

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Международно-правовые аспекты права на объединение в профессиональные союзы

*Григорашенко Л.А.**

*Бирюков П.Н.***

Регулирование отношений в области реализации свободы объединения в профессиональные союзы осуществляется как международно-правовыми нормами, так и нормами внутригосударственного права.

Международно-правовые нормы, регламентирующие осуществление права на объединение в профессиональные союзы, можно классифицировать по различным основаниям.

По характеру содержащихся в международно-правовых нормах предписаний можно выделить нормы-принципы, нормы-определения, нормы-правомочия, нормы-обязанности, нормы-запреты. К примеру, п. 2 Декларации МОТ “Об основополагающих принципах и правах в сфере труда” 1998 г.¹ в качестве принципа, касающегося основополагающего права человека, называет свободу объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров.

Нормы-определения раскрывают содержание тех или иных понятий, используемых в международном праве. Статья 2 Конвен-

* Григорашенко Леонид Александрович – преподаватель кафедры трудового права Воронежского государственного университета.

** Бирюков Павел Николаевич – д.ю.н., доцент кафедры конституционного и международного права Воронежского государственного университета.

¹ Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. Женева: Международное бюро труда, 1996. С. 23-25.

ции №154 МОТ “О содействии коллективным переговорам” 1981 г.² определяет термин “коллективные переговоры” - все переговоры, которые проводятся между предпринимателем, группой предпринимателей или одной или несколькими организациями предпринимателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями трудящихся – с другой, в целях: определения условий труда и занятости; и (или) регулирования отношений между предпринимателями и трудящимися; и (или) регулирования отношений между предпринимателями или их организациями и организацией или организациями трудящихся.

Примером нормы-правомочия, предоставляющей соответствующим адресатам определенные субъективные права, может служить ст. 22 Пакта о гражданских и политических правах 1966 г.,³ закрепляющая право каждого человека на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Нормы-обязанности устанавливают меры должного поведения субъектов международных правоотношений. В соответствии с п. 2 ст. 3 Конвенции №87 МОТ “Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию” 1948 г.⁴ установлена обязанность государственных властей воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить право на свободу функционирования профсоюзов или воспрепятствовать его законному осуществлению. Положением ст. 6 Конвенции № 98 МОТ “Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров” 1949 г.⁵ установлена норма-запрет истолкования Конвенции как наносящей ущерб правам или положению государственных служащих.

По сфере действия выделяются универсальные, региональные и локальные нормы международного права. Универсальные нормы охватывают своим участием большинство государств мира (к примеру, Устав ООН). Региональные нормы действуют в пределах стран одного региона: право Европейского Союза,⁶ нормы Со-

² Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1935-1938.

³ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁴ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919-1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 859-864.

⁵ Там же. С. 1010-1014.

вета Европы,⁷ акты, принимаемые органами СНГ⁸ и т.п. Локальные нормы регулируют отношения двух или нескольких субъектов международного права.

Международно-правовые нормы, регламентирующие отношения, возникающие в ходе осуществления права на объединение в профессиональные союзы, реализуются в Российской Федерации в двух основных формах. Во-первых, в форме издания внутригосударственных актов, регулирующих те же вопросы, что и международно-правовые нормы, и, во-вторых, в форме непосредственного применения норм международного права в качестве регуляторов возникающих отношений. При этом прямое, непосредственное применение конкретного международного договора возможно и на основе акта, изданного в его исполнение.⁹

1. Внесение изменений в законодательство Российской Федерации на практике осуществляется следующими способами:

путем определения порядка применения норм конкретного международного договора.¹⁰ Постановление Правительства РФ “Об органе, обеспечивающем осуществление международных договоров Российской Федерации по вопросам внешней трудовой миграции” от 4 ноября 1993 г.¹¹ возложило на федеральную миграционную службу России функции уполномоченного органа с российской стороны по осуществлению межправительственных

⁶ См. подробнее: Абдуллин А.И. Право Европейских Сообществ: к вопросу о классификации источников // Правоведение. 2001. № 4; Европейское право / Под ред. Л.М. Энтина. М., 2001; Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты. М., 1993.

⁷ См. подробнее: Глотов С.А. Россия и Совет Европы: политико-правовые аспекты взаимодействия. Краснодар, 1998; Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М., 1997.

