

# Право на забастовку в праве Международной организации труда: кризис признания?<sup>1</sup>

---

 **Е.С. Герасимова**

Доцент, заведующая кафедрой трудового права и права социального обеспечения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор Центра социально-трудовых прав, кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: egerasimova@hse.ru

 **С.Г. Колганова**

эксперт по правовым вопросам Российского профсоюза моряков. Адрес: 125319, Российская Федерация, Москва, Большой Коптевский пр., 6. E-mail: kolganova@sur.ru

---

## **Аннотация**

В статье рассматриваются: понимание права на забастовку как неотъемлемого права человека, сложившееся в течение XX века; его место среди других прав человека; нормативное закрепление права на забастовку на международном и национальных уровнях, а также его значение для трудовых отношений и трудового права. Центральное место в статье уделено исследованию кризиса признания права на забастовку, вызванного заявлениями группы работодателей на Международной конференции труда 2012 года. Во время конференции представители группы работодателей сделали заявление об отказе обсуждать в Комитете конференции по применению стандартов ранее согласованный трехсторонними партнерами список дел по странам, не выполняющим обязательства, вытекающие из ратифицированных конвенций, отобранный на основании доклада Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Заявление было обосновано тем, что право на забастовку прямо не предусмотрено в Конвенции № 87, а Комитет экспертов, делающий заключения о нарушении права на забастовку некоторыми государствами-членами МОТ, вышел за пределы своего мандата. Это поставило вопрос не только о пересмотре складывавшегося в течение десятилетий права на забастовку, но и о мандате Комитета экспертов в целом. Для понимания современных рамок признания права на забастовку в нормах МОТ исследуется история обсуждения и принятия конвенций и рекомендаций МОТ, относящихся к праву на забастовку; проводится анализ развития толкования Конвенции № 87 контрольными органами МОТ, в частности, Комитетом по свободе объединения и Комитетом экспертов МОТ; исследуются пределы мандата этих органов по интерпретации содержания конвенций, а также роль групп работодателей, работников и правительств в признании и развитии этих толкований. Рассматриваются усилия, предпринятые в рамках МОТ для преодоления кризиса, его современное состояние и перспективы урегулирования разногласий.

---

## **Ключевые слова**

свобода объединения, право на забастовку, Международная организация труда, группа работников и работодателей, контрольный механизм МОТ, мягкое право, мандат Комитета экспертов.

---

Библиографическое описание: Герасимова Е.С., Колганова С.Г. Право на забастовку в праве Международной организации труда: кризис признания? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 184–197.

JEL: K31; УДК:

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.184.197

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-03-00628.

## Понимание и регулирование права на забастовку

Право на забастовку получило широкое признание в XX в., было закреплено в ряде международных договоров, национальных конституциях и регулируется в законодательстве. Оно гарантировано в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (далее — Пакт) и Европейской социальной хартии 1996 г., ратифицированной Россией в 2009 г.<sup>2</sup> (далее — ЕСХ). Подпункт «d» п. 1 ст. 8 Пакта обязывает участвующие государства обеспечить право на забастовку при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны. Пункт 3 статьи предусматривает, что государства, на которые распространяется действие Конвенции Международной организации труда (далее — МОТ) № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» 1948 г. (далее — Конвенция № 87), должны применять Пакт таким образом, чтобы не уменьшать гарантий, предусмотренных Конвенцией. ЕСХ закрепляет «право работников и предпринимателей на коллективные действия в случае конфликтов интересов, включая право на забастовку» (ч. 4 ст. 6).

В актах МОТ право на забастовку прямо не закреплено, однако оно рассматривалось в качестве неотъемлемого элемента свободы объединения. Признается, что право на забастовку следует из ст. 3 Конвенции № 87, согласно которой организации трудящихся и работодателей имеют право самостоятельно организовывать свою деятельность и формулировать свою программу действий. О значении принципа свободы объединения для улучшения условий труда говорится в Преамбуле к Уставу МОТ (1919). Филадельфийская декларация МОТ (1944), которая рассматривается в качестве приложения к Уставу МОТ, среди четырех провозглашенных в ней принципов в п. «б» § 1 устанавливает, что «свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса». Свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров признаются в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998) в качестве одного из четырех основополагающих принципов и прав человека в сфере труда. Регулированию свободы объединения посвящено значительное количество конвенций МОТ, важнейшими (фундаментальными) из которых являются конвенции № 87 и № 98<sup>3</sup>.

В дальнейшем МОТ разработала внушительный массив толкований положений о свободе объединения, в том числе права на забастовку. Первостепенная роль в этом процессе принадлежала трехстороннему Комитету по свободе объединения (далее — КСО), рассматривающему жалобы на нарушения свободы объединения; Комитету экспертов по применению конвенций и рекомендаций (далее — КЭ), осуществляющему регулярный контроль над соответствием законодательства государств-членов МОТ ее стандартам, а также трехстороннему Комитету Международной конференции труда по применению стандартов (далее — Комитет конференции), который ежегодно рассматривал на Конференции 20–25 наиболее существенных нарушений конвенций МОТ, выявленных Комитетом экспертов. Регулярно публикуется сборник решений КСО, а КЭ готовит Общий обзор; содержащиеся в них толкования являются готовыми руководствами для формирования политики в области свободы объединения, в том числе права на забастовку. В результате этих шагов контрольные органы МОТ разработали так называемую «либеральную интерпретацию свободы объединения»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Конвенция № 98 «Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров» (1949).

