

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Проблема эффективности механизма контроля МОТ

*Гликман О.В.**

Международная организация труда (МОТ)¹ внесла значительный вклад в международную защиту прав человека в сфере труда, который можно считать особым с точки зрения всего международного сотрудничества в области защиты прав человека.

За 85-летний период деятельности МОТ выработала собственный «комплексный подход» к достижению цели защиты прав человека в сфере труда, который заключается в тесной интеграции нормотворческой функции (а именно принятия конвенций и рекомендаций), контрольной функции с оперативными функциями (функцией технического сотрудничества и научно-исследовательской функцией) МОТ.² Участие трехсторонних представителей (государств, трудящихся и работодателей) в деятельности МОТ является отличительной особенностью организации, позволяющей наиболее эффективно осуществлять защиту прав человека в сфере труда.

Деятельность МОТ по принятию конвенций и рекомендаций признается достаточно эффективной из-за методов ее осуществления (систематичность, регулярность, участие трехсторонних представителей, наличие двух видов актов различной правовой природы).³ К настоящему моменту в рамках МОТ было принято 185 конвенций (8 из кото-

* Гликман Ольга Владимировна – к.ю.н., преподаватель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Создана в 1919 г. и стала первым специализированным учреждением ООН в 1946 г.

² См. подробнее: Гликман О.В. Защита прав человека в сфере труда в деятельности МОТ на современном этапе. Дис. ... к.ю.н. М., 2004.

³ См., например, оценки зарубежных ученых: Cruz H.B., Potobsky G. and Swepston L. The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights. Westview Press, 1996. P. 37-44.

рых признаны «основополагающими» и касаются свободы объединения, запрета принудительного труда, детского труда) и 195 рекомендаций, которые способствуют развитию национального законодательства и практики в сфере труда.⁴

Вкладом МОТ в международную защиту прав человека является также разработка специального механизма контроля за соблюдением обязательств государств, принятых по Уставу МОТ и конвенциям МОТ.

Общая характеристика механизма контроля МОТ

Во-первых, правовая основа контроля МОТ заложена одновременно с созданием самой МОТ в 1919 г. Таким образом, контроль МОТ является наистарейшим контролем в области прав человека.

Во-вторых, в связи с тем, что правовая основа контроля содержится в Уставе МОТ, контроль является обязательным в отношении всех государств – членов МОТ и, следовательно, универсальным.

В-третьих, предметом контроля МОТ является соблюдение всеми без исключения государствами – членами МОТ обязательств, принятых как по Уставу МОТ, так и по конвенциям МОТ, участниками которых государства являются. В некоторой степени контроль МОТ осуществляется над соблюдением положений нератифицированных конвенций и рекомендаций МОТ.

В-четвертых, контроль МОТ состоит из двух процедур: процедуры докладов по конвенциям (ратифицированным и нератифицированным) и рекомендациям МОТ, представляемых государствами – членами МОТ; а также процедуры жалоб о несоблюдении государствами – членами МОТ принятых обязательств. Такими жалобами являются следующие акты, различающиеся по предмету, кругу лиц, имеющих право их представлять, а также по процедуре их рассмотрения: 1) представления, касающиеся соблюдения ратифицированных конвенций МОТ; 2) жалобы относительно несоблюдения ратифицированных конвенций МОТ; 3) жалобы относительно нарушения принципа свободы объединения и 4) жалобы о неисполнении обязательства по представ-

Leary V.A. *Lessons from the Experience of the International Labour Organisation // The United Nations and Human Rights*. By Ph. Alston. Australia. 1991. P. 581-588.

⁴ См. подробнее: Гликман О.В. Нормотворческая деятельность МОТ. Московский журнал международного права. 2003. № 4. С. 52. См. также: Основные права человека в сфере труда и их защита. Основополагающие международные правовые документы-стандарты. Комментарии специалистов. Библиотека Российской Газеты. Выпуск № 22-23. 1999.

