

ЗАХИСТ ПРОФСПІЛКОВИХ ПРАВ У КОНТЕКСТІ ПРАВА НА СВОБОДУ АСОЦІАЦІЙ В РАМКАХ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ

PROTECTION OF TRADE UNION RIGHTS IN THE CONTEXT OF THE RIGHT TO FREEDOM OF ASSOCIATION WITHIN THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION

Гуміров О.І., аспірант кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Міжнародний гуманітарний університет

В статті досліджено актуальні питання захисту профспілкових прав у контексті права на свободу асоціацій в рамках Міжнародної організації праці. Дослідження виходить з однозначної актуальності Міжнародної організації праці в питаннях захисту профспілкових прав, в тому числі звертається увага на те, що дана міжнародна інституція має спеціалізований механізм контролю за застосуванням міжнародно-правових норм державами-членами.

Окремо і доволі детально розглядаються питання про роль ключових органів МОП в механізмі контролю за застосуванням державами-членами міжнародно-правових норм в контексті права на свободу асоціацій. Відмічається, що провідне місце в механізмі контролю за застосуванням державами-членами міжнародно-правових норм МОП посідає Комітет експертів з застосування конвенцій та рекомендацій.

Нарешті, в статті дається аналіз контрольно-наглядового механізму МОП, котрий охоплює: діяльність постійного Комітету експертів з застосування конвенцій та рекомендацій; створення на сесії Генеральної Конференції МОП Комітету з застосування конвенцій та рекомендацій; контрольні функції Адміністративної ради МОП; розгляд скарг на порушення профспілкових прав особливим Комітетом зі свободи асоціацій; призначення Адміністративною радою спеціальних комісій з розслідування (з виїздом в країну) та надання рекомендацій та комісія зі збирання фактів і примиренню в зв'язку з порушенням профспілкових прав; відправлення місії консультантів та регіональних консультантів; прямі контакти та інші, менш формальні заходи.

Аналізуючи механізм забезпечення захисту профспілкових прав в рамках МОП висловлюється припущення, що він є недостатньо ефективним. В зв'язку з цим, в статті даються певні пропозиції, що покликані певним чином нівелювати слабкий механізм захисту прав професійних спілок в рамках МОП, «розвантажити» Європейський суд з прав людини та гарантувати закріплення мінімальних обов'язкових стандартів у сфері прав професійних спілок, яким має відповідати законодавство та практики держав-членів МОП.

Ключові слова: право на свободу об'єднань, право на свободу асоціацій, захист профспілкових прав, Міжнародна організація праці, профспілкові права.

The article examines topical issues of trade union rights protection in the context of the right to freedom of association within the framework of the International Labor Organization. The study is based on the unequivocal relevance of the International Labor Organization in matters of protection of trade union rights, including drawing attention to the fact that this international institution has a specialized mechanism for monitoring the application of international legal norms by member states.

The issue of the role of key bodies of the ILO in the mechanism of monitoring the application of international legal norms by member states in the context of the right to freedom of association is considered separately and in detail. It is noted that the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations occupies a leading place in the mechanism of monitoring the application of ILO international legal norms by member states.

Finally, the article provides an analysis of the ILO's control and supervision mechanism, which includes: the activities of the permanent Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations; creation of the Committee on the Application of Conventions and Recommendations at the session of the ILO General Conference; control functions of the ILO Administrative Council; consideration of complaints about violations of trade union rights by the special Committee on Freedom of Association; appointment by the Administrative Council of special commissions for investigation (with departure to the country) and provision of recommendations and commissions for gathering facts and reconciliation in connection with the violation of trade union rights; sending missions of consultants and regional consultants; direct contacts and other, less formal measures.

Analyzing the mechanism for ensuring the protection of trade union rights within the framework of the ILO, it is suggested that it is insufficiently effective. In this regard, the article makes certain proposals designed to level the weak mechanism for the protection of the rights of trade unions within the framework of the ILO, to «unload» the European Court of Human Rights and guarantee the establishment of minimum mandatory standards in the field of trade union rights, to which the legislation and practices of the member states of the ILO must correspond.

Key words: right to freedom of association, right to freedom of association, protection of trade union rights, International Labor Organization, trade union rights.

