

Правосубъектность Европейского союза и международное трудовое право

*Егорова Е.Н.**

В статье рассматривается вопрос о соотношении норм права ЕС и международного права, анализируются нововведения Лиссабонского договора. В качестве примера исследуются взаимодействие и развитие сотрудничества Европейского союза и Международной организации труда, полномочия институтов ЕС, государств-членов по заключению международных договоров, а также последствия присоединения ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: Европейский союз; трудовое право ЕС; Международная организация труда; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; правосубъектность ЕС.

За последние годы сфера регулирования трудового права Европейского союза значительно расширилась. К данной сфере стали относить регулирование рынка труда, положения безработных лиц, защиты личности работника, его чести и достоинства; круг вопросов, связанных с профессиональным обучением и переобучением, защитой определенных категорий работников. Это обогащает предмет трудового права ЕС, расширяет его границы, предоставляет большую защиту прав работников, делая его содержание актуальным.

Особое внимание к защите прав работников в рамках интеграционного объединения обусловлено высоким значением, которое придается разработке международных трудовых стандартов, закрепленных в конвенциях Международной организации труда и Совета Европы.

Государства ЕС не только провозгласили в учредительных договорах приверженность универсальным ценностям, образующим нерушимые и неотъемлемые права человека, но и ратифицировали международные и региональные акты, в том числе, затрагивающие трудовые аспекты.

Система регулирования трудовых отношений в ЕС формировалась с учетом международных и национальных трудовых стандартов.

* Егорова Екатерина Никитична – преподаватель кафедры права ЕС МГИМО (У) МИД России. katemgimo@gmail.com.

Соотношение норм трудового права ЕС и международного трудового права определяется спецификой права ЕС как особой правовой системы, не идентичной ни национальной, ни международной правовым системам¹.

Соотношение норм права ЕС и норм международного права неоднозначно. Международное право взаимодействует с правом ЕС посредством различных средств. Речь идет о международных договорах ЕС, законодательных актах ЕС, ссылающихся на нормы международного права, позициях и решениях Суда ЕС в отношении фундаментальных прав.

Судом ЕС в ряде дел² признано, что международные договоры, заключаемые Союзом с третьими странами и международными организациями, составляют интегральную часть права ЕС.

При рассмотрении дела Европейская комиссия против Совета³ Суд ЕС указал, что институты интеграционного объединения наделены полномочиями по заключению международных соглашений для реализации тех целей и задач, которые указаны в учредительных договорах. В решении указано, что в случае, когда Союз принимает общие нормы и правила, государства-члены не имеют права вне рамок институтов ЕС принимать на себя обязательства, которые могут затрагивать принятые Союзом нормы.

Применительно к международным договорам, заключенным государствами-членами до их вхождения в состав Евросоюза, в статье 351 Договора о функционировании ЕС указано, что положения учредительных договоров не затрагивают права и обязанности, возникшие из международных соглашений государств ЕС с третьими государствами, которые были заключены до 1 января 1958 года. Если данные соглашения противоречат нормам учредительного договора, то государства-члены должны предпринять все меры для устранения выявленных несоответствий.

Данная статья Договора содержит определенные противоречия.

С одной стороны, к международным договорам должен применяться принцип обязательности соблюдения международных договоров.

¹ Решение по делу C-26/62 *Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen* [1963] ECR 3.

² Решение Суда ЕС по делу C-181/73 *Haegeman* [1974] ECR 449; Решение Суда ЕС по делу C-12/86 *Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719; Решение Суда ЕС по делу C-321/97 *Andersson and Wakeras-Andersson* [1999] ECR 3551.

³ 3 Решение Суда ЕС по делу C-22/70 *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* [1971] ECR 00263.

С другой стороны, при противоречии норм права ЕС и положений заключенного международного договора государства ЕС обязаны устранить спорные вопросы в пользу первого, а именно права ЕС.

Исходя из анализа позиции Суда ЕС, можно сделать вывод о том, что предпринята попытка решить вопрос коллизии норм права ЕС и международного права исходя из принципа *pacta sunt servanda* и положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁴.

Дополнения к исследуемому аспекту внесены решениями Суда ЕС по делам МОКС⁵ и Кади⁶. В решении по делу МОКС подчеркивается недопустимость применения и толкования положений права ЕС национальными или международными судебными органами. Это право есть только у Суда ЕС. Данное положение закрепляется и в статье 344 Договора о функционировании ЕС, исходя из которой государства ЕС обязуются не передавать на рассмотрение споры иным способом, чем тот, который предусмотрен положениями учредительных договоров.

В деле Кади Суд ЕС указал, что может быть признано прямое действие резолюций Совета безопасности ООН, но действуя в рамках статьи 307 Договора о ЕС, невозможно отходить от принципов демократии и уважения прав человека, указанных в статье 6 Договора о ЕС, которые, в свою очередь, имеют безусловный приоритет над Уставом ООН.