лению конвенций и рекомендаций МОТ компетентным органам власти. Одновременное существование двух процедур характерно также для других организаций (ЮНЕСКО, СЕ, конвенционных органов), однако они не в одинаковой мере распространяются на все государства и не в той мере соотносятся друг с другом, как две процедуры механизма контроля МОТ, образующие единый механизм контроля.⁵

В-пятых, все органы МОТ в различной степени задействованы в осуществлении механизма контроля: Административный совет (АС), Международная конференция труда (МКТ), Международное бюро труда (МБТ). Особую роль играют Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов (КЭ), Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций (КК), Комитет по свободе объединения АС (КСО), специально создаваемые комиссии по расследованию. По сравнению с ролью в международном контроле секретариатов других международных организаций, в МОТ большое значение имеет деятельность МБТ по обеспечению своевременного представления государствами полного объема информации и осуществлению «технического анализа» данной информации.

В-шестых, особенностью механизма контроля МОТ является участие в данных процедурах представителей трудящихся и работодателей наравне с представителями правительств, что является следствием особенностей структуры органов МОТ.

В-седьмых, контроль МОТ характеризуется сопутствующим осуществлением технического сотрудничества для решения выявленных проблем в деле исполнения обязательств государствами-членами.

В-восьмых, в механизме контроля МОТ в том виде, как он был закреплен в Уставе МОТ, за все годы деятельности МОТ происходили изменения на основании последующих решений АС и МКТ для придания ему большей эффективности, которые, однако, не нашли закрепления в договорных нормах.

Проблема эффективности контроля МОТ в международно-правовой доктрине

В совокупности вышеуказанные характеристики сделали контроль МОТ уникальным. Эффективность механизма контроля МОТ являлась предметом исследований, проводимых в прошлом веке в рамках са-

⁵ Lee Swepton. Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization // Guide to International Human Rights Practice. Third edition. Edited by Hurst Hannum. 1999. P. 100.

мой МОТ⁶ и отдельными авторами, которые приходили к достаточно положительным выводам.⁷ Н. Вальтикос, например, утверждает, что механизм контроля МОТ является наиболее развитым и остается моделью для других международных организаций.⁸

Л. Свепстон убежден, что процедуры, существующие в рамках МОТ, являются «частью обширной международной системы имплементации международных стандартов по правам человека» и эффективны, даже несмотря на не столь частое обращение к процедуре жалоб.⁹ Таким образом, речь идет о том, что мерилom эффективности контрольного механизма не является степень обращения к процедурам лиц, полагающих, что государства не соблюдают принятые обязательства, с чем согласны и другие исследователи в области прав человека.¹⁰ С другой стороны, в более позднем исследовании Л. Свепстон выделяет, по сути, три критерия определения эффективности механизма контроля МОТ. Первый критерий – сравнительная характеристика с контролем других международных организаций, второй – общее уважение к процедурам механизма контроля (высокая степень представления докладов, большое количество рассмотренных жалоб), третий – достижение изменений законодательства и практики большого числа государств – членов МОТ.¹¹

Существует, однако, кардинально противоположная точка зрения. По мнению В. Лери, эффективность контроля в области прав человека, в том числе и контроля МОТ, оценить нелегко, поскольку трудно установить соотношение между причиной и следствием.¹² Ф. Элстон также утверждает, что достаточно сложно оценить значительные

⁶ The Impact of International Labour Conventions and Recommendations. ILO. 1976.

⁷ Landy E.A. The Effectiveness of International Supervision: Thirty Years of ILO Experience. 1966.

⁸ Valticos N. Once More About the ILO System of Supervision: In What Respect is it Still a Model? // Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Edited by N. Blokker and S. Muller. MNP, 1994. P. 112.

⁹ Sweptston L. Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization // Guide to International Human Rights Practice. Third edition. Edited by Hurst Hannum, 1999. P. 100-101.

¹⁰ Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: Опыт Совета Европы. М., 1997. С. 32.

¹¹ Sweptston L. The International Labour Organization and Human Rights Access to the ILO // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. Edited by Alfredsson G., Grimheden J., Ramcharan B.G., Zayas A. 2000. P. 493-494.

¹² Leary V.A. Lessons from the Experience of the ILO // The United Nations and Human Rights. P. 602.

результаты в области прав человека, но еще сложнее причислять эти результаты, даже частично, к заслугам ООН или других международных организаций.¹³

При этом многие отечественные авторы, например С.Ю. Марочкин, Л.Х. Мингазов, Р.М. Валеев, рассматривают проблему эффективности международного контроля в целом в контексте эффективности норм международного права.¹⁴ Однако и в таких исследованиях нельзя найти однозначный ответ об определении критериев эффективности.