<sup>4</sup> *Garaway T. Freedom of Association: Battering Ram or Trojan Horse? // Review of International Political Economy. 2006. Vol. 13 (2). P. 210–219.*

Положения о праве на забастовку в настоящее время содержатся в конституциях как минимум 95 государств–членов МОТ, включая Россию; более 150 стран регулируют забастовки в общем законодательстве (о труде, занятости, государственной службе), в уголовных кодексах и т.д.). Около 50 стран приняли отдельные законодательные акты по этому вопросу (о забастовках, об «основных службах» и т.д.). Нередко отсутствие признания забастовки в законодательстве не означает, что нельзя бастовать на практике<sup>5</sup>.

Право на забастовку понимается в нескольких значениях. В таких странах, как Франция и Италия, оно рассматривается как часть политической традиции, право человека, присущее демократическому обществу, когда человек имеет право прекратить работу на любом законном основании, даже если оно никак не связано с его трудовыми отношениями (например, чтобы оказать давление на правительство). В других странах, например, в Германии, Великобритании, США, право на забастовку рассматривается исключительно как экономическое право, крайнее средство воздействия со стороны работника на работодателя в трудовых отношениях, существенная составляющая права на ведение коллективных переговоров и способ разрешения разногласий в трудовых отношениях<sup>6</sup>. Многие исследователи указывают, что право на забастовку следует рассматривать в качестве одного из прав человека<sup>7</sup>, фундаментального права<sup>8</sup>; его относят к основополагающим правам второго поколения, т.е. социальным правам человека.

Вместе с тем право на забастовку принципиально отличается от других прав человека в силу ряда особенностей: оно не является самоцелью, а является (как и право избирать) инструментом для достижения цели, способом защиты интересов работников; оно не обладает такими свойствами, присущими другим правам человека, как неотчуждаемость и обязательность, поскольку оно может быть ограничено мирными обязательствами, принимаемыми на период действия коллективного договора профсоюзом или налагаемыми государством; это право должно быть сбалансировано с другими правами человека, когда забастовка угрожает здоровью и безопасности других лиц или оказывает влияние на жизненно важные сферы, и в этих случаях устанавливается (дис)пропорциональность ограничения права на забастовку; это индивидуальное право, но возможность его реализации зависит от согласия других лиц<sup>9</sup>. В то же время признание права на забастовку в качестве права человека влечет такие последствия, как то, что оно более не воспринимается как зависимое от коллективных переговоров; обладает индивидуальной и коллективной составляющей; его цель не ограничена заключением коллективных договоров или соглашений, что сокращает различия между «экономическими» и «политическими» забастовками; признаются «вторичные» забастовки, в частности, с целью признания профсоюза или в защиту социальных и экономических прав работников; на государство налагается обязанность защищать и обеспечивать возможность реализации права на забастовку<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Background Document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (N 87), in Relation to the Right to Strike and the Modalities and Practices of Strike Action at National Level (revised). Geneva, 2015 // URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_344248.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_344248.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>6</sup> *Hepple B.* The `Freedom to Strike and its Rationale / Laws against Strikes. The South African Experience in an International and Comparative Perspective. Ed. by Hepple B. Milano, 2015. P. 30.

<sup>7</sup> *Barnard C.* et al. The Future of Labour Law: Liber Amicorum for Sir Bob Hepple. Oxford, 2003. P. 46.

<sup>8</sup> *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право. М., 2012. С. 271.

<sup>9</sup> *Hepple B.* Op. cit. P. 41.

<sup>10</sup> *Ibid.* P. 42–43.

Сформировавшиеся в XX в. подходы к признанию права на забастовку, казалось бы, не оставляли сомнений в прочности основы его признания и реализации. Этот подход пользовался всеобщей поддержкой государств–членов МОТ, а также трехсторонних групп, действующих внутри МОТ, применялся при обсуждениях конвенций, в том числе экспертными и трехсторонними органами МОТ. Поэтому неожиданностью для всех оказалось заявление Группы работодателей о непризнании права на забастовку, сделанное на Международной конференции труда (далее — МКТ) в 2012 г.

## Отказ Группы работодателей от признания права на забастовку

Впервые группа работодателей затронула вопрос о признании права на забастовку в начале 1990-х годов, однако на сессии МКТ в июне 2012 г. произошло открытое наступление на него<sup>11</sup>. В ходе сессии представитель Группы работодателей неожиданно заявил, что работодатели не будут обсуждать список из 25 стран, нарушителей ратифицированных конвенций (так называемый «черный список»). Список ежегодно готовится для рассмотрения на МКТ на основании доклада Комитета экспертов и подлежит утверждению Комитетом МКТ по применению стандартов<sup>12</sup> с последующим утверждением Конференцией. В предложенном в 2012 г. для обсуждения на Комитете конференции списке (как и в другие годы) фигурировали нарушения права на свободу объединения, в том числе права на забастовку. Список был согласован с Группой работодателей, но в ходе конференции Группа поставила под сомнение возможность обсуждения списка в сформированном виде, сославшись на то, что право на забастовку прямо не предусмотрено в Конвенции № 87, а КЭ, осуществляя интерпретацию Конвенции, вышел за пределы своего мандата<sup>13</sup>.

