



ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В СФЕРЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОФСОЮЗАМИ КОЛЛЕКТИВНЫХ ИНТЕРЕСОВ РАБОТНИКОВ

Ю. ЩОТОВА,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин, декан юридического факультета
Академии труда, социальных отношений и туризма

SUMMARY

The importance for the formation of an effective legal framework of national social partnership is the use of the accumulated experience of the relevant appropriate regulatory relations abroad and international standards in this area. They are not only the benchmark for the development and improvement of the existing rules, but at first-hand can be directly incorporated into the national system through the implementation. The article presents the comparison of international standards in the field of social partnership with the provisions of legislation of Ukraine, highlighted conflicting positions designated by the rules of law to the Constitution of Ukraine on this issue.

Key words: introduction, social partnership, social dialogue, union representation.

* * *

Важное значение для формирования эффективной законодательной базы отечественного социального партнерства имеет использование уже накопленного опыта регулирования соответствующих отношений за рубежом и международные стандарты в этой сфере. Последние не только являются ориентиром для развития и совершенствования существующих норм, но и непосредственно могут включаться в национальную систему путем имплементации. В статье проведено сравнение международных стандартов в сфере социального партнерства с нормами законодательства Украины, выделены противоречивые позиции, определено соответствие норм законов Украины нормам Конституции по этому вопросу.

Ключевые слова: имплементация, социальное партнерство, социальный диалог, профсоюзное представительство.

Постановка проблемы. Развитие социального партнерства в Украине сопровождается активным развитием законодательства в сфере трудовых правоотношений, которое не всегда соответствует условиям современности. Большое значение для формирования эффективной законодательной базы отечественного социального партнерства имеет использование уже накопленного опыта регулирования соответствующих отношений за рубежом и международные стандарты в этой сфере. Последние не только являются ориентиром для развития и совершенствования существующих норм, но и непосредственно могут включаться в национальную систему путем имплементации.

Актуальность темы исследования подтверждается важностью вопроса, опыт решения которого может стать полезным для других стран, сегодня является проблема имплементации международно-правовых норм в сфере представительства профсоюзами коллективных интересов работников, сформировавшаяся с принятием Закона Украины «О социальном партнерстве».

Состояние исследования. Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения проблемы имплементации международно-правовых норм в сфере представительства профсоюзами коллективных интересов работников осуществляется многими отечественными учеными.

Среди них следует назвать А. Силина, С. Иванова, В. Стаценка, А. Гавердовского и др., которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является четкое определение таких проблем и дальнейшие возможности их решения. Для достижения поставленной цели необходимо сравнение международных стандартов в сфере социального партнерства с нормами законодательства Украины, выделение противоречивых позиций, определение соответствия норм законов Украины нормам Конституции по этому вопросу.

Изложение основного материала. Имплементацией принято на-

зывать двухуровневый процесс осуществления норм международного права во внутреннем (внутригосударственном, национальном) праве государства. На международном уровне имплементация включает в себя разработку, принятие, осуществление международно-правовых норм и контроль этого процесса, как правило, универсальными международными организациями [1, с. 101]. На национальном уровне – это процесс юридического опосредования реализации норм международного права на территории государства, осуществляемый путем не только правотворческой и организационно-исполнительской деятельности, но и правоприменительной и право интерпретирующей деятельности государственных органов, а также деятельности по реализации международно-правовых обязательств других субъектов права (исходя из особенностей национальной имплементации международных договоров по правам человека, в процесс вступают физические лица) [2, с. 12-13].