Действительно, очень многие факторы влияют на обеспечение соблюдения прав человека в отдельно взятых государствах, а контроль МОТ играет лишь стимулирующую роль в соблюдении государствами принятых обязательств в области прав человека в сфере труда. Следовательно, в деле защиты прав человека важны как внутрисударственные усилия, так и международные. Как справедливо отмечал Р.А. Мюллерсон, практика деятельности международных контрольных механизмов в области прав человека показывает, что они наиболее эффективны там и тогда, где и когда государства сами готовы к заботе о правах человека.¹⁵

Критерии эффективности механизма контроля МОТ

Таким образом, эффективность механизма контроля МОТ в строгом смысле выявить довольно сложно, поскольку не существует каких-либо объективных критериев, позволяющих это сделать. Однако, обобщив мнения вышеупомянутых ученых, можно выработать следующий подход. Для определения эффективности механизма контроля МОТ имеет значение, во-первых, его практическое осуществление; во-вторых, изменения в законодательстве и практике государств – членов МОТ, являющиеся результатом осуществления ими принятых обязательств; и, в-третьих, сравнительная характеристика с контролем других международных организаций.

Первый аспект – практическое осуществление механизма контроля - позволяет оценить эффективность механизма контроля МОТ с точ-

¹³ Alston Ph. Appraising the United Nations Human Rights Regime // The United Nations and Human Rights. P. 19.

¹⁴ Марочкин С.Ю. Проблема эффективности норм международного права. Иркутск, 1988; Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1990; Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань, 2001.

¹⁵ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 93-94.

ки зрения эффективности процессуальных аспектов функционирования процедуры докладов и процедуры жалоб МОТ.¹⁶

Что касается **второго аспекта**, то в большинстве случаев итогами осуществления контроля МОТ являются, во-первых, отмена национального законодательства, противоречащего обязательствам, принятым в соответствии с Уставом МОТ, конвенциями и рекомендациями МОТ; во-вторых, прекращение подобной практики государства в сфере труда; в-третьих, разработка и принятие новых национальных законов или иных актов для обеспечения соблюдения прав человека в сфере труда; и в четвертых, принятие необходимых программ для обеспечения соблюдения и практической реализации на национальном уровне принятых обязательств.¹⁷

Третий аспект – сравнение механизма контроля МОТ с контролем в области прав человека других международных организаций – позволяет выявить преимущества и недостатки контроля МОТ, так или иначе влияющие на эффективность универсальной защиты прав человека в сфере труда. Преимущества механизма контроля МОТ весьма тесно связаны с его особенностями, о которых говорилось выше. *Недостатки* механизма контроля МОТ, на наш взгляд, касаются четырех следующих проблем.

1. Отсутствие международно-правовых норм, регулирующих функционирование механизма контроля МОТ на современном этапе.

Прежде всего речь идет об отсутствии договорных норм, регулирующих правовой статус Комитета экспертов (порядка избрания КЭ, правил процедуры, соотношения компетенции КЭ, КК и АС), а также комиссий, назначаемых для рассмотрения жалоб, в том числе Комиссии по расследованию и примирению в области свободы объединения (КРПСО), Комитета по свободе объединения (КСО). В настоящее время эти вопросы регулируются решениями АС и МКТ. На «парадоксальное положение в механизме контроля МОТ» обращает внимание С.А. Иванов: «Являясь краеугольным камнем этого механизма, регу-

¹⁶ См. подробнее: Гликман О.В. Механизм контроля за соблюдением обязательств государств – членов Международной организации труда (МОТ). Юрист-международник. 2003. № 4. С. 47-57.

¹⁷ Примечательно, что в Российской Федерации разработан и вступил в силу Трудовой кодекс 2002 г., положения которого во многом соответствуют положениям конвенций и рекомендаций МОТ.

лярный контроль не имеет уставной базы», что «создает возможность для возникновения различного рода споров вокруг него и снижает в немалой степени значимость его заключений». С.А. Иванов справедливо отмечает, что в Резолюции МКТ 1926 г. говорится о создании КЭ в «опытном порядке» и на короткое время,¹⁸ хотя на практике КЭ превратился в постоянный контрольный орган.