Одной из принципиальных новелл Лиссабонского договора является наделение Европейского союза правосубъектностью. Отныне ЕС вправе вести переговоры и заключать международные договоры и соглашения с третьими государствами как двустороннего, так и многостороннего характера, сотрудничать с международными организациями и входить в их состав.

В данном контексте необходимо учитывать, что ЕС обладает той компетенцией, которую ему передали государства-члены. Евросоюз вправе осуществлять только такую деятельность, в отношении которой он получил конкретные полномочия. Но Договор о ЕС не содержит общей нормы, уполномочивающей Союз заключать международные соглашения.

⁴ G. de Baere *Constitutional Principles of the EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008. P. 79-82.

⁵ Решение Суда ЕС по делу C-459/03 *Commission of the European Communities v. Ireland* [2006] ECR 04635.

⁶ Решения Суда ЕС по объединенным делам C-402/05 и C-415/05 *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council* [2008] ECR 6351.

Ликвидировать указанный пробел частично смог Суд ЕС, сформулировав концепцию внешнего сопровождения внутренней деятельности ЕС⁷. В соответствии с этой концепцией предоставление ЕС компетенции принимать акты в целях достижения поставленных перед ним целей наделяет Союз правом заключать международные соглашения.

В соответствии со статьей 220 Договора о функционировании ЕС, Союз устанавливает сотрудничество с организациями ООН, с Советом Европы, с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и с Организацией экономического сотрудничества и развития.

В практическом плане ЕС расширяет свое участие в международных организациях. Союз наделен статусом наблюдателя при ООН, Международной организации труда, в порядке правопреемства стал членом Всемирной торговой организации. Договор о ЕС⁸ предусматривает вступление ЕС в число участников Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве коллективного члена.

Таков краткий срез взаимосвязи права ЕС и международного права. Четкий ответ на вопрос о том, каково соотношение этих норм, является дискуссионным, что объясняется сложностью структуры ЕС и его правовой природы.

Опираясь на общетеоретические вопросы взаимодействия норм международного права и права ЕС, рассмотрим конкретный пример сотрудничества Европейского союза и Международной организации труда.

За девяносто лет своего существования МОТ принято около двухсот Конвенций, закрепляющих международные стандарты в трудовой сфере. Восемь базовых Конвенций, устанавливающих основополагающие права и получивших наименование трудовых стандартов МОТ, действуют во всех государствах – участниках Организации. Выполнение положений этих конвенций стали своего рода условием членства в МОТ⁹.

⁷ Opinion № 1/76, Laying-up Fund [1977] ECR 742, paragraphs 3, 4; Opinion № 2/91, ILO [1993] ECR 1061.

⁸ Статья 6 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора.

⁹ Конвенция № 29 о принудительном труде (1930 г.); Конвенция № 87 о свободе ассоциаций и защите прав на организацию (1948 г.); Конвенция № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (1949 г.); Конвенция № 100 о равном вознаграждении (1951 г.); Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда (1957 г.); Конвенция № 111 о дискриминации в области труда и занятости (1958 г.); Конвенция № 138 о минимальном возрасте для приема на работу (1973 г.); Конвенция № 182 о наихудших формах детского труда (1999 г.)

Сотрудничество между ЕС и МОТ оформляется письмами о взаимопонимании между двумя организациями. В 1958 году между ЕС и МОТ заключено Соглашение о сотрудничестве. Данные письма и соглашения сосредоточены на развитии таких вопросов, как занятость, трудовое законодательство, ведение социального диалога и обеспечение социальной защиты¹⁰. В дополнение к соглашениям с МОТ, ЕС принял различные программные документы по сотрудничеству с Организацией. Взаимодействие ЕС и МОТ получило новый толчок в 2001 году, когда организации подчеркнули важность совместной работы в достижении их общих целей, в том числе, в области поддержания высоких социальных гарантий в условиях растущей глобализации.

Роль, которую должен играть в чисто практическом плане Европейский союз в рамках МОТ, является предметом дискуссий между ЕС и его государствами-членами. Согласно статье 12 Устава МОТ, международные организации могут участвовать в заседаниях, но без права голоса. В переговорах от имени ЕС с МОТ участвует Европейская комиссия. Озабоченностью государств ЕС является угроза нарушения принципа трипартизма и принижение роли социальных партнеров.

В 1986 году было принято решение Совета ЕС об участии сообществ в переговорах с МОТ по вопросам, входящим в исключительную компетенцию ЕС. В соответствии с решением Европейская комиссия после переговоров с социальными партнерами и с одобрения Совета начала переписку с Международным бюро труда (секретариатом МОТ). Комиссия, действуя в тесном сотрудничестве с государствами-членами, также представляет их на Генеральной конференции труда (орган МОТ, непосредственно занимающийся разработкой конвенций и рекомендаций).

