



ПРАВО РАБОТОДАТЕЛЕЙ НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ

Ольга БРИЛЁВА,

аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин
экономико-правового факультета
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

Summary

In this article there are provisions of the legislative acts of Ukraine, the draft Labour Code of Ukraine with international legal standards on freedom of employers association. Suggestions for Improvement legal laws of Labor Code of Ukraine are offered, Law of Ukraine «On employers' organizations, their unions, rights and guarantees of their activity», the draft Labour Code of Ukraine in order to bring these acts in line with international human rights instruments in the field of providing the right to freedom of association of employers.

Key words: employer, freedom of association, right to freedom of association of employers, employers' organizations, employers' associations.

Аннотация

В статье проводится сравнительно-правовой анализ актов действующего законодательства Украины, проекта Трудового кодекса Украины с международно-правовыми стандартами права работодателей на свободу объединения. Вносятся предложения по совершенствованию действующего Кодекса законов о труде Украины, Закона Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности», проекта Трудового кодекса Украины с целью приведения указанных актов в соответствие с международными актами о правах человека в сфере закрепления права работодателей на свободу объединения.

Ключевые слова: работодатель, свобода объединения, право работодателей на свободу объединения, организации работодателей, объединения организаций работодателей.

Постановка проблемы. Важное место среди основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит праву на свободу объединения, провозглашенному в международных актах и актах национального законодательства. Право на свободу объединения, в том числе работодателей, определяется и гарантировано Конституцией Украины, в частности ст. 36, законами Украины, другими актами действующего законодательства Украины, которые в свою очередь опираются на общепризнанные международные документы в данной сфере. При этом актуализируются проблемы несоответствия норм украинского законодательства и международных актов относительно регулирования права работодателей на свободу объединения.

Актуальность темы исследования. Со становлением института социального партнерства и развитием коллективно-договорного регулирования социально-трудовой сферы в Украине появились новые субъекты трудового права – организации работодателей, их объединения.

В Украине организации работодателей и их объединений начали создаваться в начале 90-ых годов прошлого века, а на законодательном уровне их деятельность впервые была урегули-

рована лишь в 2001 году с принятием специального нормативно-правового акта – Закона Украины «Об организациях работодателей» от 24.05.2001 года. Данный Закон не был лишен недостатков, в связи с чем был принят новый Закон Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности».

Правовой статус организаций работодателей и их объединений не раскрыт полностью, так как в настоящее время нет специального комплексного научного исследования их теоретических и практических проблем.

Состояние исследования. Отдельные теоретические и практические аспекты правового статуса организаций работодателей, их объединений как субъектов трудового права, коллективных трудовых правоотношений, социального диалога в сфере труда исследуются в работах украинских ученых: Н.Б. Болотиной, Г.С. Гончаровой, И.М. Дубровского, М.Л. Дубровского, В.В. Жернакова, В.И. Жукова, В.В. Лазора, Г.М. Николайченко, С.М. Прилипко, А.И. Процевського, В.Г. Ротаня, О.А. Хименко, Н.М. Хуторян, Г.И. Чанышевой и др.

Целью статьи является осуществление сравнительно-правового анализа актов действующего законода-

тельства Украины с международными стандартами права работодателей на свободу объединения.

Изложение основного материала.

Право на свободу объединения предполагает не только возможность свободного членства, но и свободу инициативы в создании такого объединения либо непринадлежность к одной из таких организаций.

В международном трудовом праве право и принцип свободы объединения считаются основополагающими. Международные стандарты права на свободу объединения содержатся в Международном билле о правах человека, актах Международной организации труда, Совета Европы, Европейского Союза.