На наш взгляд, требует международно-правового закрепления порядок формирования КЭ. Сложившаяся практика в целом представляется справедливой,¹⁹ за исключением полномочий АС назначать экспертов, которые, на наш взгляд, следует передать МКТ для предоставления возможности представителям всех государств напрямую участвовать в избрании экспертов.

Проблема отсутствия договорных норм также очевидна, когда речь идет о соотношении функций КЭ и КК, а также других органов МОТ. Так, на основании сложившейся практики рассмотрение докладов проходит несколько стадий: юридическую – в КЭ (закрытые заседания экспертов и подготовка доклада) и политическую – в КК (на основе доклада КЭ рассмотрение трехсторонними представителями; приглашаются соответствующие представители государств для представления объяснений). Представители работодателей поднимали вопрос о том, что КЭ не должен выполнять сугубо подготовительную и техническую роль, на основании чего КК осуществляет свои контрольные функции, а КК не должен следовать комментариям КЭ, и эти комментарии не должны в строгом смысле быть обязательными для КК. Представители работодателей аргументировали свои доводы тем, что в Резолюции 1926 г. «два комитета рассматриваются как дополняющие друг друга, и не было установлено никакой иерархии между ними»²⁰. По мнению Г.Б. Круза, Ж. Потобского, Л. Свепстона, правильного ответа на данный вопрос не существует, поскольку в Резолюции МКТ 1926 г. о создании комитетов ничего не говорится о взаимоотношениях между ними.²¹

¹⁸ Иванов С.А. МОТ: Контроль за применением международных норм о труде и его проблемы // Государство и право. 1997. № 7. С. 20.

¹⁹ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. 90-я сессия МКТ. 2002. Общий доклад. С. 6-7.

²⁰ Report of the Committee on Application of Standards. ILC. 81 th Session. 1994. Para. 12.

²¹ Cruz H.B., Potobsky G. and Swepston L. The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights. Westview Press, 1996. P. 121.

Практика МОТ свидетельствует о невозможности применения в полной мере ст. 22 Устава МОТ, установившей обязанность ежегодно представлять доклады по ратифицированным конвенциям, в том числе по причине перегрузки КЭ. В то же время на практике произошло усиление процедуры докладов по «основополагающим» не ратифицированным отдельными государствами конвенциям, представляемых на основании ст. 19, которые рассматриваются АС, а не Комитетом экспертов. Это дает основания для необходимости внесения соответствующих изменений в ст. 22 Устава МОТ.

Спор вызывает функция толкования контрольными органами конвенций МОТ, которая фактически осуществляется по усмотрению данных органов, выносящих решение о соответствии законодательства и практики государств принятым обязательствам.

Один спорный момент толкования – имеют ли контрольные органы МОТ компетенцию осуществлять толкование и каково соотношение компетенции органов МОТ и Международного Суда ООН (МС). Дело в том, что п. 1 ст. 37 Устава МОТ предусматривает, что каждый спор, касающийся толкования Устава и конвенций МОТ, передается на разрешение МС. В 1946 г. была принята поправка, добавившая п. 2 к ст. 37, в соответствии с которой независимо от положений п. 1 АС может сформулировать и представить на одобрение МКТ правила, предусматривающие создание трибунала для быстрого разрешения спора или вопроса, касающегося толкования конвенции. Более того, всякое решение или консультативное заключение МС является обязательным для трибунала. На практике данные положения не применялись, и никакого трибунала создано не было. В 1990 г. КЭ подчеркнул, что, несмотря на то, что только МС может осуществлять толкование конвенций МОТ, «для осуществления своих полномочий КЭ вынужден выражать свое мнение о содержании и значении положений конвенций, определять их правовое содержание, если это необходимо». В связи с этим КЭ выразил мнение, что если его решения не противоречат решениям МС, они должны рассматриваться как правомерные и общепризнанные.²² Соответственно возникает вопрос: если на практике таких решений не было, значит, все решения КЭ правомерны?

Ф. Мопэн впервые в доктрине уделил столь большое значение сложившейся к настоящему моменту практике толкования конвенций МОТ и ее соотношению с Уставом МОТ. Данный автор обратил внимание

²² Report of Committee of Experts 1990. Para. 7.