Анализируя взаимоотношения МОТ и ЕС, необходимо учесть два аспекта. Во-первых, каким образом реализуются положения МОТ в праве ЕС, а, во-вторых, какие существуют противоречия между нормами МОТ и законодательством ЕС.

Торговые соглашения Европейского союза с третьими странами содержат ссылки на трудовые стандарты МОТ. Речь идет об оказании технического содействия, соблюдения прав работников в рамках устойчивого развития, осуществления торговли.

¹⁰ Corrigendum to the exchange of letters between the Commission of the European Communities and the International Labour Organization // Источник информации – Официальный вестник ЕС – OJ C 156, 30.05.2001. P. 5.

В соглашении между ЕС и ЮАР 2000 года хотя и имеются ссылки на трудовые стандарты МОТ, но не содержится никаких положений по процедуре рассмотрения жалоб в случае нарушения прав работников. Аналогична ситуация и с Соглашением об экономическом партнерстве между ЕС и группой государств бассейна Карибского моря «Карифорум» 2007 года.

Государства – члены ЕС не могут заключать международные соглашения, противоречащие нормам права ЕС. Если же вопрос касается исключительной компетенции ЕС, то в этом случае государства полностью теряют возможность заключать международные договоры.

В заключение № 2/91¹¹ Суд ЕС указал, что подписание конвенций МОТ подпадает под совместную компетенцию ЕС и государств-членов и заключаются ими совместно в интересах ЕС. Если речь не идет об исключительном ведении Союза, государства могут заключать международные договоры, предусматривающие установление более жестких правил в отношении защиты прав работников, нежели существующие минимальные трудовые стандарты ЕС. Например, положения статьи 153 Договора о функционировании ЕС не применяются к заработной плате, праву на объединение, праву на забастовку и праву на локаут. Соответственно, государства – члены Евросоюза вольны заключать самостоятельно международные соглашения. Но, несмотря на это, Суд ЕС в ряде решений¹² указал, что вопросы, связанные с заработной платой, могут косвенно подпадать под действие норм права ЕС в рамках регулирования обеспечения равной оплаты мужчинам и женщинам. Это правило распространяется и на реализацию права на забастовку.

Конфликты между нормами ЕС и МОТ могут возникать в рамках пересекающихся вопросов. Когда ЕС имеет внешние полномочия действовать в области, являющейся предметом Конвенции МОТ, то компетенция ЕС реализуется совместно с государствами-членами.

В деле № 158/91¹³, касающемся соотношения положений Конвенции МОТ № 89 о ночном труде женщин с положениями Директивы Совета

¹¹ Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty – Convention №170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work. Opinion № 2/91 // Источник информации – European Court reports [1993] 01061.

¹² Решение Суда ЕС по делам C-307/05 Yolanda Del Cerro Alonso and Osajudetza Servicio Vasco de Salud [2007] ECR 07109; C-438/05 International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti [2007] ECR 10779.

¹³ Решение Суда ЕС по делу C-158/91 Ministère public et Direction du travail et de l'emploi contre Jean-Claude Levy [1993] ECR 04287.

ЕС № 76/207 о применении принципа равного обращения в отношении мужчин и женщин в вопросах приема на работу и условий работы, Суд ЕС установил, что именно государства-члены обязаны полностью имплементировать положения Директивы, кроме случаев, когда применение соответствующих положений необходимо для обеспечения исполнения государством обязательств, вытекающих из соглашения с третьей страной до вступления в состав ЕС.

Позднее Суд ЕС рассматривал дело Европейской комиссии против Австрии¹⁴, в котором речь шла о нарушении Австрией обязательств, вытекающих из Договора о ЕС. Суд расширил трактовку статьи 307 Договора о ЕС. До вступления в ЕС Австрия ратифицировала Конвенцию МОТ № 45 о применении труда женщин на подземных работах. Суд установил, что положения Конвенции находятся в противоречии с положениями актов ЕС о равенстве мужчин и женщин. В этой связи Австрия должна была предпринять все меры по ликвидации несоответствия.

Степень участия ЕС в деятельности МОТ, а также соотношение норм трудового права ЕС и Конвенций МОТ определяется видом компетенции ЕС.