⁸ См. подробнее: Королев Ю.А. Проблемы соотношения законодательства государств – участников СНГ и актов органов Содружества // Государство и право. 1995. № 2; “Круглый стол” журнала “Государство и право” - Политико-правовые проблемы Содружества Независимых Государств // Государство и право. 1993. № 7; Манов Б.Г. О соотношении права СНГ и современного международного права // Журнал российского права. 1999. № 7/8; Пустогаров В.В. Международно-правовой статус Содружества Независимых Государств // Государство и право. 1993. № 2.

⁹ Бирюков П.Н. Международное право. М., 2000. С. 76.

¹⁰ Игнатенко Г.В. Акты о порядке исполнения международных договоров СССР в механизме реализации норм международного права // Проблемы реализации норм международного права. Свердловск, 1989. С. 4-10.

¹¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 46. Ст. 4453.

соглашений о принципах направления и приема иностранных граждан на работу на предприятиях, объединениях и организациях РФ; путем издания во исполнение принятого международного договора соответствующих нормативных актов. К примеру, Указом Президента РФ “Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека” от 29 марта 1998 г. (в ред. от 22.12.1999)¹² в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека учреждена должность Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека.

Федеральный закон от 20 марта 2001 г. “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод”¹³ произвел соответствующие изменения в текст целого ряда законодательных актов;

путем включения в действующее законодательство отсылок к международному договору (договорам). Отсылки в данном случае применяются как к уже действующим, так и ко всем заключаемым РФ международным договорам в данной сфере отношений и носят, как правило, общий характер. В правовом регулировании свободы объединения в профсоюзы используется несколько типов отсылок¹⁴.

Наиболее часто употребляется *отсылка типа “если, то”*, предусматривающая, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством РФ, то применяются правила международного договора. Подобное правило содержат ст. 15 Конституции РФ, ст. 5 ФЗ “О международных договорах”, ст. 10 Трудового кодекса РФ¹⁵, ст. 53 ФЗ “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г.¹⁶ В ст. 6 ФЗ “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”¹⁷.

¹² Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1540; 1999. № 52. Ст. 6368.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 13. Ст. 1140.

¹⁴ См. подробнее: Бирюков П.Н. Указ. соч. С. 77-78.

¹⁵ Российская газета. 2001. 31 декабря.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

указанная норма изложена следующим образом: “Если международными договорами Российской Федерации, конвенциями Международной организации труда, ратифицированными Российской Федерацией, установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международных договоров и конвенций”.

Достаточно широкое применение в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений получила и *отсылка типа “и, и”*, предусматривающая наличие соответствующих нормативных положений и на уровне законодательства РФ, и на уровне международных договоров. К примеру, в соответствии со ст. 360 ТК РФ порядок проведения проверок должностными лицами и органами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, Трудовым кодексом, иными федеральными законами, а также решениями Правительства РФ и иными нормативными правовыми актами.

Применение *отсылки типа “если иное” или “за исключением”* связано с необходимостью установления правила, закрепляющего, что “данные отношения регулируются определенным образом, если иное не предусмотрено международным договором (за исключением случаев, предусмотренных международными договорами)”. Согласно ч. 4 ст. 11 ТК РФ, на территории Российской Федерации правила, установленные настоящим Кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, созданных или учрежденных ими либо с их участием, работников международных организаций и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. На основании п. 4 ст. 2 Федерального закона “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности” иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

II. Непосредственное прямое действие международных норм в сфере реализации свободы объединения в профессиональные союзы санкционировано нашим государством и основано на его суверенном праве допускать в качестве регуляторов внутренних отношений нормы иных правовых систем. При этом международно-правовые нормы применяются либо вместе с нормами права РФ, либо вместо последних без какой-либо трансформации, преобразования их в нормы внутригосударственного права.

Международные нормы в указанной сфере обеспечения свободы объединения в профсоюзы реализуются практически как специальные нормы по отношению к нормам российского законодательства о профсоюзах (которые выступают в роли как бы общих норм) и изымают отдельные отношения из сферы применения норм права России. Использование слов “как бы” обусловлено тем, что правило *lex specialis derogat legi generali* возможно применять лишь к нормам одной системы права (международного или внутригосударственного).