на уникальное, на наш взгляд, положение: фактическое неприменение положений Устава МОТ и широкую компетенцию органов МОТ, установленную в ходе практики, в области толкования конвенций МОТ; а также поставил вопрос о причине, по которой МОТ не использовала возможности п. 2 ст. 37. Ф. Мопэн выразил сожаление, что «улаживание» проблем толкования на практике привело к утверждению подобных методов в качестве правила, а не исключения и к убеждению, что проблемы толкования не требуют обращения к юридической процедуре.²³

Стоит обратить внимание на еще один нюанс п. 1 ст. 37 Устава МОТ, устанавливающего передачу спора о толковании конвенций МОТ на разрешение Международного Суда. Дело в том, что Статут МС устанавливает только две юрисдикции МС: судебную (разрешение споров между государствами – ст. 34) и консультативную (предоставление консультативных заключений – ст. 65). Пункт 1. ст. 37 не устанавливает, кто должен передавать вопрос или спор и какая юрисдикция будет осуществляться МС в данном случае, что, безусловно, важно, поскольку от этого напрямую зависит характер вынесенных решений МС. Такая же правовая проблема возникает и в ст. 29 Устава МОТ: правительство должно сообщить МБТ, принимает ли оно рекомендации комиссии по расследованию и желает ли оно передать спор в Международный Суд. Вопрос: спор с кем – правительства соответствующего государства с МОТ? Ответ: МС не компетентен разбирать такие споры. Еще дальше заходит ст. 31 Устава МОТ, устанавливающая окончательный характер решения МС, вынесенного на основании ст. 29. Может быть, именно в связи с такими положениями Устава МОТ государства не обращались в МС, так как Статут МС не наделяет их таким правом. Юридическое расхождение данных положений Устава МОТ и Статута МС очевидно. В какой-то мере проблема может быть решена на основании ст. 103 Устава ООН, предусматривающей, что в случае, когда обязательства членов ООН по Уставу ООН окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН. С другой стороны, останется проблема неприменения положений Устава МОТ, их противоречие Уставу ООН и их бесполезность с точки зрения эффективности механизма контроля МОТ. В связи

²³ Maupain F. L'interprétation des conventions internationales du travail // *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*. Sous la Direction de R.-J. Dupuy. Coordinateur L.A. Sicilianos. Paris, 1999. P. 582-583.

с этим ст. 29 и 37 Устава МОТ, на наш взгляд, требуют кардинального пересмотра.

Другой спорный момент толкования – в какой мере должны приниматься во внимание экономические, социальные и политические условия каждого государства и имеют ли они вообще какое-либо значение при толковании. Государства с наименее развитой экономической и социальной системой высказывались за то, чтобы данные факторы принимались во внимание контрольными органами МОТ. Раньше государствами, выступающими за это, были социалистические государства²⁴. А.Н. Талалаев писал, что «контрольные органы МОТ отказываются учитывать объективные реальности современного мира, проявляют односторонность в оценках законодательства социалистических и развивающихся стран, произвольно расширяют свои функции, стремясь стать наднациональным судебным органом»²⁵. Теперь акценты сместились, и такими государствами являются развивающиеся страны, настаивающие на учете экономического фактора, исламские государства, ставящие во главу угла религиозный фактор.²⁶ Н. Вальтикос и Ж. Потобски, напротив, утверждают, что метод для определения соответствия международным стандартам должен быть единым и не подлежит влиянию концепций, существующих в различных системах. Данные авторы справедливо связывают такой подход с тем, что особенность национальных условий учитывается, во-первых, при разработке норм МОТ, а во-вторых, каждое государство свободно в выражении согласия на обязательность конвенций МОТ.²⁷ Действительно, необходимость единообразного метода также объясняется и тем, что в противном случае, каждое государство сможет толковать конвенции МОТ по собственному усмотрению. Комитет экспертов неоднократно в своих докладах подчеркивал, что в его функции входит определение выполнения требований конвенций МОТ независимо от существующих национальных экономических и социальных условий.²⁸

Третий спорный момент толкования – каковы его границы – представляет серьезное практическое значение в деятельности МОТ, осо-

²⁴ Record of Proceedings. Memorandum concerning ILO standard-setting activities submitted by the socialist countries. ILC. 69th Session. 1983. P. 7-18.

²⁵ Талалаев А.Н. Международное право и современность. М.: Наука. 1984. С. 124.

²⁶ Aldeeb Abu-Sahlieh SA. Musulmans face aux droits de l'homme: Religion, droit, politique. Etude et documents. Bochum. Winkler. 1993.

