

УДК 349.2

Чертова Ю.В.

ГАЛУЗЕВА НАЛЕЖНІСТЬ НОРМ, ЯКІ ФОРМУЛЮЮТЬСЯ В КОНВЕНЦІЯХ ТА РЕКОМЕНДАЦІЯХ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ

У статті досліджуються конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці і здійснюється спроба визначити галузеву належність правових норм, які формулюються в цих документах.

Ключові слова: Міжнародна організація праці, конвенція, рекомендація, галузь права.

З моменту створення Міжнародної організації праці (МОП) в 1919 головним напрямком її діяльності була нормотворчість у сфері регулювання соціально-трудова відносин, хоч вона здійснювала і іншу, зокрема контрольну діяльність.

За минулі роки МОП прийняла понад 370 конвенцій і рекомендацій, що охоплюють різноманітні галузі соціально-трудова відносин. Конвенції МОП приймаються на основі консенсусу на сесіях Міжнародної конференції праці і підлягають ратифікації державами-членами МОП. Після ратифікації вони покладають на державу юридичні зобов'язання щодо їх практичного застосування. Рекомендації МОП не підлягають ратифікації, але їхні положення, які, зазвичай, розвивають норми відповідних конвенцій, мають важливе значення як модельні акти в сфері трудового права. Зобов'язання держав-учасниць МОП орієнтуватися на рекомендації при здійсненні внутрідержавної правотворчості впливає із членства в МОП і її Статуту.

Сам факт ратифікації конвенцій, що містять більш високий рівень гарантій у сфері трудових відносин, ніж національне законодавство, покликаний не тільки вдосконалити і розвинути національну правову базу в цій області, але й створювати додаткові перешкоди для відмови від уже закріплених у законодавстві норм, сприяючи внесенню елементів суспільної стабільності в умовах мінливої політичної і соціально-економічної кон'юнктури.

Україна послідовно ратифікує конвенції МОП і вже можна говорити про окремий нормативно-правовий масив, що об'єктивно вимагає розробки єдиної концепції, яка виступала б руслом ведення міркувань при тлумаченні норм права й при вирішенні спірних питань. Однак насамперед необхідно дати відповідь на питання про галузеву належність цих правових норм.

Традиційно Міжнародна організація праці як одна зі спеціалізованих установ ООН вважається суб'єктом міжнародного права, і її конвенції й рекомендації мають юридичне значення як акти міжнародного права [1, с. 182]. Міжнародне публічне право — це галузь права, що регулює міждержавні відносини, тобто воно містить норми, що стосуються організації й розвитку того, що називають міжнародним співтовариством. Це дивне й навіть у чомусь "нещасливе" право. Воно дивне, оскільки, вкрай незначно впливаючи на події, воно існує скоріше, у розумах юристів і дипломатів, ніж у реальній міжнародній практиці. Міжнародне публічне право ґрунтується на категорії

відносності, що робить неповноцінною будь-яку юридичну систему: його норми мають значення лише остільки, оскільки вони визнаються різними державами. У міжнародному публічному праві, як правило, не існує ніякого вищого органу влади, ніякого дієвого суду, який би мав достатню примусову силу, здатну будь-що-будь домогтися суворого дотримання правових норм і предметного виконання юридичних рішень. Двозначність і примарність міжнародного права полягають в тому, що воно виходить із можливості організувати суспільство й установити соціальний порядок, ґрунтуючись на ідеї консенсусу. З цієї причини міжнародне публічне право постійно перебуває на межі між своїми прагненнями та об'єктивною реальністю. При всьому цьому міжнародне публічне право має дуже чіткий зміст, що створює юридичні рамки міждержавних відносин за допомогою цілої системи норм, інститутів, процедур і навіть судових інстанцій. Але це з трудом можна назвати правом. Не марно Сандевуар назвав міжнародне публічне право неясним і розпливчастим правом, позбавленим механізму безперечного примусу [2, с. 73].

У п. 5 ст. 19 Статуту МОП вказується на обов'язковість дотримання положень конвенцій, зокрема говорить про те, що кожний член МОП зобов'язується протягом установленого строку подати конвенцію на розгляд влади для прийняття закону, а рекомендація повідомляється всім членам МОП для розгляду її з метою надання їй чинності шляхом прийняття закону [3].

За останні роки нормотворчість як головний напрямок діяльності МОП, поступово поступається місцем контролю за застосуванням її конвенцій і рекомендацій.

Система контролю МОП складається із трьох основних елементів: так званого регулярного контролю, контролю, який здійснюється в міру необхідності (загальний контроль), і спеціального контролю за дотриманням прав профспілок.