На международном уровне имплементация международно-правовых норм в сфере представительства профсоюзами коллективных интересов работников преимущественно от-



носится к сфере функционирования МОТ. «Главная заслуга МОТ перед трудящимися всех стран – ее нормотворческая деятельность, выражающаяся в подготовке и принятии международных конвенций и рекомендаций, прежде всего, в области профсоюзных свобод и гуманизации условий труда», – делает вывод А.А. Силин [3, с. 7-8]. За прошедшие годы МОТ приняла более 370 конвенций и рекомендаций, охватывающих самые разнообразные отрасли социально-трудовых отношений, в том числе и сферу социального партнерства [4, с. 42-43]. Как указывает С.А. Иванов, «с момента создания (1919 г.) главным направлением деятельности МОТ было нормотворчество. Можно сказать, что в этом был смысл ее существования. И она достигла огромных успехов. За прошедшие годы МОТ приняла 187 конвенций и 184 рекомендации, касающиеся всех или почти всех сфер труда и трудовых отношений» [5, с. 17]. Сотрудничество Международной организации труда с Украиной за годы ее независимости стало системным и динамичным и направлено на ратификацию и практическое внедрение конвенций МОТ, содействие гармонизации национального законодательства с международными трудовыми нормами МОТ и европейскими стандартами. Украина ратифицировала более 60 конвенций (за годы независимости – 20), в том числе 8 фундаментальных [6, с. 300].

В то же время, «нормы конвенций и особенно рекомендаций МОТ не в полной мере реализованы в национальных актах, относящихся к социально-трудовым отношениям вообще и социальному партнерству в частности» [4, с. 42-43]. К сожалению, введение критериев репрезентации профсоюзов углубляет проблему расхождения норм национального законодательства Украины с международными трудовыми нормами МОТ. В частности, усложняется проблема значения легализации профессиональных союзов, которая возникла с объединением процедуры легализации и регистрации профессиональных союзов, а с принятием Закона Украины «О социальном диалоге в

Украине» от 23.12.2010 № 2862-VI [7] приобретает новую силу.

Легализация профсоюза определяется одним из критериев репрезентативности субъекта профсоюзной стороны для участия в коллективных переговорах с целью заключения коллективных договоров и соглашений, в трехсторонних или двусторонних органах и в международных мероприятиях в соответствии с ч. 3 ст. 4 указанного Закона. Это означает, что все нормы законодательства о труде Украины и аргументы ученых относительно приобретения профсоюзом трудовой правосубъектности с момента утверждения устава такой организации перечеркиваются, когда речь идет о представительстве профсоюзами интересов работников в рамках отношений социального партнерства.

Также нельзя оставлять без внимания те факты, что введение критериев репрезентативности не укладывается в существующие рамки социального партнерства, установленные как на международном, так и на национальном уровнях. На эти противоречия было обращено внимание народных депутатов Украины, которые обратились в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) отдельные положения статей 5, 6, 7, 8, 9, 10 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» от 23.12.2010 № 2862-VI [7]. Было, на наш взгляд, обоснованно отмечено, что «установление общих критериев репрезентативности на разных уровнях социального диалога, в частности отраслевом и на уровне «областей Украины», создаст препятствия для реализации профсоюзами права ведения коллективных переговоров и делегирование своих представителей в органы социального диалога на соответствующих уровнях, в результате чего их члены будут лишены представительства на уровне отраслевых соглашений, а также участия в управлении государственным социальным страхованием». Субъект права на конституционное представление также указал, что установленные формы

осуществления социального диалога лишают профсоюзы равных прав на участие в коллективных переговорах с целью заключения коллективных договоров и соглашений, в трехсторонних или двусторонних органах социального диалога и международных мероприятиях [8]. В то же время, руководствуясь формальными критериями (нарушение требований пункта 4 части второй статьи 39, части первой статьи 71 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» [9], а именно, наведение правового обоснования утверждений и аргументов относительно неконституционности правового акта, а также нарушение народными депутатами Украины вопросов, неподведомственных Конституционному Суду Украины) Конституционный суд Украины отказал в открытии конституционного производства по делу. Однако такой отказ не означает окончательного признания конституционности положений, поставленных под сомнение депутатами.

Относительно противоречий введения критериев репрезентативности профсоюзов международным стандартам в сфере труда, можно сказать, что это противоречит, прежде всего, Конвенциям МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» № 87 [10] и «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» № 98 [11].

