
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 349.2

ББК 67.405.1

DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-52-59

V.I. Filonov, *Doctor of Sciences (History), Docent, Head of the History and International Relations Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (email: filonovvi@mail.ru)*

M.G. Fomina, *Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (email: mgfomina@rambler.ru)*

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF LABOR UNIONS ACTIVITY

Based on the comparative and legal method, the system of normative legal acts regulating activity of labor unions in Russia is analyzed. Certain problems of applying the standards of the current labor law and legislation on labor unions, including the problem of objective ensuring of trade-union activity freedom and labor unions independence are considered.

Key words and word-combinations: Constitution of the Russian Federation, right to associations, labor unions, legal status of labor unions.

В.И. Филонов, *доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории и международных отношений Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: filonovvi@mail.ru)*

М.Г. Фомина, *кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: mgfomina@rambler.ru)*

КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗОВ

Аннотация. На основе сравнительно-правового метода анализируется система нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность профсоюзов в России. Рассматриваются проблемы применения норм современного трудового законодательства и законодательства о профсоюзах, реальное обеспечение независимости их деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: Конституция РФ, право на объединения, профессиональные союзы, правовой статус профсоюзов.

Профессиональные союзы, являясь значимым общественно-политическим институтом, через систему социального пар-

тнерства и непосредственное воздействие оказывают влияние на органы публичной власти, а также на процесс регулирования социально-трудовых отношений.

Общественно-политические изменения, произошедшие после распада СССР, послужили основанием для трансформации роли и места объединений наемных работников в новых условиях. В советский период развития государственности профсоюзы представляли собой «приводной ремень» Коммунистической партии — по сути, один из институтов власти, сегодня же они выступают в качестве институтов гражданского общества. Получив экономическую, общественно-политическую и координационную независимость от государства, профсоюзы приобрели возможность самостоятельного определения стратегии взаимодействия с органами публичной власти. Возникла потребность изменения большинства принципов профсоюзного движения и их адаптации к современным общественно-политическим реалиям. Трансформация отечественных профсоюзов привела к снижению численности участников и значительному ослаблению их позиций в рамках взаимодействия с публичной властью. Возникла объективная потребность в новых формах и механизмах коммуникации профсоюзов с органами законодательной и исполнительной власти.

В Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» установлено легальное определение профессионального союза — это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов [1]. Все профсоюзы пользуются равными правами. Каждый, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность, имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов. Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения. Федеральным законодателем не упоминаются пенсионеры, которые уже не работают, но продолжают оставаться на учете в первичной профсоюзной организации, не говорится и о праве безработных вступать в профсоюз либо создать свой собственный.

Сравнение характеристик понятия «профессиональный союз», установленных отечественным законодателем и нормами международного права, позволяет сделать вывод, что в международном праве названная дефиниция сформировалась в более общем виде и не привязывает «право на создание профсоюзов» к производственным интересам по роду деятельности. Так, ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при условии соблюдения правил соответствующей организации [2]. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходи-

мы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, общественного порядка или для ограждения прав и свобод других. Данная норма в полной мере соответствует положениям ст. 20 и п. 4 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей право каждого на свободу ассоциаций и право создавать профессиональные союзы и входить в них для защиты своих интересов [3].

На наш взгляд, целесообразно внести изменения в ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и изложить ее в следующей редакции: «Профсоюз — добровольное общественное объединение граждан, связанных в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов». Поскольку по своей природе профессиональные союзы являются ассоциативными группами интересов, предложенное определение позволит создавать профессиональный союз и среди безработных, а также объединить работников одной диаспоры для защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Практическая деятельность профессиональных союзов в Российской Федерации регламентируется рядом документов:

1. Конституция Российской Федерации. Для формирования правовой основы деятельности профсоюзов большое значение имеют ст. 2 и 7 Конституции РФ, устанавливающие, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Кроме того, в них указано, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России охраняются труд и здоровье людей, устанавливаются гарантированный минимальный размер оплаты труда, государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ [4].

2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», предметом регулирования которого являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых этим Законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации. Согласно данному Закону общественная организация — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические и юридические лица — общественные

объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений [5].

Специфика профсоюзов как общественной организации заключается в том, что на первичном уровне — на предприятиях, в учреждениях, организациях, где они создаются, — в них объединяются работники, связанные едиными интересами в силу трудовой общности. Особенности, сопряженные с участием профсоюзов в регулировании трудовых отношений (чем не занимаются другие общественные объединения), потребовали особого подхода к решению ряда важных правовых вопросов: определения круга членов профсоюза, особого, уведомительного, порядка государственной регистрации профсоюзов с целью приобретения прав юридического лица и освобождения профсоюзов от регистрации именно в качестве общественного объединения для осуществления ими представительства и защиты трудовых прав и интересов работников; особого порядка приостановления деятельности профсоюзов, их ликвидации. Эти вопросы решаются на основе Закона «Об общественных объединениях» и непосредственно адресованного профсоюзам Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

3. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», который регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, иных профсоюзных организаций, объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов [1].

4. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, поскольку деятельность профсоюзов тесно соединена с трудовыми отношениями и иными, непосредственно связанными с ними. Трудовой кодекс предусматривает, что межрегиональное, а также территориальное объединение (или ассоциация) организаций профессиональных союзов, действующие на территории региона, также могут создавать правовые и технические инспекции труда профессиональных союзов. Они действуют на основании принимаемых ими положений, но строго в соответствии с типовым положением конкретного общероссийского объединения профессиональных союзов [6].

Законом о профсоюзах предусмотрена также возможность регулирования вопросов правового положения профсоюзов законами субъектов РФ. Так, в Законе г. Москвы от 12 марта 2008 г. № 11 «Об охране труда в городе Москве» установлено, что в Москве профессиональные союзы в лице их соответствующих органов имеют право осуществлять выдачу работодателям представлений, содержащих обязательные к выполнению требования об устранении выявленных нарушений прав и законных интересов работников в области охраны труда [7].

Закон Московской области от 6 ноября 2001 г. № 170/2001-ОЗ «Об охране труда в Московской области» направлен на реализацию государственной политики в сфере охраны труда и государственного управления ею на тер-

ритории Московской области в целях обеспечения конституционного права граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, сохранения жизни и здоровья в процессе их трудовой деятельности [8].

Закон Брянской области от 29 декабря 2015 г. № 150-3 «Об охране труда в Брянской области» регулирует вопросы обеспечения охраны труда в Брянской области. В частности, установлено, что губернатор Брянской области определяет уполномоченный исполнительный орган государственной власти Брянской области в сфере охраны труда и создает межведомственную комиссию по охране труда при Правительстве Брянской области [9].

Представляет интерес Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 – 2016 годы, устанавливающее общие принципы регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне. В числе приоритетных целей Соглашения – «создание условий, содействующих формированию структурно развитой, обеспечивающей нужды страны и населения, конкурентоспособной экономики на базе рабочих мест, позволяющих использовать материальные и человеческие ресурсы эффективно с точки зрения интересов всех субъектов экономики; обеспечение нового, более высокого уровня жизни граждан Российской Федерации, прежде всего за счет кардинального повышения эффективности государственного управления и социальной ответственности всех субъектов экономики, внедрения принципов достойного труда на основе подходов Международной организации труда» [10].

Рассмотрим некоторые наиболее актуальные вопросы практического применения норм, регулирующих деятельность профсоюзов.

Основопологающей представляется проблема реального обеспечения свободы профсоюзной деятельности и независимости профсоюзов от органов государственной власти и работодателей. В соответствии с Конвенцией Международной организации труда «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию» № 87 организации трудящихся и предпринимателей имеют право выработать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и деятельность, формулировать программу действий [11]. Государственные власти должны воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Организации трудящихся и предпринимателей не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке. В России ситуация несколько иная, поскольку Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» фактически предопределил виды профессиональных союзов, их организаций и объединений, которые могут создаваться на территории страны. На практике положения Закона воспринимаются органами государственной власти как непосредственное руководство к действию и являются основой для внесения изменений в уставы и положения профсоюзных организаций или даже отказа в государственной регистрации. Практику государственного вмешательства во внутрипрофсоюзные дела продолжает и Трудовой кодекс РФ.

Нуждается в серьезных исследованиях проблема круга лиц, представляемых профсоюзами. Согласно ст. 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений, а в области коллективных прав и интересов — указанные права и интересы работников независимо от членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство в установленном порядке [1]. Представительство и защита коллективных прав и интересов работников осуществляются в ходе коллективных переговоров по заключению коллективных договоров, действие которых распространяется на всех работников организации, а не только на членов профсоюза.

Существенный элемент свободы профессиональных союзов — возможность действительного использования права на забастовку. В настоящее время право на забастовку признается одним из фундаментальных прав человека и закреплено в конституциях либо законах подавляющего большинства стран мира. Ряд международных договоров прямо предусматривает право на забастовку. Указание на это можно найти в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., где в п. 1 ст. 8 закрепляется «право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами страны», а также в п. 4 ст. 6 Европейской социальной хартии [2; 12]. В рамках Международной организации труда принцип свободы объединения и признания права на ведение коллективных переговоров считается первым из четырех основополагающих принципов и прав в сфере труда. Однако в фундаментальных конвенциях МОТ, посвященных свободе объединения и ведению коллективных переговоров 1948 и 1949 г. (№ 87 и № 98), право на забастовку напрямую не закреплено [11; 13]. При обсуждении вопроса о принятии этих конвенций представители работников предлагали включить в их текст право на забастовку в качестве неотъемлемой части права на свободу объединения.