Регулярний контроль здійснюється Комітетом експертів щодо застосування конвенцій і рекомендацій МОП і відповідним Комітетом Міжнародної конференції праці, які були створені на основі резолюції, прийнятої Конференцією в 1926 р. Обидва ці органи оцінюють ситуацію в галузі застосування конвенцій і рекомендацій МОП на основі доповідей урядів (усних і письмових), зауважень щодо них організацій підприємців і трудящих звичайно своєї держави, а також інших держав - членів МОП.

Ключова роль у регулярному контролі належить Комітету експертів. Він є менше політизованим і дає юридичну оцінку виконання державами норм конвенцій на основі отриманої від держав інформації, виходячи з букви нормативних актів МОП. Цікаво, що, являючись наріжним каменем механізму контролю МОП, регулярний контроль не має статутної бази. Він заснований на положенні статті 7 Регламенту Міжнародної конференції праці, але не має закріплення в Статуті МОП, де є лише ст. 22, що пропонує урядам щорічно надавати Міжнародному бюро праці (МБП) свої доповіді щодо застосування конвенцій. Як вважають фахівці, р контроль має потребу в наданні йому статутної бази у вигляді закріплення в Статуті МОП становища й функцій Комітету експертів і, зокрема функції тлумачення міжнародних норм про працю, а також у зміні природи його висновків, доданні їм у випадках грубих порушень норм конвенцій обов'язкової юридичної сили [4].

За сімдесят років своєї практичної діяльності Комітет експертів набув авторитету і фактично став одним з найдійовіших органів МОП.

Іншим елементом механізму контролю МОП є так званий загальний контроль, який здійснюється тоді, коли в МБП надходять претензії або скарги організацій підприємців або трудящих (ст. 24 Статуту МОП). Скарга може бути подана й державою - членом МОП на іншу державу, що не забезпечує дотримання конвенції, ратифікованої обома (ст. 26). Скаргу вправі подати також будь-який делегат Конференції. Адміністративна рада МОП за цими скаргами проводить процедуру розслідування шляхом створення комісії з розслідування, яка після завершення роботи підготує рекомендації відносно заходів, які варто було б прийняти для задоволення скарги. При цьому держава-відповідач вправі прийняти або не прийняти дану рекомендацію. В останньому випадку з її згоди спір передається до Міжнародного суду, рішення якого є остаточним (ст. 31 Статуту).

Процедура ця використовується нечасто. У 1994 р. Комітет експертів висловився за те, щоб механізм контролю зробити доступним і для приватних осіб, прийнявши виправлення до Статуту МОП, можливо, у вигляді Факультативного протоколу за аналогією з Факультативним протоколом до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, що дозволило б громадянам держав-членів МОП безпосередньо звертатися до Адміністративної ради зі скаргами і претензіями з питань, що стосуються виконання ратифікованих конвенцій. Ідея ця, однак, на 81-й сесії МОП не була підтримана.

В основі третього елемента контрольного механізму МОП - спеціального контролю - лежить принцип забезпечення свободи діяльності профспілок. Цей контроль здійснюється двома органами МОП - Комітетом із свободи об'єднань і Комісією з розслідування і примирення в профспілковій галузі. Спеціальний контроль здійснюється на основі положення Статуту МОП щодо свободи асоціацій, при цьому Комітет із свободи об'єднань, що відіграє головну роль у цьому контролі, приймає до свого розгляду заяви незалежно від того, чи ратифікувала держава-відповідач Конвенцію № 87 про захист профспілкових свобод і захист профспілкового права чи ні.

Механізм контролю МОП у цілому, незважаючи на велику кількість органів і співробітників, які зайняті в його здійсненні, та великий обсяг роботи, є недостатньо ефективним. Основна проблема тут — його низька результативність. Хоча, за статистикою МОП, із середини 1960 рр. держави більше 2107 разів приводили свої законодавства у відповідність із міжнародними нормами у зв'язку із зауваженнями контрольних органів МОП, є чимало випадків, коли держави не враховують зауважень і тією чи іншою мірою не виконують зобов'язання, які вони взяли на себе після ратифікації конвенцій, що стосується, у тому числі, забезпечення політики соціального партнерства [5]. Це становище об'єктивно вимагає, по-перше, посилення контролю і, по-друге, введення санкцій за порушення ратифікованих конвенцій. У цілому, однак, керівництво МОП, як і раніше, дотримується позиції невикористання заходів примусу, вважаючи, що єдина санкція, припустима МОП, це санкція моральна, санкція суспільної думки [6, с. 24].

У Статуті МОП, тим часом, є стаття, що допускає застосування санкцій і іншого характеру. Відповідно до ст. 33 Адміністративна рада може рекомендувати Генеральній конференції "такі дії, які він визнає доцільними" для забезпечення виконання рекомендацій Комісії з розслідування або рішень Міжнародного суду у зв'язку з пору-

шенням членами МОП ратифікованих ними конвенцій. Стаття ця, щоправда, ніколи не застосовувалася, однак юридичні підстави для застосування санкцій вона дає.