Ратификация, как правило, определяется «исходным началом» процесса имплементации норм международного договора [1, с. 230]. В то же время, несмотря на ратификацию Конвенции МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» № 87 [10], о выполнении Украиной взятых в связи с этим обязательств нельзя утверждать в полном объеме. В частности, согласно ст. 1 Конвенции МОТ № 87, «каждый член Международной организации труда, для которого настоящая Конвенция имеет силу, обязуется провести в жизнь нижеследующие постановления». Согласно ст. 2 Конвенции МОТ № 87, «работники 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 последних». Как видим, эта статья содержит несколько принципиальных положений о порядке создания профсоюзов, которые при соблюдении указанных условий должны получать права по защите и представлению прав и интересов наемных работников. В контексте данного исследования важны условия создания таких организаций «на основе свободного выбора их членом», «без предварительного разрешения», «подчинение уставам профсоюзов». Введение же критериев репрезентативности противоречат этим международным стандартам. Более того, в ст. 7 указанной Конвенции МОТ четко определено, что «приобретение прав юридического лица организациями трудящихся и предпринимателей, их федерациями и конфедерациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать применению постановлений ст. 2, 3 и 4». В ч. 2 ст. 8 определяется, что «национальное законодательство не затрагивает гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, и применяется таким образом, чтобы не нарушать их». Согласно ст. 11, каждый член Международной организации труда, для которого настоящая Конвенция имеет силу, обязуется принять все необходимые и соответствующие меры, чтобы гарантировать работникам и работодателям свободное осуществление права на организацию».

В ст. 4 Конвенции МОТ № 98 предусмотрена необходимость принятия мер «в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе». Введение же критериев репрезентативности профсоюзов полностью противоположно поощрению, развитию и использованию процедуры коллективно-договорного регулирования труда, ведь добровольные объединения работников при несоответствии критериям лишаются возможности самостоятельно вести кол-

лективные переговоры и заключать коллективные договоры.

Итак, установлением критериев репрезентативности профсоюзов Украина не выполняет взятые на себя обязательства по ратифицированным Конвенциям МОТ № 87 и 98, которые касаются обеспечения политики социального партнерства. При этом Конвенции № 87 и № 98 относятся к числу базовых в области социального партнерства. «Нормы этих конвенций и рекомендаций в совокупности создают целостную систему правового обеспечения социального партнерства и служат юридической основой для организации эффективно действующей системы социального партнерства на национальном уровне», – определяет В. Стаценко. Сам факт ратификации конвенций, содержащих в себе более высокий уровень гарантий в сфере социального партнерства, позволяет не только совершенствовать и развивать правовую базу в этой сфере, но и создает дополнительные препятствия для отказа от этих, уже закрепленных в законодательстве, норм, способствует внесению элементов стабильности в практику реализации социального партнерства в условиях изменяющейся социально-экономической и политической конъюнктуры» [4, с. 43].

Таким образом, констатируем несоответствие ч. 3 ст. 4, ст. 5, 6, 7 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» [7], 20, 24 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [12] положениям ст. 1, 2, 7, 8, 11 Конвенции МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» № 87 [10] и ст. 4 Конвенции МОТ «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» № 98 [11].

Обратим внимание и на тот факт, что в Модельном Законе «О социальном партнерстве» [13] представителями работников определяются профсоюзы, их объединения (ассоциации), другие профсоюзные организации, предусмотренные уставами, в лице их соответствующих органов или иные представители, уполномоченные работниками на пред-

ставительство на общем собрании (конференции). Как видим, условием полномочности профсоюзов является уполномочивание со стороны работников. О признании государством их репрезентативности речь не идет. При этом одним из принципов социального партнерства определяется «признание правомочности представительства сторон социального партнерства». В то же время, в Законе Украины «О социальном диалоге в Украине» принципом осуществления его в Украине определяется «репрезентативность и правомочность сторон и их представителей», что фактически означает условие определения субъектов профсоюзной стороны для участия в коллективных переговорах по заключению коллективных договоров и соглашений, трехсторонних или двусторонних органах и в международных мероприятиях по критериям репрезентативности.