В ч. 3 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года [1] провозглашено право каждого человека создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Положения Всеобщей декларации прав человека не могут рассматриваться как такие, который формулируют нормы трудового права, подлежащие применению в Украине. Эта Декларация была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, провозгласила задачи, к выполнению



которых должны стремиться государства-члены ООН. Она не подлежит ратификации или иной правовой форме признания её обязательной для Украины. Регулятивное значение Всеобщей декларации прав человека сводится к возможности ее использования для выяснения содержания принципа верховенства права, если этот принцип в соответствующих конкретных условиях подлежит прямому применению к конкретным правоотношениям или используется для определения возможности или невозможности применения конкретных правовых норм к спорным правоотношениям [2].

В ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах [3] закреплено право каждого человека на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Никто не может быть принужден к вступлению в какую-либо ассоциацию. Пользование правом на свободу ассоциации не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе для государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.

В ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [4] содержатся обязательства, возложенные на государства, участвующие в этом пакте, по обеспечению права каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в них по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Важно то, что именно в этом Пакте впервые на международном уровне были определены задачи профсоюзов: обеспечение и защита экономических и социальных интересов, то есть не только интересов, непосредственно связанных с трудом, но и более широкого круга интересов, включающих экономическую и социальную сферы.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года является международным договором, под-

лежащим ратификации. Этот Пакт был ратифицирован Советским Союзом 18 сентября 1973 года. Украина стала участницей этого Пакта в порядке правопреемства. В соответствии со ст. 7 Закона Украины «О правопреемстве Украины» [5] Украина является правопреемником по международным договорам Союза ССР, не противоречащим Конституции Украины и её интересам. При таких условиях Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах подлежит применению в Украине, хотя он и не подпадает под формулировку ч. 1 ст. 9 Конституции Украины и ч. 1 ст. 19 Закона Украины «О международных договорах Украины» [6]. Из ст. 2 этого Пакта следует, что указанные в нем права не обеспечиваются безоговорочно. На государства-участников Пакта возлагается лишь обязанность в максимальных пределах имеющихся ресурсов осуществлять мероприятия с целью постепенного обеспечения полного осуществления прав, закреплённых в настоящем Пакте.

В ч. 3 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и ч. 3 ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится ссылка на Конвенцию МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г., которая касается в равной мере права на ассоциацию как работников, так и работодателей, отсюда следует сделать вывод, что нормы международных пактов ООН распространяются и на профсоюзы, и на организации работодателей.

Международная организация труда уделяет особое внимание праву на свободу объединения, которое именно ею отнесено к основополагающим принципам и правам в сфере труда. По крайней мере 8 конвенций и 3 рекомендации непосредственно связаны с реализацией этого права. 18 июня 1998 года Международная конференция труда приняла торжественную Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда, которой подтверждается решимость международного сообщества добросовестно воплощать в жизнь право работников и работодателей на свободу объединения и коллективные переговоры [7, с. 162].

Основные правовые основы свободы объединения работодателей в сфере

труда закреплены в Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г., в соответствии со ст. 2 которой свободу ассоциации следует понимать как право работников и работодателей, без каких бы то ни было различий, создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также вступать в них при одном условии, а именно подчиненности их уставам [8]. В указанной Конвенции термин «организация» означает любую организацию работников или работодателей, имеющую целью поощрение, обеспечение и защиту интересов работников или работодателей (ст. 10). Конвенция МОТ № 87 является частью национального законодательства Украины и в равной степени распространяется как на организацию работников, так и на организацию работодателей.

Следует отметить, что МОТ выступает за независимость организаций работодателей и защищает их от вмешательства государственных органов и профсоюзных организаций. Данные нормы, кроме закрепления в ст. 3 Конвенции № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г., также содержатся в ч. 1 ст. 2 Конвенции № 98 о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров 1949 г. [9].

Европейская социальная хартия представляет собой многосторонний региональный договор, устанавливающий механизм международной защиты экономических и социальных прав человека для государств-членов Совета Европы [10]. Эта Хартия дополняет в рамках Совета Европы Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая предусматривает защиту гражданских и политических прав. Согласно ч. 1 ст. 5 Европейской социальной хартии (пересмотренной) с целью обеспечения и поощрения свободы работников и предпринимателей создавать местные, национальные и международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов и вступать в такие организации стороны обязуются, что национальное законодательство не будет никаким образом ограничивать эту свободу либо использоваться для ее ограничения.