Отже, перша група правових норм, які формулюються в конвенціях та рекомендаціях МОП – це норми міжнародного публічного права.

У відповідності зі статтею 9 Конституції України діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [7].

Набуття конвенціями МОП, ратифікованими Україною, характеру джерела внутрідержавного права означає, що при розгляді справ у судах сторони повинні мати право посилаючись на них для захисту свого права, а суд зобов'язаний приймати їх до уваги. У свою чергу, суд вправі посилаючись на конвенцію, якщо закон або інший нормативний акт їй не відповідає або якщо норма, що міститься в конвенції, більш точна або визначена, ніж у національному законодавстві.

Реалізація даного положення означає, що норми міжнародного права варто розглядати як внутрідержавні норми прямої дії, які повинні застосовуватися всіма державними органами, включаючи суди. При обґрунтуванні своїх вимог як громадяни, так і юридичні особи можуть посилаючись на норми міжнародного права.

Із факту членства в МОП випливає, що Україна повинна прагнути до виконання навіть нератифікованих конвенцій. У ст. 19 Статуту говориться, що якщо член МОП не одержує згоди влади або влад, він несе зобов'язання повідомляти Генеральному директору МБП у відповідні періоди про стан законодавства та існуючої практики в його країні з питань, яких стосується конвенція, про те, які заходи були здійснені або намічені для надання чинності будь-яким положенням конвенції.

Однак і норми внутрідержавного права, що закріплюються в конвенціях МОП, не є галузево однорідними. Зокрема, в них формулюються норми, що належать до конституційного права. Предмет конституційного права охоплює декілька сфер суспільних відносин, але перш за все сферу охорони прав і свобод людини (відносини між людиною й державою). Звичайно, відносини між людиною й державою регулюються не тільки конституційним правом, але й іншими галузями права (адміністративним, трудовим і ін.). Але конституційне право містить норми основного характеру, з яких складаються правовий статус людини, його основні права й свободи. У науці широко поширене розуміння права як міри свободи, і саме конституційне право найбільшою мірою відповідає цьому розумінню.

Конвенції МОП містять чимало загальних положень такого роду. Наприклад, Конвенція № 29 про примусову чи обов'язкову працю потребує від кожного члена МОП, який ратифікує цю конвенцію, скасувати застосування примусової чи обов'язкової праці в усіх її формах у якомога коротший строк [8, с. 124]. Філадельфійська декларація, яка була прийнята в 1944 р. Міжнародною конференцією праці й включена в 1946 р. до Статуту МОП, офіційно визнала взаємозв'язок між громадянськими свободами і профспілковими правами, коли наголосила в статті I(b), що свобода слова і свобода об'єднання є необхідними умовами постійного прогресу, і зазначила в статті II(a) на основні права, які є невід'ємною частиною гідності особистості. З тих пір зазначений взаємозв'язок неодноразово підтверджувався і підкреслювався як

контрольними органами МОП, так і в конвенціях, рекомендаціях і резолюціях, які прийняті Міжнародною конференцією праці [9, с. 13].

Згідно з Конвенцією № 100 про рівне винагородження чоловіків і жінок за рівноцінну працю кожний член МОП за допомогою засобів, що відповідають чинним методам встановлення ставок винагородження, заохочує тією мірою, якою це суміщається із зазначеними методами, забезпечує застосування щодо всіх працівників принципу рівного винагородження чоловіків і жінок за рівноцінну працю [10, с. 538]. Конвенція № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять зобов'язує членів МОП, для яких ця конвенція є чинною, визначити й проводити національну політику, спрямовану на заохочення, методами, що узгоджуються з національними умовами й практикою, рівності можливостей та поведіння стосовно праці й занять з метою викоринення будь-якої дискримінації з приводу них [11, с. 648].

Отже, крім норм міжнародного публічного права, в конвенціях МОП містяться норми конституційного (внутрідержавного) права, які застосовуються судами як норми внутрідержавного права.

