движения” // Основные права человека в сфере труда и их защита. – 1999. - Вып. 22-23. – (Библиотечка “Российской газеты”).
6. Європейська соціальна хартія (переглянута) // ВВР України. - 2007. - № 51.
7. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах. // Международное публичное право : сб. документов. - М. : Изд-во БЕК, 1996. - Т. 1. - С.467-470.
8. Тупиця О. Л. Профспілки в політичній системі сучасної України: груповий вимір

представництва політичних інтересів / С. 139-141.  
О. Л. Тупиця // Грані. – 2007. - № 1 (51). –

*Червякова О. В. Право на об'єднання та принцип політичного нейтралітету працівників Служби безпеки України / О. В. Червякова // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 647–651 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09hovcbu.pdf>*

Досліджується взаємовідношення принципу свободи об'єднання та принципу політичного нейтралітету стосовно працівників Служби безпеки України, особливості реалізації якими права на об'єднання не визначені чинним законодавством належним чином і потребують переосмислення в умовах визнання цієї категорії працівників суб'єктами трудового права.

\*\*\*

*Червякова О.В. Право на объединения и принцип политического нейтралитета работников Службы безопасности Украины*

Исследуется взаимоотношение принципа свободы объединения и принципа политического нейтралитета относительно работников Службы безопасности Украины, особенности реализации которыми права на объединения не определены действующим законодательством должным образом и требуют переосмысления в условиях признания этой категории работников субъектами трудового права.

\*\*\*

*Chervyakova O.V. The Right to Associations and Principle of a Political Neutrality of Workers of Security Service of Ukraine*

The mutual relation of a principle of freedom of association and principle of a political neutrality concerning workers of Security service of Ukraine, feature of realization with which rights to associations is investigated are not defined by the current legislation properly and reconsideration in the conditions of a recognition of this category of workers subjects of the labor right demand.