Ст. 5 «Право на организацию» Европейской социальной хартии (пере-



смотренной) вошла в перечень статей, по которым Украина взяла на себя обязательство в соответствии с Законом Украины «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной)» от 14 сентября 2006 г.

Также основные европейские стандарты по созданию благоприятных условий для развития неправительственных организаций систематизированы в Основопологающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе, принятых в июле 2002 г. [11], и Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе № CM/Rec (2007 г.) 14 [12], принятой в октябре 2007 г. Украина в соответствии со своими международными обязательствами должна при разработке национального законодательства также руководствоваться данными документами. Однако до недавнего времени эти обязательства Украины еще не были выполнены.

Право на свободу объединения также провозглашается в актах Европейского Союза о правах человека – Хартии об основных социальных правах работников 1989 г. и Хартии основных прав ЕС 2000 г. Согласно ст. 11 Хартии об основных социальных правах работников работодатели и работники в Европейском Союзе имеют право объединения с целью создания профессиональных организаций или профессиональных союзов по своему выбору для защиты своих экономических и социальных интересов. Каждый работодатель и каждый работник имеют свободу вступать или не вступать в подобные организации, не испытывая из-за этого какого-либо персонального или профессионального вреда. Последнее положение существенно дополняет содержание права на свободу объединения, провозглашенного в актах ООН и МОТ.

В Украине организации работодателей начали создаваться в начале 90-х годов прошлого столетия. Однако в течение десятилетия в Украине отсутствовала законодательная основа их деятельности. Впервые на законодательном уровне правовой статус организаций работодателей и их объединений в Украине был закреплен в 2001 г. с принятием Закона Украины «Об организациях работодателей» от

24.05.2001 г. Закон стал первым специальным нормативно-правовым актом, который определил правовые, социальные, экономические, организационные основы создания и функционирования организаций работодателей, формы и направления их деятельности, а также принципы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, профессиональными союзами, их объединениями, другими объединениями граждан.

В ст. 2 Закона впервые в национальном законодательстве было закреплено право работодателей на свободу объединения и в ч. 1 предусмотрено, что работодатели имеют право на свободу объединения в организации работодателей для осуществления и защиты своих прав и удовлетворения социальных, экономических и иных законных интересов на основе свободного волеизъявления без какого-либо предварительного разрешения вступления в такие организации на условиях и в порядке, определенных их уставами, участия в организациях работодателей, а также свободного выхода из них на условиях и в порядке, определенных законодательством и их уставами, международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины.

Вместе с тем практика применения указанного Закона выявила ряд его недостатков. В частности, ч. 1 ст. 9 Закона «Об организациях работодателей» допускалось создание организации работодателей не менее десятию работодателями (для отраслевой организации работодателей это число составляет два), что противоречило ст. 5 Европейской социальной хартии (пересмотренной), согласно которой национальные законы не могут ограничивать свободу работников и работодателей создавать организации для защиты своих интересов или использоваться для ее ограничения. Указанное положение противоречило также ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая допускает ограничение законом права на ассоциацию, если это необходимо в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и интересов других лиц. Вместе

с тем наличие в этой статье правила о возможности создания организации не менее чем десятию работодателями само по себе создавало угрозу ограничения права работодателей на объединение. Поэтому эта статья требовала изменений.

22 июня 2012 г. был принят новый Закон Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» [13], а Закон Украины «Об организациях работодателей» от 24 мая 2001 г. утратил силу. В ст. 2 Закона закреплено право работодателей на объединение. Согласно ч. 1 указанной статьи работодатели имеют право объединяться в организации работодателей, свободно вступать в такие организации и выходить из них, принимать участие в их деятельности на условиях и в порядке, определенных их уставами.