Серед чисельних міжнародних організацій Міжнародна організація праці займає провідне місце в справі захисту прав профспілок. В рамках МОП не існує спеціальних механізмів захисту прав людини, наявні міжнародні процедури та механізми засновані на положеннях її Статуту.

На відміну від інших спеціалізованих організацій, що входять до системи ООН, МОП має спеціалізований механізм контролю за застосуванням міжнародно-правових норм державами-членами. Відповідно до положень Статуту, в МОП створений та успішно діє контрольно-наглядовий механізм, котрий охоплює:

- діяльність постійного Комітету експертів з застосування конвенцій та рекомендацій;
- створення на сесії Генеральної Конференції МОП Комітету з застосування конвенцій та рекомендацій;
- контрольні функції Адміністративної ради МОП;

– розгляд скарг на порушення профспілкових прав особливим Комітетом зі свободи асоціацій;

– призначення Адміністративною радою спеціальних комісій з розслідування (з виїздом в країну) та надання рекомендацій та комісія зі збирання фактів і примиренню в зв'язку з порушенням профспілкових прав;

– відправлення місії консультантів та регіональних консультантів;

– прямі контакти та інші, менш формальні заходи [3].

Всі ці органи та процедури покликані забезпечити виконання міжнародно-правових норм, що регулюють діяльність профспілок шляхом особливого політичного тиску на держави-члени, які ратифікувати положення конвенцій МОП, але порушують їх положення або не забезпечують їх виконання. МОП не наділена примусовими важелями і не може застосувати санкції по відношенню ані до держави, ані до роботодавця, що порушують авто-

ритетні міжнародно-правові акти. Але це не заважає їй в своїх доповідях робити зауваження державі-члену з приводу порушення конкретних положень ратифікованих нею конвенцій або ж згадати державу як порушницю в спеціальному параграфі, так званому «чорному списку», що для держави досить небажано, оскільки це підриває її міжнародний престиж.

Найбільш важливим органом в механізмі контролю за застосуванням державами-членами міжнародно-правових норм МОП в контексті права на свободу асоціацій є Комітет експертів з застосування конвенцій та рекомендацій. Цей Комітет почав свою роботу в 1927 році. До його складу входять 20 членів, що є провідними спеціалістами з питань права на національному та міжнародному рівнях, які призначаються Адміністративною Радою за пропозицією Генерального директора Міжнародного Бюро Праці на трирічний термін з можливістю пролонгації повноважень, але не більше 4 разів.

Базовими принципами роботи Комітету експертів з застосування конвенцій та рекомендацій є незалежність, безпристрасність та об'єктивність при визначенні того, якою мірою позиція тієї чи іншої держави відповідає положенням конвенцій та зобов'язанням, взятим на себе в рамках Статуту МОП.

Комітет покликаний розглядати наступні питання:

1) щорічні доповіді, що надаються у відповідності зі ст. 22 Статуту МОП про заходи, що були прийняті державами-членами для реалізації положень конвенцій, учасником яких вони є;

2) інформації і доповіді про конвенції та рекомендації, що представляються державами-членами у відповідності зі ст. 19 Статуту МОП;

3) інформацію і доповіді про заходи, що приймаються державами-членами у відповідності зі ст. 35 Статуту МОП [3].

Адміністративна Рада МОП передбачила систему надання доповідей. Доповіді з десяти найбільш важливих конвенцій, включаючи Конвенції про свободу об'єднань та захист права на організацію № 87 [1] та Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів № 98 [2], представляються кожні два роки. Уряд кожної держави представляє доповідь. На уряд держави-члена покладається обов'язок надати копії своїх доповідей організаціям роботодавців та профспілок як до завершення роботи над доповіддю, для того щоб врахувати в доповіді та дати відповідь на отримані від представників роботодавців та профспілок зауважень, так і після закінчення роботи над ним, одночасно з направленням доповіді до Міжнародного бюро праці. Представники роботодавців та працівників можуть направити свої коментарі до доповіді, як, безпосередньо, до уряду, так і до Міжнародного бюро праці.

Ключовим завданням Комітету експертів з застосування конвенцій та рекомендацій є вказати, в якій мірі законодавство та практика кожної держави-члена відповідає ратифікованим конвенціям в питаннях забезпечення профспілкових прав, а також відмічати якою мірою держави-члени виконали свої зобов'язання у відповідності з положеннями Статуту МОП в зв'язку з нормами.