Группа работников, представители нескольких правительств<sup>14</sup>, представитель Генерального директора МОТ<sup>15</sup> не согласились с подобной интерпретацией. В ответ Группа работодателей заявила, что вся надзорная система МОТ находится в кризисе<sup>16</sup>, и призвала к ее пересмотру<sup>17</sup>.

В истории МОТ это заявление и сам подход стали беспрецедентным шагом, приведшим к блокированию обсуждения дел в Комитете по применению стандартов в 2012 г. и

<sup>11</sup> См.: *Томашевский К.Л.* Влияние глобализации на международные и национальные источники трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2012. № 8. С. 493–496.

<sup>12</sup> Комитет по применению стандартов — трехсторонний орган МКТ, состоящий из представителей работодателей, работников и правительств. В его задачи входит анализ мер, принимаемых странами-членами по соблюдению конвенций МОТ, и подготовка рекомендаций правительствам государств-членов МОТ с целью повышения эффективности выполнения ратифицированных ими конвенций.

<sup>13</sup> Provisional Record No. 19, ILC, 101st Session, Geneva, 2012, Part 1 Rev., p. 19/48-9; *Hofmann C.* (The Right to) Strike and the International Labour Organization. Is the System for Monitoring Labour and Social Standards in Trouble? // Available at: URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10775.pdf> (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>14</sup> Ibid. P. 19/24, 19/42-3.

<sup>15</sup> Ibid. P. 19/44-5.

<sup>16</sup> ILO. Matters Arising out of the Work of the International Labour Conference (2013), Governing Body, 317th Session, GB.317/INS/4/1, para 19–20.

<sup>17</sup> International Trade Union Confederation (ITUC). The Right to Strike and the ILO: the Legal Foundations. March 2014. P. 7–8 // Available at: URL: <http://www.ituc-csi.org/the-right-to-strike-and-the-ilo?lang=en> (дата обращения: 02.11.2016)

поставившим вопрос о наличии самого права на забастовку. Более того, поставлена под угрозу система надзора за соблюдение стандартов МОТ, поскольку КЭ является «сердцем» этой системы<sup>18</sup>.

Подобный шаг вызвал обоснованное возмущение профсоюзов и специалистов в области трудового права<sup>19</sup>. К сожалению, проблема не нашла быстрого решения и остро стоит до настоящего времени. Работодатели устранились от участия в процедуре, предусмотренной ст. 37 Устава МОТ о передаче разногласий в толковании Устава и конвенций в Международный Суд ООН<sup>20</sup>.

В 2013 г. при посредничестве правительства Швейцарии состоялись три безрезультатных встречи Группы работников и Группы работодателей<sup>21</sup>. Удалось согласовать лишь список кейсов для обсуждения в Комитете по применению стандартов МКТ, и только благодаря тому, что в списке не было случаев, касающихся права на забастовку. Группа работодателей настояла на том, чтобы указать в заключении Комитета по применению стандартов, что «Комитет не рассматривал дела, связанные с правом на забастовку, поскольку работодатели не согласны с тем, что право на забастовку признается Конвенцией МОТ № 87»<sup>22</sup>. Несмотря на эту уступку, Группа работодателей выступила с новыми заявлениями, в частности, сославшись на то, что КЭ выходит за пределы своего мандата и в других вопросах, например, расширительно понимая добросовестное ведение коллективных переговоров, поскольку слово «добросовестно» не используется в Конвенции МОТ № 154<sup>23</sup>.

В 2014 г. Группа работодателей снова потребовала включения оговорки об отсутствии права на забастовку в Конвенции № 87 в заключение Комитета по применению стандартов в отношении Алжира, Камбоджи и Свазиленда, включенными в список для обсуждения в связи с нарушением Конвенции № 87. Это требование было единогласно отклонено Группой работников, которая указала на опасность разногласий в отношении Конвенции № 87, поскольку подобные разногласия могут появиться и в отношении других конвенций МОТ, если мнение работодателей разойдется с мнением Комитета экспертов<sup>24</sup>. Согласие не было достигнуто, и 19 случаев, вынесенных на рассмотрение Комитета по применению стандартов, остались без утвержденных заключений<sup>25</sup>.

## Причины разногласий относительно права на забастовку

Почему Группа работодателей, многие десятилетия соглашавшаяся с интерпретацией Конвенции № 87 как предусматривающей право на забастовку и признававшая

<sup>18</sup> См., напр.: *Hofmann C.* Op. cit.

<sup>19</sup> См. об этом: *Люттов Н.Л.* Признание права на забастовку на уровне Международной организации труда: важно ли это для России и других стран? // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 119.

<sup>20</sup> Устав Международной организации труда (1919) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>21</sup> ITUC. The Right to Strike and the ILO... P.11.

<sup>22</sup> Provisional Record No. 16, ILC, 102nd Session, Geneva, 2013, Part 2 Rev. P. 16/30, 45, 50, 57, 64, 71.

<sup>23</sup> Ibid. Part 1 Rev. P. I/31.

<sup>24</sup> Report of the Committee on the Applications of Standards. Provisional Record 103rd Session, Geneva, 2014, para 205.

<sup>25</sup> Industrial: Работодатели отрицают международное право на забастовку. 19.07.2014 // Available at: <http://www.industrial-union.org/ru/rabotodateli-otricayut-mezhdunarodnoe-pravo-na-zabastovku> (дата обращения: 02.11.2016)

широкий мандат КЭ по интерпретации конвенций МОТ, в 2012 году выступила с подобным заявлением?