В соответствии со ст. 37 Конституции РФ признается право работников на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора [4]. На основании ст. 409 Трудового кодекса РФ если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора, или не исполняют решение трудового арбитража, то работники или их представители имеют право приступить к организации забастовки [6]. О начале предстоящей забастовки работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за пять рабочих дней. О начале забастовки, объявленной профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов), объединением работодателей, иные представители работодателей должны быть предупреждены в письменной форме не позднее чем за семь рабочих дней.

Согласно ст. 414 Трудового кодекса РФ работодатель имеет право не выплачивать работникам заработную плату за время их участия в забастовке, за исключением работников, занятых выполнением обязательного минимума работ (услуг) [6]. В правовой литературе такая точка зрения законодателя считается рациональной. Авторы аргументируют это тем, что обязанностью работодателя не может быть оплата времени забастовки, поскольку работники не реализуют свои трудовые функции.

В зарубежных странах, где вопрос об оплате времени забастовки разрешен аналогичным образом, профсоюзами за счет взносов создаются забастовочные фонды, из которых работникам выплачивается незначительная часть заработка, утраченного во время забастовки [14]. Возможность лишения бастующих работников заработной платы — значимый фактор, препятствующий каждому конкретному работнику принять решение об участии в забастовке. Отметим, что в отношении оплаты времени приостановления работы согласно ст. 142 Трудового кодекса РФ Верховным Судом РФ однозначно сделан вывод: это время должно оплачиваться в полном объеме, так как приостановление работы в порядке самозащиты — вынужденная мера, вызванная неправомерными действиями работодателя [15].

Согласно позиции Комитета по свободе объединений право на забастовку может быть ограничено только в следующих случаях:

— на государственной службе лишь для тех чиновников, которые исполняют свои функции от имени государства;

— в жизненно важных службах в точном смысле этого термина, то есть таких, прерывание деятельности которых может поставить под угрозу жизнь, безопасность или здоровье части или всего населения;

— в обстановке острого национального кризиса.

Итак, как видно из приведенных примеров, российское законодательство в части права на забастовку соответствует не всем требованиям МОТ в области свободы объединения.

Еще одна проблема — это определение круга лиц, которым предоставляются дополнительные гарантии защиты их трудовых прав в связи с осуществлением профсоюзной деятельности. Трудовой кодекс РФ дает дополнительные гарантии права на труд работникам, являвшимся членами выборного профсоюзного органа. В ст. 376 установлено, что расторжение трудового договора по инициативе работодателя по следующим основаниям: сокращения численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя; несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание — с руководителем выборного органа первичной профсоюзной организации и его заместителями в течение двух лет после окончания срока их полномочий допускается помимо общего порядка увольнения только с предварительного согласия соответствующего вышестоящего выборного профсоюзного органа.

Практика защитной и представительской деятельности российских профсоюзов свидетельствует о том, что государство не всегда принимает административно-политические решения в пользу наемных работников. Необходимо искать адекватные современному политическому процессу средства воздействия на институты власти. Расширение спектра лоббистских технологий, применяемых российскими профсоюзами наряду с инструментами социального партнерства, могло бы способствовать повышению эффективности их функционирования.

Библиографический список

1. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 10-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10105872/>
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 дек. 1966 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
5. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10164186/>
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/
7. Об охране труда в городе Москве: Закон г. Москвы от 12 марта 2008 г. № 11. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3688394>
8. Об охране труда в Московской области: Закон Московской области от 6 нояб. 2001 г. № 170/2001-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5806149>
9. Об охране труда в Брянской области: Закон Брянской области от 29 дек. 2015 г. № 150-3. URL: <http://docs.cntd.ru/document/974038800>
10. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы // Российская газета. 2013. № 295, 30 дек.
11. Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию: конвенция Международной организации труда от 9 июля 1948 г. № 87. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121088/
12. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120807/
13. Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров: конвенция Международной организации труда от 1 июля 1949 г. № 98. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121089/
14. Лютов Н.Л. Коллективные трудовые споры: сравнительно-правовой анализ. М., 2007.
15. Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы международной научно-практической конференции / под общ. ред. Т.А. Сошниковой. М., 2015.