Европейской комиссией была предпринята попытка усилить влияние ЕС в деятельности МОТ. В 1994 году Европейская комиссия выдвинула предложение по осуществлению внешней компетенции ЕС в рамках Международной конференции труда в случаях, подпадающих под совместную компетенцию ЕС и его государств-членов. Согласно данному предложению государства ЕС могли бы иметь возможность ратифицировать Конвенции МОТ, входящие в общую сферу компетенции, только после получения предварительного одобрения Совета ЕС. При такой ситуации это бы сильно ограничило государства в возможности самостоятельных действий в рамках МОТ. Предложение было подвергнуто резкой критике со стороны Экономического и социального комитета, который объяснил это возможной угрозой системе трипартизма МОТ. Комитет совместно с Европейским парламентом посчитали, что Европейская комиссия должна ориентироваться в построении социального пространства ЕС на практику МОТ в целях купирования конфликтов между нормами права ЕС и МОТ.

Административный совет МОТ отметил, что возникает неопределенность относительно пределов реализации внешней компетенции

¹⁴ Решение Суда ЕС по делу C-203/03 Commission des Communautés européennes contre République d'Autriche ECR [2005] ECR 00935.

государств-членов и ЕС. Данное обстоятельство может означать уменьшение числа ратификаций Европейским союзом конвенций МОТ.

Для решения проблемы вступления в действие международных соглашений, заключаемых ЕС и отдельно государствами-членами, а также распределения компетенции ЕС – государств-членов и МОТ, ЕС необходимо более четко разграничить полномочия.

Членство в ЕС повлекло за собой для государств передачу части суверенитета Союзу в определенных сферах. В результате внешние полномочия ЕС по заключению международных соглашений имеют решающее значение для способности государств ЕС действовать в рамках МОТ. Внешние компетенции либо явно предоставляются в Договоре, либо подразумеваются в соответствии с концепцией о параллелизме. В сферах, относящихся к исключительной компетенции ЕС, государства-члены не имеют возможности для маневра. При осуществлении совместной компетенции государства-члены должны тесным образом сотрудничать с Евросоюзом.

Неразрешенным остается вопрос и о соотношении норм права ЕС и норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Контроль над заключаемыми Союзом международными договорами осуществляет Суд ЕС по запросу институтов ЕС и государств-членов. В 1999 году Суд ЕС постановил, что присоединение ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) невозможно, так как это не предусматривается Учредительными договорами. Однако Суд ЕС обращался к положениям Конвенции при рассмотрении ряда дел. Начиная с 1974 года, а именно с дела Нолд¹⁵, Суд ЕС ссылаясь на нормы ЕКПЧ. В деле Джонстон¹⁶ Суд ЕС указал, что принципы, лежащие в основе ЕКПЧ, должны учитываться и правом ЕС.

Присоединение ЕС в качестве коллективного члена к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусмотрено статьей 6 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора. С 2010 года ведется активная работа по разработке соответствующего документа, определяющего условия присоединения. Согласно Декларации № 2 присоединение должно осуществляться в соответствии с условиями, позволяющими сохранить особенности правопорядка ЕС,

¹⁵ Решение Суда ЕС по делу C-4/73 Nold v. Commission [1974] ECR 491.

¹⁶ Решение Суда ЕС по делу C-222/84 Marguerite Johnston v. The Chief Constable of The Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651.

а также не затрагивать компетенции ЕС или полномочия его институтов. После присоединения ЕС к ЕКПЧ нормы Конвенции становятся частью внутреннего права ЕС.

Права человека, гарантированные ЕКПЧ, провозглашены высшими ценностями и принципами права ЕС. Среди иных прав в Конвенции закрепляются и трудовые права, касающиеся запрета рабства и принудительного труда (статья 4), свободы собраний и объединений (статья 11), запрета дискриминации (статья 14).

Присоединение ЕС к ЕКПЧ позволит избежать различий в толковании одних и тех же прав человека Судом ЕС и Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ). Тем не менее, во избежание столкновения компетенций Суда ЕС и ЕСПЧ, в Лиссабонском договоре подчеркивается необходимость обеспечения автономии и специфики права ЕС и развития диалога между двумя Судами.

В Лиссабонском договоре предпринята попытка четкого распределения полномочий и ответственности между институтами ЕС и государствами-членами. Предусмотренное Лиссабонским договором реформирование и перераспределение полномочий институтов, совершенствование процесса подготовки и контроля над исполнением международных договоров, заключаемых Евросоюзом, наконец, присоединение ЕС к ЕКПЧ в качестве коллективного члена еще предстоит в полной мере реализовывать на практике.

The EU Legal Personality and International Labour Law (Summary)

*Ekaterina N. Egorova**

The article addresses the issue of the relationship between EU law and international law, examines Lisbon Treaty innovations. As an example, the article investigates the interaction and the development of cooperation between the European Union and the International Labour Organization, the powers of the EU institutions, of the Member States to enter into international agreements, and the impact of the EU accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Keywords: European Union; EU Labour Law; International Labour Organization; the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms; the legal personality of the EU.

* Ekaterina N. Egorova – lecturer at the Chair of the European Law, MGIMO-University MFA Russia. katemgimo@gmail.com.