Формальные аргументы Группы работодателей сводились к тому, что в Конвенции № 87 не указано право на забастовку. КЭ имеет право комментировать конвенции МОТ, но не интерпретировать их; право осуществлять надзор за выполнением конвенций МОТ и интерпретировать их содержание принадлежит только трехсторонним органам МОТ, в частности, Комитету по применению стандартов и Международной конференции труда<sup>26</sup>.

Вопрос о признании права на забастовку ранее, вплоть до окончания «холодной войны», внутри МОТ не ставился, поскольку группы работодателей и работников совместно выступали против политики стран социалистического блока, не допускавшей деятельности независимых профсоюзов. Так, председатель Группы работодателей на сессии МКТ (1993) пояснил, что «разногласия, которые работодатели всегда имели с несколькими толкованиями экспертов, в частности в отношении права на забастовку, были приглушены в знак солидарности для сохранения контрольного механизма»<sup>27</sup>. Однако после окончания «холодной войны» в связи с «колоссальными изменениями отношений в мире, особенно с окончанием борьбы между Востоком и Западом»<sup>28</sup> единства в рядах Группы работодателей в их отношении к праву на забастовку стало намного меньше, особенно существенное влияние на это оказала забастовка польской «Солидарности»<sup>29</sup>.

В 1989 и 1992 гг. Группа работодателей впервые заявила о возражениях против права на забастовку, а в 1994 г., после публикации МОТ Общего обзора КЭ о свободе объединения и праве на ведение коллективных переговоров, Группа выступила с серьезной критикой права на забастовку как развитого в рамках надзорной системы МОТ, и в особенности — Комитетом экспертов МОТ<sup>30</sup>. Тогда критика касалась не столько того, что толкования конвенций осуществлялись КЭ, сколько того, что за отправную точки Комитетом было взято широкое понимание права на забастовку как неограниченного права<sup>31</sup>. Однако в действительности ни КЭ, ни КСО никогда не рассматривали право на забастовку как неограниченное, напротив, признавали ряд необходимых и допустимых его ограничений. В 1997 г. представитель Группы работодателей заявил о признании права на промышленные акции, включая право на забастовку и на локаут как составляющую принципа свободы объединения, провозглашенного в Конвенции № 87, но уточнил, что критика работодателей «направлена на все подробные аспекты юриспруденции, которая создавалась в последние годы на основе этих принципов»<sup>32</sup>. Вплоть до 2012 г. не заявлялось о том, что права на забастовку не существует.

Почему заявление о непризнании права на забастовку последовало в 2012 году? Высказывается мнение<sup>33</sup>, что причиной стало то, что толкования этого права, разработанные контрольными органами МОТ, ранее безусловно являвшиеся элементами «мягкого права» (soft law), стали приобретать все большее значение и начали все

<sup>26</sup> ITUC. The Right to Strike... P. 7–8.

<sup>27</sup> Background Document... P. 32.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Подробнее об этом: Kang S. Human Rights and Labor Solidarity: Trade Unions in the Global Economy. Philadelphia, 2012. P. 33–40.

<sup>30</sup> Record of Proceedings No. 25, ILC, 81st Session. Geneva, 1994. P. 25/31–37.

<sup>31</sup> Background Document... P. 33.

<sup>32</sup> Record of Proceedings No. 19, ILC, 85th Session. Geneva, 1997. P. 19/35.

<sup>33</sup> ITUC. The Right to Strike... P. 8–9.

более широко применяться как на международном, так и на национальных уровнях. Действительно, общее признание толкований, данных органами МОТ, очевидно: на национальном уровне толкования надзорных органов МОТ используются судами для определения пределов признания, допустимых ограничений права на забастовку и условий ее проведения; включаются в положения национального законодательства. Толкования контрольных органов МОТ применяются при формулировании таких документов, как руководства кампаний по правам человека, по корпоративному поведению, глобальные рамочные договоры (global framework agreements). Толкования конвенций, разработанные органами МОТ, используются другими международными органами при интерпретации и оценке выполнения иных международных договоров, регулирующих свободу объединения право на забастовку (например, Европейским судом по правам человека и Европейским комитетом по социальным правам<sup>34</sup>).

Основополагающие принципы МОТ в сфере труда включаются также и во многие торговые соглашения, которые в том числе предусматривают торговые санкции или штрафы за невыполнение стандартов в сфере труда (с учетом их интерпретации контрольными органами МОТ) в законодательстве и на практике<sup>35</sup>. Постепенно это приводит к тому, что нормы «мягкого» права трансформируются в нормы «жесткого права»<sup>36</sup>. Также отмечается политическая цель данных действий — снижение авторитета и статуса независимого КЭ за пределами МОТ<sup>37</sup>.

## История признания права на забастовку в МОТ

Разработка и принятие Конвенции МОТ № 87 стала следствием обращения в 1947 г. Секретариата Всемирной федерации профсоюзов (далее — ВФП) и Американской федерации труда в Экономический и социальный совет ООН (далее — ЭКОСОС). ВФП, в которой были сильны позиции советских профсоюзов, пыталась добиться в ООН принятия Социальной хартии, которая бы признавала основные права и свободы трудящихся. Предложения о Социальной хартии, направленные ВФП в ЭКОСОС, включали вопрос о том, «в какой степени право трудящихся и их организаций прибегать к забастовкам является признанным и защищенным». Чтобы избежать дискуссий в ЭКОСОС, где также были сильны позиции СССР (в том числе по вопросу о забастовках, право на которые активно не признавалось тогда большинством капиталистических стран), руководство Совета передало рассмотрение вопроса в МОТ, членом которой СССР в тот момент не являлся<sup>38</sup>.