Противоречивы и нормы законов Украины по этому вопросу. Так, в ст. 36 Конституции Украины [14] предусмотрено, что, во-первых, «профессиональные союзы создаются без предварительного разрешения на основе свободного выбора их членом», во-вторых, «все профессиональные союзы имеют равные права». В Решении Конституционного Суда Украины от 29 октября 1998 № 14-рп/98 по делу о профсоюзе, действующем на предприятии, [15] правило равенства прав профсоюзов конкретизируется: «из содержания части третьей статьи 36 Конституции Украины следует, что все профессиональные союзы, которые созданы и действуют согласно их уставам на предприятиях, в учреждениях, организациях, имеют гарантированные Конституцией Украины равные права для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членом».

Выводы. Таким образом, введение критериев репрезентативности профсоюзов в Украине для их участия в коллективных переговорах с целью заключения коллективных договоров и соглашений, в трехсторонних или двусторонних органах и в международных мероприятиях четко нарушает правило равенства прав



профсоюзов и их объединений, принцип свободы ассоциации работников для защиты и представительства их прав и интересов. Это фактически означает наличие проблем имплементации международно-правовых норм в сфере представительства профсоюзами коллективных интересов работников. В частности, нормы ч. 3 ст. 4, ст. 5, 6, 7 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине», 20, 24 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не соответствуют положениям ст. 1, 2, 7, 8, 11 Конвенции МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» № 87, ст. 4 Конвенции МОТ «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» № 98, ст. 36 Конституции Украины.

Список использованной литературы:

1. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский. – Киев. «Выща школа», 1980. – 318 с.
2. Рабінович П.М., Раданович Н.М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації. Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Сер.І. Дослідження та реферати. – Вип. 4. – Львів: Астрон, 2002. – С. 12-13.
3. Силян А.А. Концепция трудовых и производственных отношений: постановка проблемы / А.А. Силян // Труд за рубежом: Социальное партнерство и урегулирование трудовых конфликтов. – № 1 (17). – 1993. – С. 5-15.
4. Стаценко В. Правотворча та правозахисна діяльність Міжнародної Організації Праці у сфері соціального партнерства та її значення для пострадянських держав / В. Стаценко // Профспілки України. – 2001. – № 4 (112). – С. 41-46.
5. Иванов С.А. Контроль за применением международных норм о труде и его проблемы / С.А. Иванов // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 17-24.
6. Акулов М. Г., Драбаніч А. В., Євась Т. В. та ін. Економіка праці і соціально трудові відносини. Навч. посіб. / М. Г.Акулов, А. В.Драбаніч, Т. В.Євась та ін.– К.: Центр учбової літератури, 2012. – 328 с.
7. Верховна Рада України, Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-17/print1331624594677362>.
8. Конституційний Суд; Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 5, 6, 7, 8, 9, 10 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 27.12.2011 № 67-у/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v067u710-11>
9. Верховна Рада України, Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 № 422/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-вр>.
10. Міжнародна організація праці; Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію, Міжнародний документ від 09.07.1948 № 87 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу. – http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_125&c=1#Card.
11. Міжнародна організація праці; Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів, Міжнародний документ від 01.07.1949 № 98 [Електронний ресурс]. : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу. – http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_004&c=1#Card.
12. Верховна Рада України; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 45.
13. СНД; Модель, Міжнародний документ, Модельний закон про соціальне партнерство від 16.11.2006: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_g07
14. Верховна Рада України; Конституція України від 28 червня 1996 року.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/constitution.html>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Вільної профспілки працівників метрополітенів України щодо офіційного тлумачення поняття «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації», використаного в абзаці шостому частини першої статті 43-1 Кодексу законів про працю України (справа про профспілку, що діє на підприємстві) від 29.10.1998 № 14-рп/98: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-98>