²⁷ Valticos and Potobsky. International Labour Law, 1994. Para. 705.

²⁸ Report of Committee of Experts 1969. P. 19; 1971. P. 6; 1977. P. 13; 1987. Para. 9-52.

бенно при толковании контрольными органами конвенций о свободе объединения. Делегаты работодателей на МКТ обвиняли контрольные органы МОТ в превышении полномочий, в частности при толковании права на забастовку;²⁹ при применении положений Конвенции 1949 г. о платных бюро по найму (№ 96) к временным бюро по найму, Конвенции 1957 г. об упразднении принудительного труда (№ 105) к труду заключенных, Конвенции 1958 г. о дискриминации в области труда (№ 111) к запретам профессионального характера (в ФРГ); при обращении членов МОТ в МБТ, когда они рассматривают вопрос о ратификации конвенций.

Абсолютный пробел в Уставе МОТ представляет собой правовая природа решений КЭ и КК, комиссий по расследованию жалоб или принятых на их основе решений АС и МКТ: обязаны ли государства выполнять рекомендации данных органов? Некоторые современные авторы, например Д. Нурумов, Ю. Самович, при рассмотрении контроля в области прав человека высказываются за придание рекомендациям контрольных органов по правам человека обязательного характера.³⁰ М. Шмидт утверждает, что главной лакуной процедуры жалоб является отсутствие обязательных решений, обладающих юридической силой.³¹ С.А. Иванов, рассматривая контроль МОТ, полагает, что не всем, а некоторым решениям контрольных органов МОТ можно было бы придать обязательную силу: например, решениям по соблюдению основополагающих конвенций или по неоднократным либо грубым нарушениям конвенций, касающимся жизни и здоровья трудящихся.³² На наш взгляд, в таких предложениях есть рациональность, и МОТ следует воплотить идеи обязательного характера решений контрольных органов для придания большей эффективности механизму контроля.

²⁹ См. подробнее: Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Принципы МОТ в отношении права на забастовку. Женева, 2001. Gernigon B., Odero A., Guido H. ILO principles concerning the right to strike // ILR. 1998. V. 137. № 4.

³⁰ Нурумов Д.И. Становление и развитие международной системы защиты прав человека. Автореф. ... к.ю.н. М., 2000. С. 21; Самович Ю.В. Международный механизм защиты прав и свобод человека: универсальный и европейский аспекты. Автореф. ... к.ю.н. Казань, 1999. С. 16.

³¹ Schmidt M. Follow-up Procedures to Individual Complaints and Periodic Reporting Mechanisms // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. Edited by Alfredsson G., Grimheden J., Ramcharan B.G., Zayas A. 2000. P. 201.

³² Иванов С.А. МОТ: Контроль за применением международных норм о труде и его проблемы // Государство и право. 1997. № 7. С. 20.

Таким образом, для эффективного функционирования механизма контроля МОТ необходимы четкие правовые рамки,³³ т.к. все проблемы, затронутые выше, уходят корнями в отсутствие международно-правовых норм, регулирующих правовое положение, компетенцию контрольных органов МОТ и взаимоотношений между ними, сложившихся в ходе практики. Для увеличения эффективности процедуры жалоб целесообразно осуществить пересмотр ст. 24-34 и объединить существующие процедуры жалоб, независимо от того, кем и по какому вопросу они подаются, в единую систему. Реформе необходимо подвергнуть процедуру рассмотрения жалоб, которая в настоящее время осуществляется различными органами в зависимости от того, кем и по какому вопросу подается жалоба, в то время как целесообразно было бы иметь единообразную систему. При этом правила назначения членов, принятие правил процедуры, характер выносимых по жалобам решений также должны быть закреплены в Уставе МОТ.

2. Ответственность за нарушение обязательств государствами – членами МОТ.

Международно-правовая ответственность тесно связана с принципом добросовестного выполнения обязательств. О важности реализации ответственности государств здесь не стоит говорить подробно.³⁴ В соответствии с Проектом статей об ответственности государств нарушение международного обязательства налицо, когда деяние (разовое действие) или поведение (длящиеся действия) не соответствуют обязательству. Что же происходит в рамках МОТ и что может сделать МОТ, когда «налицо» нарушения международных обязательств государствами – членами МОТ?