Але Комітет експертів з застосування конвенцій та рекомендацій вправі лише робити зауваження або ж прямі запити урядам держав, що порушують конвенції МОП. Комітетом винесена значна кількість зауважень по відношенню до України з питань відповідності національного законодавства положенням ратифікованих Україною конвенцій.

Зауваження Комітету містять коментарі з основних питань, що піднімалися в зв'язку з застосуванням конвенцій, що регламентує профспілкові права будь-якою державою. Ці зауваження розміщуються в щорічній доповіді Комітету експертів, який згодом представляється на розгляд Комітету з застосування норм Міжнародної конференції праці в червні кожного року.

Прямі запити – ще один механізм контролю дотримання державами-членами міжнародно-правових норм в контексті права на свободу асоціацій – зазвичай стосуються питань більш технічного характеру або ж містять прогалини в наданні додаткової інформації. Вони не публікуються в доповіді Комітету експертів, а направляються безпосередньо уряду держави-члена.

Дозволимо висловити собі припущення, що саме доповідь Комітету експертів є більш результативним інструментом впливу в контексті дотримання державами-членами профспілкових прав. Хоча вона не передбачає накладання санкцій на державу-порушницю, саме загроза підриву міжнародного іміджу, міжнародний «осуд» є тими важелями, що змушують держави добровільно забезпечувати профспілкові права.

Отже, доповідь видається в двох томах. Перший том поділяється на дві частини: загальна доповідь, яка містить огляд роботи Комітету та звертає увагу сторін на питання, що представляють найбільший інтерес в контексті дотримання профспілкових прав або ж викликають особливі труднощі, та частина 2 – зауваження на адресу конкретних держав-членів.

Том другий містить загальний огляд національного законодавства держав-членів та практики застосування по відношенню до актів, що регламентують діяльність профспілок, та з яких були підготовлені доповіді з конвенцій, що не були ратифіковані державою-членом, відповідно до ст. 19 Статуту МОП.

В рамках Міжнародної організації праці діє спеціальна процедура контролю за дотриманням основоположного права на свободу асоціацій, включаючи так звані профспілкові права, що прямо закріплені в Конвенції про свободу асоціацій і захист права на організацію № 87 та Конвенції про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів № 98.

Специфіка цієї процедури була закладена в 1951 році, коли при Адміністративній раді МОП був створений Комітет зі свободи об'єднань, та Комісія з розслідування та застосування в області свободи об'єднань, котра була утворена МОП сумісно з ЕКОСОП ООН в 1950 р.

Комітет зі свободи об'єднань являється тристороннім органом Адміністративної ради, до складу якого входять дев'ять членів та дев'ять замісників, а також незалежний голова Комітету. Засідання Комітету зі свободи об'єднань проходять тричі на рік, носять закритий характер, а робочі документи носять конфіденційний характер.

Він розглядає скарги про невиконання державами ратифікованих і нератифікованих конвенцій про профспілкові свободи та дає рекомендації урядам країн-членів. Скарги можуть прийматися до розгляду незалежно від того, чи несе дана країна які-небудь зобов'язання, що витікають з будь-якої конвенції, що стосується свободи асоціацій.

Скарги до Комітету зі свободи об'єднань можуть подавати національні організації роботодавців чи працівників, міжнародні організації роботодавців та працівників, що мають дорадчий статус в МОП, або ж Міжнародним профспілковим секретаріатом, якщо мова йде про його філію, уряди держав-членів.

За підсумками розглянутої скарги Комітет приймає доповідь, в якій міститься його висновок. Комітет може запропонувати Адміністративній раді направити їх відповідному уряду держави-порушниці, звернувши увагу на факти порушення встановлених вимог та запропонувати уряду вжити заходи для виправлення ситуації, а також направити йому інформацію про такі заходи. Комітет також уповноважений рекомендувати переадресувати це питання Комісії з розслідування та примирення.

Наступний моніторинг виправлення ситуації державою-членом в частині порушення прав на свободу асоціацій може здійснюватися Комітетом експертів з застосування конвенцій та рекомендацій в рамках загальної

процедури контролю, якщо відповідна конвенція про свободу асоціацій ратифікована державою [4].

Ще одним спеціальним суб'єктом захисту прав, пов'язаних зі свободою об'єднань на міжнародному рівні є Комісія з розслідування та примирення в області свободи об'єднань.