Государственное санкционирование можно рассматривать в двух аспектах: как общее и как специальное. Универсальной санкцией, адресованной всем субъектам российского права, на применение в их деятельности международно-правовых норм является норма ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. В качестве специальных санкций выступают отсылочные нормы, нормы актов, изданных во исполнение договоров, “привязки” к договорам и т.д.

Существует достаточно представительное количество международных договоров, затрагивающих отношения в области права на объединение в профессиональные союзы, в отношении которых со стороны РФ согласие выражено в форме федерального закона. К ним относятся Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 8) и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 22).

Россией ратифицированы также соответствующие Конвенции МОТ – №11 “Относительно прав на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве” 1921 г.¹⁸, № 87 “Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию” 1948 г.¹⁹,

¹⁸ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919-1956. Т. I. Женев: Международное бюро труда, 1991. С. 64-65.

¹⁹ Там же. С. 859-864.

№ 98 “Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров” 1949 г.²⁰.

Региональные стандарты в области осуществления права на объединение в профсоюзы установлены прежде всего Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.²¹, Европейской социальной хартией (в редакции 1996 г.)²² (п.п. 5,6 Часть I, ст. 5, 6 Часть II), нормами Хартии Сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 г.,²³ Конвенцией СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.²⁴ (ст. 12) и др.

В рамках общего права на свободу ассоциации право на создание профсоюзов закрепляет ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. В составе “права на свободу мирных собраний и ассоциации с другими” – ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п. 1 ст. 12 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека. Помимо указанного обстоятельства общим для всех вышеперечисленных актов является то, что право на создание профсоюзов закреплено в них путем указания на два правомочия: право создавать профсоюзы и право вступать в таковые для защиты своих интересов. Конкретизация нормативных положений, касающихся закрепления права на объединение в профсоюзы осуществляется путем указания на объективную самостоятельность данного права в общей системе прав и свобод и расширения правомочий, входящих в состав указанного права.

Европейская социальная хартия (п. 5 ч. I) закрепляет, что Стороны признают целью своей политики, проводимой путем использования как национальных, так и международных по своему характеру средств, достижение условий, при которых был бы эффективно реализован принцип свободы объединения, выражающийся в том, что все работники и предприниматели имеют право на свободу объединения в национальные и международные организации для защиты экономических и социальных интересов.

²⁰ Там же. С. 1010 - 1014.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

²² Европейская социальная хартия. Серия “Права человека”. №2. М., 1998. С. 72-111.

²³ Основные права человека в сфере труда и их защита. Библиотечка “Российской газеты”. Вып. 22-23. М., 1999. С. 56-59.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 3. Ст. 1489.

Статья 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах утверждает право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации.

Достаточно необходимую степень определенности право на создание профсоюзов получило в нормах ст. 2 Конвенции № 87 МОТ: “Трудящиеся и предприниматели, без какого бы то ни было различия, имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних”. Для всей Конвенции характерен широкий подход к определению профсоюзов – термин “организация” означает всякую организацию трудящихся или предпринимателей, имеющую целью обеспечение и защиту интересов трудящихся или предпринимателей (ст. 10). Вместе с тем, отсутствие в составе элементарных правомочий, установленных ст. 2, такой составляющей, как право на свободный выход из профессионального союза, вызывает некоторое недоумение, поскольку в таком качестве оно указано как одно из оснований применения защитных мер (п. 2 а) ст. 2 Конвенции № 98 МОТ).

В науке существует точка зрения о необходимости выделения так называемого “негативного” права на объединение, то есть права не вступать в профсоюз, воздерживаться от вступления. Это мнение нашло свое подтверждение и в судебной практике Европейского суда по правам человека (Young, James and Webster v. GB). На нормативном уровне подобное положение установлено в п. 11 Хартии Сообщества об основных социальных правах трудящихся: “Каждый предприниматель и каждый трудящийся свободен вступать или не присоединяться к ... организациям, не испытывая личного или профессионального урона”.

Таким образом, в государстве, и в частности в РФ, в сфере регулирования отношений, возникающих при осуществлении права на объединение в профсоюзы, действуют и нормы внутригосударственного, и нормы международного права. При этом в случае коллизии международные договоры Российской Федерации имеют приоритет.