Але ж конвенції МОП регулюють не тільки відносини між державою та працівником, а між працівником та роботодавцем. Наприклад, Конвенція № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця [12, с. 1223]. У ст. 1 йдеться про те, що положення цієї Конвенції застосовуються через законодавство або правила, за винятком випадків, коли вони застосовуються шляхом колективних договорів, рішень арбітражних або судових органів, чи будь-яким іншим способом, який відповідає національній практиці. Це формулювання на перший погляд здається таким, яке має пряму дію, але ж виникає питання чи не покладає воно на державу певний обов'язок встановити відповідний обов'язок роботодавця? Мова йде, зокрема, про положення ст. 9 цієї ж Конвенції, яке покладає тягар доведення наявності законної підстави для звільнення на роботодавця. У даному випадку формулювання Конвенції МОП дає підставу для дискусії. Тому більш прийнятними є такі формулювання, в яких прямо зазначається на права працівників. Наприклад, ст. 8 Конвенції № 184 про безпеку і гігієну праці в сільському господарстві прямо встановлює, що працівники сільського господарства мають право: на отримання інформації і консультацій з питань безпеки й гігієни праці, у тому числі про ризики, які пов'язані з новими технологіями; на участь у застосуванні і перегляді мер в галузі безпеки і гігієни праці і на вибір відповідно до національного законодавства представників по охороні й гігієні праці або своїх представників у комітетах з охороні і гігієні праці; на відмову від виконання небезпечної роботи, коли в них є досить вагомі підстави вважати, що існує безпосередня й серйозна загроза для їхньої безпеки й здоров'я, про що вони негайно інформують свого керівника [13, с. 318].

Це формулювання, поза будь-якими сумнівами, чітко встановлює норми трудового права, що регулюють відносини між працівниками та роботодавцями.

Деякі правові норми, які містяться у конвенціях та рекомендаціях МОП мають бути віднесені до галузі міжнародного приватного права. Якщо дотримуватись позиції, відповідно до якої норми цієї галузі права поширюються на приватно-правові відносини з іноземним елементом, то такі відносини регулюються такими конвенціями МОП як Конвенція № 48 про збереження за мігрантами пенсійних прав [14, с. 232],

Конвенція № 97 про працівників-мігрантів (переглянута 1949 р.) [15, с. 501], Рекомендація № 100 про захист працівників-мігрантів у слаборозвинених країнах [16, с. 609] та ін.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що в конвенціях та рекомендаціях МОП містяться правові норми різної галузевої приналежності: норми міжнародного публічного права, норми міжнародного приватного права, норми конституційного і норми трудового права. Дуже часто їх галузеву належність взагалі важко визначити. Це досить ускладнює застосування цих документів. Тому було б краще, якби розроблювачі конвенцій та рекомендацій турбувалися щодо визначення галузевої належності норм, що формулюються в конвенціях та рекомендаціях, ще в період створення проектів цих нормативних актів. Це значно б спростило застосування положень конвенцій МОП як норм прямої дії.

Список використаних джерел та література:

1. Тимченко Л.Д. Международное право. – Харьков: «Консум», 1999. – 525 с.
2. Сандеуар П. Введение в право. – М.: Издательская группа "Интрагэк-Р", 1994. – 205 с.
3. Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева: Международное бюро труда, 2002. – 102 с.
4. Иванов С.А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблемы // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 20 – 25.
5. Иванов С. А. Указ. соч.
6. Международная конференция труда. 86-я сессия. 1998. Доклад Генерального директора МБТ. – Женева, 1998. – 38 с.
7. Конституція України від 28.06.96 // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Конвенція (№ 29) про примусову чи обов'язкову працю, 1930 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.
9. Свобода об'єднання і колективні переговори. Международная конференция труда 81 – сессия. – Женева: Международное бюро труда, 1995. – 166 с.
10. Конвенція (№ 100) про рівне винагородження чоловіків і жінок за рівноцінну працю, 1951 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.
11. Конвенція (№ 111) про дискримінацію в галузі праці та занять, 1958 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.
12. Конвенція (№ 158) про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця, 1982 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1965 – 1999. Том II. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 1560 с.
13. Occupational safety and hygiene: standards and safeguards. – Budapest: ILO, Subregional Office for Central and Eastern Europe, 2004. – 346 p.
14. Конвенція (№ 48) про збереження за мігрантами пенсійних прав, 1935 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.
15. Конвенція (№ 97) про працівників-мігрантів (переглянута), 1949 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.
16. Рекомендація (№ 100) про захист працівників-мігрантів у слаборозвинених країнах, 1955 // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці, 1919 – 1964. Том I. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 776 с.

Черткова Ю.В. Отраслевая принадлежность правовых норм, которые формулируются в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда.

В статье исследуются конвенции и рекомендации Международной организации труда и предпринимается попытка определить отраслевую принадлежность правовых норм, которые формулируются в этих документах.

Ключевые слова: Международная организация труда, конвенция, рекомендация, отрасль права.

Chertkova I. The branch-wise characteristic of the legal norms which are set down in the conventions and recommendations of the International Labour Organization.

The conventions and recommendations of the International Labour Organization are examined in the article as well as an attempt is made to determine the branch-wise characteristic of the legal norms which are set down in these papers.

Key words: International Labour Organization, convention, recommendation, branch.

Надійшла до редакції 30.10.2008 р.