Для обсуждения этого вопроса на 30-й сессии МКТ в 1947 г. Международное бюро труда (далее — МБТ) подготовило доклад «О свободе объединения и промышленных отношениях»<sup>39</sup>. В нем предлагалась резолюция по вопросу «свободы объединения». Право на забастовку было подробно обсуждено в рамках темы добровольного прими-

<sup>34</sup> См. об этом: *Люттов Н.Л., Герасимова Е.С.* Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. М., 2015. С. 20.

<sup>35</sup> См. об этом: ILO, *Social Dimensions of Free Trade Agreements*. Geneva, 2013 // Available at: URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_228965.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>36</sup> ITUC. *The Right to Strike*. . . . P. 8.

<sup>37</sup> *Вогт Дж.* Право на забастовку// Глобальная трудовая колонка. Вып. 167, 2014. С. 1 // Available at: URL: <http://columnru.global-labour-university.org/2014/06/blog-post.html> (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>38</sup> СССР возобновил членство в МОТ в 1954 г.

<sup>39</sup> Background Document. . . . P. 10.

рения и арбитража как в докладе МБТ, так и в ходе дискуссии на сессии МКТ. Однако на это право не было сделано ссылок в резолюциях и в перечне вопросов, которые легли в основу Конвенции № 87<sup>40</sup>. Было сочтено, что вопрос о праве на забастовку должен обсуждаться применительно к теме добровольного примирения и арбитража, а не свободы объединения.

Вместе с тем акты МОТ не обходят забастовку молчанием. Так, резолюция, касающаяся отмены антипрофсоюзного законодательства государствами-членами МОТ (1957), призывает государства обеспечить «эффективное и неограниченное осуществление профсоюзных прав, включая право трудящихся на забастовку»<sup>41</sup>. Резолюция, касающаяся прав профсоюзов и их отношения к гражданским свободам (1970), предлагает Административному Совету поручить Генеральному директору «подготовить доклады о законодательстве и практике в вопросах, касающихся свободы ассоциации и профсоюзных правах и связанных с ними гражданских свобод, входящих в компетенцию МОТ», уделяя особое внимание ряду вопросов, в том числе праву на забастовку<sup>42</sup>. В Конвенции МОТ № 105<sup>43</sup> указывается, что запрещено использование принудительного или обязательного труда в качестве наказания за участие в забастовках. В Рекомендации МОТ № 92<sup>44</sup> предлагается воздерживаться от забастовок и локаутов в течение всего времени переговоров об урегулировании спора (конфликта), в период рассмотрения спора арбитражным органом.

## Право на забастовку и толкование Конвенции МОТ № 87

МОТ исходит из того, что право на забастовку является неотъемлемой частью свободы объединения, закрепленной в конвенциях МОТ, реализацией права организовывать свою деятельность (ст. 3 Конвенции № 87)<sup>45</sup>. Как упоминалось выше, эта позиция формировалась в течение длительного времени, в основном благодаря работе КЭ и КСО, однако и другие органы МОТ поддерживали и развивали такое толкование.

Из этих органов только КЭ является независимым экспертным органом, не основанным на трехстороннем представительстве работников, работодателей и правительств<sup>46</sup>. Целью его создания в 1926 г. была помощь Административному Совету МОТ в анализе отчетов членов МОТ о выполнении международных стандартов в сфере труда и о выявлении нарушений. Решение о создании Комитета экспертов было мотивировано тем, что качественное выполнение данной задачи КЭ обеспечивается независимостью и профессионализмом членов КЭ, не связанных мнением делегатов Конференции. КЭ

<sup>40</sup> Ibid. P. 6.

<sup>41</sup> Ibid. P. 13.

<sup>42</sup> ILO Law on Freedom of Association. Standards and procedures. Geneva, 1995. P. 113–117.

<sup>43</sup> Конвенция МОТ № 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957).

<sup>44</sup> Рекомендация МОТ № 92 «О добровольном примирении и арбитраже» (1951).

<sup>45</sup> См. об этом: *Люттов Н.Л., Герасимова Е.С.* Указ. соч. С. 38; *Гернигон Б., Одеро А., Гидо Г.* Принципы МОТ, касающиеся права на забастовку // *Международный обзор труда*. Т. 137. 1998. № 3–4; *Петрилайте Д.* Право на забастовку: международно-правовые аспекты // *Вестник трудового права и права социального обеспечения*. 2009. Вып. 4. С. 139–142.

<sup>46</sup> О мандате Комитета экспертов см., напр.: *Общий доклад — Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций*, 2016. С.11 // Available at: URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms\\_453910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_453910.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)



в своем первом Общем обзоре (1959), анализируя тему свободы объединения, указал, что «запрет на проведение забастовок работникам, за исключением государственных служащих, действующих от имени государственной власти... может иногда представлять значительное ограничение потенциальной деятельности профсоюзов»<sup>47</sup>. В Общем обзоре (1983) КЭ назвал право на забастовку одним из базовых условий, доступным для работников и профсоюзов для защиты их социально-экономических интересов<sup>48</sup>.