Формулировка указанного права в новом Законе является более лаконичной по сравнению с ранее действующим Законом, но это вызывает возражения. Содержание права работодателей на свободу объединения, закрепленного в части первой ст. 2 Закона Украины «Об организациях работодателей», являлось более полным и соответствовало положениям Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию, других актов МОТ.

Новеллой Закона Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» является то, что права и законные интересы работодателей вправе представлять и защищать только те организации работодателей, их объединения, которые отвечают критериям репрезентативности, определенным Законом.

Ст. 5 Закона Украины «О социальном диалоге в Украине» от 23 декабря 2010 г. [14] определены общие критерии репрезентативности для субъектов стороны работодателей, а именно:

- легализация (регистрация) организаций работодателей, их объединений и их статус;
- общая численность работников, работающих на предприятиях-членах соответствующих организаций работодателей;
- отраслевая и территориальная разветвленность.

При этом согласно ч. 2 ст. 20 Закона Украины «Об организациях работода-



телей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» организации работодателей, их объединения, которые не отвечают критериям репрезентативности, определенным Законом, по решению своих выборных органов могут предоставлять в установленном порядке полномочия по представительству своих интересов репрезентативным организациям работодателей или репрезентативным объединениям организаций работодателей, действующим на соответствующем уровне [13].

Выводы. Новый Закон Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» устранил недостатки ранее действующего Закона относительно количественных ограничений при образовании организаций работодателей. Согласно ч. 1 ст. 10 Закона Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» учредителями организации работодателей являются работодатели. Таким образом, в такой редакции положения ч. 1 ст. 10 Закона полностью соответствуют Конституции Украины и международным стандартам права на свободу объединения.

В то же время в действующем КЗоТ Украины отсутствуют нормы о праве работодателей на свободу объединения и механизм его реализации, что свидетельствует о несоответствии Кодекса международным актам о правах человека в этой сфере. Этот пробел должен быть устранен в проекте Трудового кодекса Украины, который содержит отдельную ст. 27 «Основные права работодателя». Однако, как и в действующем КЗоТ Украины, в новом Кодексе отсутствуют нормы о правовых основах создания и деятельности организаций работодателей, их объединениях, что вызывает возражения, ведь речь идет о субъектах коллективных трудовых правоотношений и субъектах трудового права, правовой статус которых должен быть закреплен нормами именно этой отрасли права.

В ч. 1 ст. 2 Закона Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» право работодателей на свободу объединения следует изложить в соответствии с положениями Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и

защите права на организацию 1948 г. Кроме того, в актах МОТ говорится о свободе объединения, а в ст. 2 нового Закона, в отличие от ст. 2 ранее действующего Закона, закреплено право работодателей на объединение, что не соответствует Конвенции МОТ № 87 и Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда от 18 июня 1998 г.

Список использованной литературы:

1. Загальна декларація прав людини : прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3. – С. 29–35.

2. Єрьоменко В. Колізії між актами міжнародного права та нормативно-правовими актами України про працю // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С. 115–128.

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 16.12.1966 р. // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

4. Міжнародний пакт об економічних, соціальних і культурних правах // Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

5. Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2317.

7. Давиденко В. Соціальний діалог у формуванні політики Міжнародної організації праці / В. Давиденко // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 151–164.

8. Про свободу асоціації та захист права на організацію : Конвенція Міжнародної організації праці від 09.07.1948 р. № 87 // Офіційний сайт

Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_125.

9. Про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів : Конвенція Міжнародної організації праці від 01.07.1949 р. № 89 // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_004.

10. Европейская социальная хартия (пересмотренная) : Международный документ от 03.05.1996 г. № ETS № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.

11. Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе : приняты в июле 2002 г. // Официальный сайт Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Principes%20version%20russe.pdf>.

12. Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе : принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании постоянных представителей министров // Официальный сайт Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/ngo/source/cmrec2007_14_russian.pdf.

13. Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. (із змін та доп.) // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 151.

14. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 168.