Суб'єктами права на подачу звернень до Комісії з розслідування та примирення в області свободи об'єднань є держави-члени, що ратифікували конвенції про свободу асоціацій; держави-члени, що не ратифікували відповідні конвенції та не заперечують проти направлення скарги на розгляд Комісії; держави, що не є членами МОП, але є членами ООН, за умови, що Економічна та соціальна рада ООН направляє це питання на розгляд МОП, за умови, що відповідно держава не висловлює заперечень з цього приводу.

Комісія з розслідування та примирення в області свободи об'єднань складається з дев'яти незалежних експертів, що призначаються Адміністративною радою, які, зазвичай, працюють групами по три людини. До їх компетенції входить розгляд скарг з приводу порушення принципу свободи асоціацій. Ці скарги направляються Комісії лише Адміністративною радою, в тому числі і на прохання уряду держави, відносно якої надійшла скарга. Результатом розгляду скарги Комісією з розслідування та примирення в області свободи об'єднань є доповіді, які публікуються і є відкритими для ознайомлення.

Слід додати, що формально Адміністративна рада через генеральну конфедерацію може прийняти ряд санкцій проти держав-членів, що порушують базові принципи щодо свободи об'єднань, а також вжити «такі дії, які вважатиме доцільними» (ст. 33 Статуту МОП) [3]. Але зазвичай інституції МОП обмежуються опублікуванням подання та відповідей від урядів держав-порушниць, якщо такі надходять.

Розглядаючи механізм забезпечення захисту профспілкових прав в рамках МОП слід висловити припущення, що він є недостатньо ефективним. На нашу думку, однією з причин недостатньої ефективності контрольного механізму МОП є слабкість позицій профспілок в контрольних органах МОП. Фактична вага впливу профспілок на контрольні органи МОП мізерна: по-перше, представники профспілок не володіють серйозним об'ємом прав на участь в процедурах контролю; по-друге, представники уряду та роботодавців переважають за кількістю представників профспілок, що мінімізує шанси останніх на прийняття рішень на свою користь; по-третє, відсутність в деяких контрольних інституціях МОП представників профспілок (напр., Комітет експертів).

У цьому контексті реальною мірою впливу профспілок на контрольний механізм МОП за дотриманням права на свободу об'єднань, на нашу думку, залишаються зауваження, що надаються на доповіді національних урядів, котрі надсилаються в Комітет експертів в зв'язку з невиконанням положень Конвенцій, що регламентують право на свободу асоціацій, або ж самостійне направлення до Комітету експертів зауважень щодо змісту самої доповіді.

Не менш важливою формою впливу, спрямованою на захист прав професійних спілок у контексті права на свободу об'єднань в рамках МОП є право скарг профспілок та участь представників профспілок в їхньому розгляді. Доволі значущою формою впливу залишається можливість подачі зауважень на доповіді урядів про використання міжнародно-правових норм МОП. І, звісно, не варто недооцінювати можливість профспілок щодо висловлювання зауважень на проекти документів МОП та інші матеріали, що надсилаються МОП.

Аналізуючи механізм захисту прав професійних спілок у контексті права на свободу асоціацій в рамках МОП, ми доходимо висновку, що він був би значно ефективнішим якби мова йшла не лише про механізм контролю

з боку інституцій МОП, що, безумовно, позитивний крок вперед, але й закріплення більш рішучих кроків. Профспілки наділені лише консультативним статусом в контрольному механізмі захисту профспілкових прав в рамках МОП, що є недостатнім для ефективного захисту трудових та профспілкових прав. Паритетні права роблять їх більш слабкими перед представниками урядів та роботодавців. Варто додати, що навіть ті механізми захисту профспілкових прав, які передбачені Статутом МОП не використовуються в повній мірі. Так, на практиці критичні коментарі органів МОП приводяться вкрай рідко, звичайна практика – констатація фактів, наведених урядами країн. Настільки ж малоефективним є захисний механізм з вирішення конфліктів в зв'язку з тлумаченням принципів декларації. Зазвичай, на національному рівні уряд фактично ігнорує профспілки (яскравий приклад, події на весні 2023 р. у Франції в зв'язку з впровадженням нової пенсійної реформи).

Водночас в юридичній практиці різних держав, що ратифікували ті чи інші Конвенції МОП непоодинокі випадки спотворення положень Конвенцій МОП або ж має місце часткове невиконання взятих на себе зобов'язань. Для уникнення подібних ситуацій маємо ряд пропозицій.