КСО, принимающий решения на основании трехстороннего консенсуса и рассмотревший более 3 000 жалоб<sup>49</sup>, многократно делал прямую ссылку на ст. 3 Конвенции № 87 и Устав МОТ. Уже в 1952 г. КСО указал, что право на забастовку является «существенным элементом прав профсоюзов». В 1956 г. по жалобе на СССР (дело № 111) он указывал, что право на забастовку «обычно считается неотъемлемой частью общего права трудящихся и их организаций на защиту своих экономических интересов»<sup>50</sup>. Эта позиция отражена во множестве постановлений КСО<sup>51</sup>. Вопрос о праве на забастовку регулярно обсуждался в трехстороннем Комитете МКТ по применению норм на основании доклада КЭ; о праве на забастовку говорилось в четырех из 20 представлений, рассмотренных на основании ст. 24 Устава МОТ, и в шести из 26 жалоб, поданных на основании ст. 26 Устава.

Согласно Уставу МОТ (ст. 37) правом обязательного толкования конвенций обладает только Международный Суд ООН, а не органы МОТ. Таким образом, утверждение Группы работодателей, что толковать содержания той или иной конвенций могут только трехсторонние органы МОТ, но не КЭ, не основано на Уставе МОТ. Вопрос же о праве интерпретации положений международных договоров определяется<sup>52</sup> исходя из положений Венской конвенции о праве международных договоров (1969)<sup>53</sup>. Из п. «b» ч. 3 ст. 31 следует<sup>54</sup>, что при толковании международных договоров в процессе правоприменения должен учитываться не только контекст договора, но и последующие соглашения участников переговоров и нашедшая общее признание практика. Кроме того, договор должен рассматриваться как элемент международной правовой системы в свете любых соответствующих норм международного права, применяемых между участниками соглашений<sup>55</sup>. Таким образом, сформулированные надзорными органами МОТ нормы, в том числе в области права на забастовку представляют со-

<sup>47</sup> *Вогт Дж.* Указ. соч.

<sup>48</sup> ITUC. The Right to Strike...

<sup>49</sup> См.: ILO. Freedom of Association Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Geneva, 2006 // Available at: URL: [http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS\\_090632/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_090632/lang--en/index.htm) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>50</sup> Background Document... P. 41.

<sup>51</sup> См.: ILO. Freedom of Association Digest of Decisions and Principles... P. 520–525.

<sup>52</sup> См. об этом: *Герасимова Е.С.* Процессуальные особенности рассмотрения дел о признании забастовки незаконной: дис... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>53</sup> Венская конвенция «О праве международных договоров» (1969) // Available at: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>54</sup> Согласно ч. 1 ст. 31 Венской конвенции: «Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора».

<sup>55</sup> *Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И.* Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996. С. 26.

бой «ряд принципов, которые составляют подлинное международное право о свободе объединения»<sup>56</sup>, «своеобразную обычную норму в общем праве вне или за пределами рамок любых конвенций или даже членства в одной или другой международных организациях»<sup>57</sup>.

В данном случае можно говорить об устоявшейся практике как в отношении права на забастовку, так и полномочий КЭ, поскольку в течение десятилетий стороны договора (Конвенции № 87 и Устава МОТ) не оспаривали ни полномочий КЭ, ни позиции в отношении права на забастовку.

## **Дальнейшее разрешение конфликта вокруг права на забастовку в МОТ**

В настоящее время проблема состоит не только в оспаривании позиции МОТ в отношении права на забастовку, но и в оспаривании системы мониторинга нарушений международных стандартов в сфере труда.

В конце 2014 г. сессия Административного совета МОТ приняла решение о неформальной трехсторонней встрече, посвященной праву на забастовку и мандату КЭ<sup>58</sup>. На ней планировалось обсудить пути выхода из ситуации, в частности, предусмотренное ст. 37 Устава МОТ обращение в Международный суд справедливости (далее — Суд) для консультативного заключения по Конвенции № 87 в части права на забастовку, а также создание внутреннего трибунала, утверждаемого Международной конференцией труда по предложению Административного совета. Между тем мандат Суда ограничен толкованием Устава и конвенций МОТ, что не позволяет разрешить вопрос о мандате КЭ.

Встреча состоялась в феврале 2015 г., однако ее ход и результаты оцениваются крайне неоднозначно. Было выпущено совместное заявление представителей работников и работодателей, в котором стороны заявили о признании права на «промышленные акции» работников и работодателей в поддержку их законных интересов<sup>59</sup>. Кроме того, было установлено, что при составлении перечня случаев для рассмотрения Комитетом по применению норм на сессиях МКТ в 2015 и 2016 гг. трудящиеся получают возможность самостоятельно, без согласования с работодателями, определить три приоритетных для них случая. На два года был признан мандат КЭ. При этом указанное заявление действует до очередной сессии Административного Совета МОТ в ноябре 2016 г., после чего подлежит пересмотру<sup>60</sup>.

В 2015 и 2016 гг. на заседании Комитета по применению норм были рассмотрены отобранные случаи нарушений, в том числе касающиеся права на забастовку. При этом Группа работодателей продолжила ставить под сомнение мандат Комитета экспертов МОТ<sup>61</sup>, а в

<sup>56</sup> Законодательство МОТ в области свободы объединения. Нормы и процедуры. Женева, 1998. С. 128–129.

<sup>57</sup> Там же. С. 129.

<sup>58</sup> Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948. No. 87, in Relation to the Right to Strike and the Modalities and Practices of Strike Action at National Level. Final Report. P. 1 // Available at: URL:[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_349069.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_349069.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>59</sup> Ibid. P. 2–4 // [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_346764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_346764.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>60</sup> Ibid. P. 4.