По-перше, ратифікація державою Конвенції МОП покладає на неї зобов'язання привести своє національне законодавство у відповідності з її нормами. Таким чином, трансформація Конвенції МОП в національне законодавство здійснюється шляхом зміни чи відміни діючих або видання нових нормативно-правових актів. При цьому, варто було б, передбачити вимогу щодо закріплення в самому нормативно-правовому акті посилання на Конвенцію МОП. Дана пропозиція вводить для того аби забезпечити тлумачення нормативно-правових актів національними судами відповідно до положень Конвенції, що лягли в основу такого нормативно-правового акту.

По-друге, задля уникнення різночитань та контролю за виконанням державою-членом взятих на себе зобов'язань, що випливають з Конвенції МОП, було б незайвим направляти тексти нормативно-правових актів, що були розроблені з урахуванням положень Конвенції МОП до Комітету зі свободи об'єднань або ж це може бути інша спеціально створена інституція МОП.

По-третє, варто в тексті Конвенцій чітко прописати термін, протягом якого держави зобов'язані привести своє національне законодавство у відповідність з положеннями Конвенції (напр., два роки). Якщо протягом вказаного терміну держава, яка приєдналась до Конвенції, але не привела своє національне законодавство у відповідність до неї, то подібні дії варто прирівняти до порушення зобов'язань. В зв'язку з цим, ефективним засобом, який би стимулював держави закріплювати на законодавчому рівні міжнародні стандарти в області прав професійних спілок, на нашу думку, була можливість накладення на державу штрафних санкцій. Адже можна навести чимало прикладів, коли положення вже ратифікованих конвенцій тривалий час не були імplementовані в національне трудове законодавство.

По-четверте, якщо держава не привела своє національне законодавство у відповідність з прийнятими на себе зобов'язаннями, що випливають з Конвенції МОП, тим самим вона обмежує своїх громадян в профспілкових правах в порівнянні з іншими державами-учасницями МОП. В даному випадку, на нашу думку, доречним було б визнання принципу прямої дії Конвенції МОП. Відповідно до положень Декларації про основоположні принципи та права у сфері праці 1998 р. лише 8 конвенцій МОП вважаються фундаментальними та мають обов'язкову силу для всіх країн-членів Організації, навіть для тих з них, хто не ратифікував основоположні Конвенції.

Подібні заходи, на нашу думку, певним чином нівелювали б слабкий механізм захисту прав професійних спілок в рам-

ках МОП, «розвантажили» Європейський суд з прав людини та гарантували б закріплення мінімальних обов'язкових стандартів у сфері прав професійних спілок, яким має відповідати законодавство та практики держав-членів МОП.

Таким чином, питання захисту прав професійних спілок у контексті права на свободу асоціацій в рамках МОП залишається актуальним. Ключовими проблемами, що стоять на заваді ефективного захисту прав професійних спілок у контексті права на свободу асоціацій в рамках МОП, на нашу думку, є:

– держави в більшості своїй наділені індивідуальними особливостями, мають відмінну законодавчу базу, що ускладнює універсальність міжнародного права в цілому та норм, що регулюють права професійних спілок, зокрема;

– недостатня сформованість міжнародного механізму захисту прав професійних спілок в рамках МОП. Здебільшого контрольні інституції МОП звертають увагу на факти порушення державою-членом встановлених вимог та пропонують уряду вжити заходи для виправлення ситуації;

– конвенції та рекомендації є головним засобом здійснення політики МОП, її цілей та завдань. Прийнято вважати, що конвенції та рекомендації МОП утворюють Міжнародний кодекс праці, але далеко не всі держави-члени МОП докладають максимальних зусиль для ратифікації та застосування фундаментальних положень конвенцій, що породжує нерівність держав та їх зобов'язань. Цей аспект, в свою чергу, перешкоджає тому, щоб належним чином були захищені права професійних спілок в рамках МОП та на національному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про свободу асоціацій і захист права на організацію № 87 від 09.07.1948 р.: ратифікована Указом Президії Верховної Ради УРСР від 11.09.56. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1956 . № 7. Ст. 10.
2. Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів № 98 від 01.07.1949 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU49K07U>
3. Статут Міжнародної Організації Праці. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_154
4. <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>