<sup>61</sup> Conference Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings (ILC 2015). P. 14 // [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_412826.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_412826.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

2016 г. заявила о продолжающейся практике расширительного толкования права на забастовку в контексте Конвенции № 87<sup>62</sup>.

В связи с истечением в ноябре 2016 г. срока действия совместного заявления групп работников и работодателей, достигнутого в 2014 г., Административный совет МОТ вернется к обсуждению путей выхода из ситуации.

Параллельно с этой дискуссией значительно ухудшается законодательство и правоприменительная практика в отношении права на забастовку в большинстве стран, охваченных системой регулярных отчетов МОТ<sup>63</sup>. Отмечается, что это право так или иначе нарушается в 117 государствах, направляющих отчеты в МОТ. При этом только в последние пять лет 89 государств ввели меры, ухудшающие законодательство или практику в этой сфере.

Помимо ухудшающих положений законодательства и практики, в последние пять лет сужение права на забастовку идет не только через лишение определенных категорий работников возможности использовать данное право, но и через сокращение возможностей организации законодательно разрешенных забастовок<sup>64</sup>. При этом обе тенденции не зависят от уровня экономического развития стран<sup>65</sup>. С серьезными ограничениями права на забастовку сталкивается и Россия<sup>66</sup>.

Таким образом, МОТ столкнулась с серьезным кризисом в части признания разработанных ее органами норм и толкований, а также признания системы ее органов, контролирующей выполнение стандартов. Под вопрос поставлено актуальное и всегда вызывавшее споры право на забастовку, однако дискуссий о нем показали, что под сомнения могут быть поставлены и иные достижения в области понимания пределов признания права на объединение. Дальнейшее развитие событий может оказать значительное влияние на развитие МОТ и будущее национальных норм в сфере труда. Защита и сохранение существующих рамок признания права на забастовку и мандата Комитета экспертов имеет важнейшее значение для сохранения системы трудовых стандартов, разработанных за почти столетнюю историю деятельности МОТ.



## Библиография

Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М.: Права человека, 1996. 432 с.

Вогт Дж. Право на забастовку // Глобальная трудовая колонка. 2014. Вып. 167 // URL: <http://columnru.global-labour-university.org/2014/06/blog-post.html> (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>62</sup> Conference Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings (ILC 2016), P. 16: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_526940.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_526940.pdf) (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>63</sup> Xhafa E. The Right to Strike Struck Down? FES, 2016 // <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=12827&ty=pdf> (дата обращения: 02.11.2016)

<sup>64</sup> Ibid. P. 18.

<sup>65</sup> Ibid. P. 5.

<sup>66</sup> См.: Герасимова Е.С. Коллективные трудовые споры, забастовки и протесты в России: влияние законодательства и правоприменительной практики на их распространенность и применение // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 55–65; Она же. Коллективные трудовые споры и забастовки в России: распространенность и роль судебной практики в ограничении их применения и эффективности использования / Коллективные трудовые конфликты: Россия в глобальном контексте / под ред. Ю.П. Орловского, Е.С. Герасимовой. М., 2016. 320 с.

- Герасимова Е.С. Коллективные трудовые споры, забастовки и протесты в России: влияние законодательства и правоприменительной практики на их распространенность и применение // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 55–65.
- Гернигон Б., Одеро А., Гидо Г. Принципы МОТ, касающиеся права на забастовку // Международный обзор труда. Т. 137. 1998. № 3–4. С. 441–481.
- Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2012. 588 с.
- Лютов Н.Л. Признание права на забастовку на уровне Международной организации труда: важно ли это для России и других стран? // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 118–123.
- Лютов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. 2-е изд. М.: Центр социально-трудовых прав, 2015. 190 с.
- Петрилайте Д. Право на забастовку: международно-правовые аспекты // Вестник трудового права и права социального обеспечения. 2009. Вып. 4. С. 140–144.
- Томашевский К. Л. Влияние глобализации на международные и национальные источники трудового права // Российский ежегодник трудового права. 2012. № 8. С. 37–39.
- Barnard C. et al. *The Future of Labour Law: Liber Amicorum for Sir Bob Hepple*. Oxford: Hart Publishing, 2004. 388 p.
- Edlira X. *The Right to Strike Struck Down? FES, 2016* // Available at: <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=12827&ty=pdf> (дата обращения: 02.11.2016)
- Garaway T. *Freedom of Association: Battering Ram or Trojan Horse?* // *Review of International Political Economy*. 2006. Vol. 13 (2). P. 210–219.
- Hofmann C. (The Right to) Strike and the ILO. Is the System for Monitoring Labour and Social Standards in Trouble? URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10775.pdf> (дата обращения: 02.11.2016)
- Kang S. *Human Rights and Labor Solidarity: Trade Unions in the Global Economy*. Philadelphia, 2012. 336 p.
- Laws against Strikes. The South African Experience in International and Comparative Perspective* / ed. by B. Hepple. Milano: Franco Angeli, 2015. 216 p.

---

## The Right for Strike in ILO Jurisprudence: Crisis of Recognition?



**Elena Gerasimova**

Associate Professor, Head, Labour Law and Social Security Law Department, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences; Director, Center for Social and Labour Rights. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: [egerasimova@hse.ru](mailto:egerasimova@hse.ru)



**Svetlana Kolganova**

Legal Expert, Seafarers' Union of Russia. Address: 6 Bolshoy Koptevsky Proezd, Moscow 125319, Russian Federation. E-mail: [kolganova@sur.ru](mailto:kolganova@sur.ru)



### Abstract

The article deals with understanding the right to strike as a human right, which was formed during the 20th century, its place among human rights, normative regulation of the right to strike at the international and national levels, as well as its role in labor relations and employment law. The centerpiece of the article is the study of crisis recognition of the right to strike, caused by the Employers' Group's statements at the International Labour Conference in 2012. At this conference the Employers' Group have declared its refusal to discuss list of countries, selected from the report

of the Committee of Experts and earlier approved by tripartite partners, and non-fulfilling obligations arising from ratified at conventions, at the Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. The statement was motivated by the fact the right to strike is not expressly recognized in the Convention-87, and the Expert Committee making conclusions about the violation of the right to strike by some states– ILO members, got beyond its mandate. So was raised question not only on the recognition of the right to strike, which was being developed for decades, but also about the mandate of the Expert Committee as a whole. To understand the scope of the modern recognition of the right to strike, a history of the adoption of the ILO standards concerning the right to strike, and discussions on the content of standards are investigated. The article analyses how the interpretation of Convention-87 developed by the ILO supervisory bodies, particularly by the Committee on Freedom of Association and the Committee of Experts on application of the conventions and Recommendations; explores the limits of the mandate of the mentioned bodies in the interpretation of the conventions' content; the role of Employers', Workers' and Governments' groups in the recognition and development of these interpretations. Efforts undertaken inside the ILO to overcome this crisis also were explored.



### Keywords

freedom of association, right to strike, International Labour Organization, Group of Employers and Employees, supervisory mechanism, soft law, mandate of Expert Committee.

Citation: Gerasimova E.S., Kolganova S.G. (2016) The Right for Strike in ILO Jurisprudence: Crisis of Recognition? *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 184–197 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.184.197



### References

Alekseeva L.B., Zhuykov V.M., Lukashuk I.I. (1996) *Mezhdunarodnye normy o pravakh cheloveka i primeneniye ikh sudami Rossiyskoy Federatsii* [International Norms on Human Rights and their Application in RF Courts]. Moscow: Prava cheloveka, 432 p. (in Russian)

Barnard C. et al. (2004) *The Future of Labour Law: Liber Amicorum for Sir Bob Hepple*. Oxford: Hart Publishing, 388 p.

Edlira X. (2016) The Right to Strike Struck Down? FES. Available at: <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=12827&ty=pdf> (accessed: 02.11.2016).

Garaway T. (2006) Freedom of Association: Battering Ram or Trojan Horse? *Review of International Political Economy*, vol. 13 (2), pp. 210–219.

Gerasimova E.S. (2016) Kollektivnye trudovye spory, zabastovki i protesty v Rossii: vliyaniye zakonodate'l'stva i pravoprimeritel'noy praktiki na ikh rasprostranennost' i primeneniye [Collective Labour Disputes, Strikes and Protests in Russia: Influence on Legislation and Judicial Practice]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 9, pp. 55–65.

Gernigon B., Odero A., Gido G. (1998) Printsipy MOT, kasayushchiesya prava na zabastovku [ILO Principles on the Right to Strike]. *Mezhdunarodnyy obzor truda*, vol. 137, no 3–4, pp. 441–481.

Gusov K.N., Lyutov N.L. (2012) *Mezhdunarodnoe trudovoe pravo* [International Labour Law]. Moscow: Prospekt, 588 p. (in Russian)

Hepple B. (ed.) (2015) *Laws against Strikes. The South African Experience in International and Comparative Perspective*. Milano: Franco Angeli, 216 p.

Hofmann C. (2010) (The Right to) Strike and the International Labour Organization. Is the System for Monitoring Labour and Social Standards in Trouble? Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10775.pdf> (accessed: 02.11.2016)

Kang S. (2012) *Human Rights and Labor Solidarity: Trade Unions in the Global Economy*. Philadelphia: Lippincott, 336 p.

Lyutov N.L. [2015] Priznanie prava na zabastovku na urovne Mezhdunarodnoy organizatsii truda: vazhno li eto dlya Rossii i drugikh stran? [Recognizing the Right to Strike at the ILO Level: Relevance to Russia and other Countries?]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, no 9, pp. 118–123.

Lyutov N.L., Gerasimova E.S. (2015) *Mezhdunarodnye trudovye standarty i rossiyskoe trudovoe zakonodatel'stvo* [International Labour Standards and Russian Labour Legislation]. Moscow: Tsentr sotsial'no-trudovykh prav, 190 p. (in Russian)

Petrilayte D. (2009) Pravo na zabastovku: mezhdunarodno-pravovye aspekty [Right to Strike: International Law Aspects]. *Vestnik trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya*, issue 4, pp.140–144.

Tomashevskiy K. L. (2012) Vliyanie globalizatsii na mezhdunarodnye i natsional'nye istochniki trudovogo prava [Influence of Globalization on International and National Sources of Labour Law]. *Rossiyskiy ezhegodnik trudovogo prava*, no 8, pp. 37–39.

Vogt D. (2014) *Pravo na zabastovku. Global'naya trudovaya kolonka* [Right to Strike. Global Labour Column. Issue 167]. Available at: <http://columnru.global-labour-university.org/2014/06/blog-post.html> (accessed: 02.11. 2016)