Безусловно, возникает вопрос: а есть ли у МОТ возможность применить санкции? Устав МОТ не содержит отдельной статьи, предусматривающей возможные санкции за нарушение государствами –

³³ С.В. Черниченко, рассматривая общие вопросы международного контроля в области прав человека, указывает на необходимость создания четких юридических рамок обсуждения гуманитарных вопросов, особенно нарушений прав человека, для избежания возможностей произвольного, политически мотивированного подхода. См.: Черниченко С.В. Теория международного права. Том 2. С. 397.

³⁴ Д.Б. Левин утверждал, что суверенные государства взаимно признают для себя обязательными нормы международного права, а ответственность за нарушение этих норм является одной из предпосылок их соблюдения (Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С. 8.). См. также: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975; Ушаков Н.А. Основания международной ответственности. М., 1983. С. 102; Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение договоров. М., 1985. С. 23.

членами МОТ обязательств, принятых по Уставу МОТ и по конвенциям МОТ. Однако ст. 13.2 Устава МОТ устанавливает, что члены организации, имеющие задолженность по уплате взносов в организацию, не имеют право голоса на МКТ, АС или в любом комитете, если сумма задолженности равна или превышает сумму взносов за два полных предыдущих года. Статья 33 Устава МОТ закрепляет право АС рекомендовать МКТ действия, целесообразные для обеспечения выполнения рекомендаций комиссии по расследованию или решения Международного Суда.

Практика МОТ свидетельствует о двух различных видах нарушений государствами принятых обязательств: нарушение процессуальных норм и нарушение материальных норм Устава и конвенций МОТ, имеющих непосредственное отношение к защите прав человека. Нарушение процессуальных норм зачастую выражается в том, что государства – члены МОТ не выполняют обязательства по представлению докладов, нарушают сроки представления докладов, не предоставляют полный объем информации, как это предусмотрено ст. 19, 22 Устава МОТ, что негативно сказывается на функционировании процедуры докладов.³⁵ В докладах Комитета экспертов МОТ за последние годы отмечается, что из общего числа запрошенных докладов по ратифицированным конвенциям в срок поступают только чуть более 60% докладов: 64,57% (2002 г.), 65,37% (2001 г.), 70,5% (2000 г.), 61,4% (1999 г.), 62,1% (1998 г.).³⁶ Нарушение материальных норм имеет место в случаях несоблюдения государствами – членами МОТ обязательств, принятых по конвенциям МОТ, в которых получили развитие принципы, установленные в Преамбуле Устава МОТ и Филадельфийской Декларации³⁷. Безусловно, механизм контроля позволяет отслеживать и ус-

³⁵ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 91-я сессия. 2003 г. Доклад III (Часть 1А). С. 32.

³⁶ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 91-я сессия. 2003 г. Доклад III (Часть 1А). С. 31. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 90-я сессия. 2002 г. Доклад III (Часть 1А). С. 33. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 89-я сессия. 2001 г. Доклад III (Часть 1А). С. 68. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 88-я сессия. 2000 г. Доклад III (Часть 1А). С. 28. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. МКТ. 87-я сессия. 1999 г. Доклад III (Часть 1А). С. 31.

³⁷ Комментарии, присланные в контрольные органы организациями трудящихся и работодателей, свидетельствуют о значительных проблемах законодательства и практики государств. GB.283/3/2. См., например, практику Китая (С. 41-44), Корейской Республики (С. 44-56), Индии (С. 81-85), США (С. 72-78).

транять такие нарушения, но здесь вопрос не об этом. Проблема, на которую мы хотим обратить внимание, состоит в том, что государства – члены МОТ, нарушая принятые обязательства, имеющие огромное значение для защиты прав человека, не несут ответственности.

В международно-правовой литературе существует два различных мнения о санкциях МОТ. По мнению одних исследователей, санкции в рамках МОТ необходимы, поскольку имеется немало случаев несоблюдения государствами принятых обязательств. С.А. Иванов обращает внимание на то, что нередко контроль МОТ «не срабатывает» и МОТ ничего не может предпринять, что противоестественно, «ибо нормально контроль не должен заканчиваться ничем», а нормы, которые не применяются, ничему не служат.³⁸ В этой связи С.А. Иванов полагает, что разработка системы санкций в рамках МОТ необходима, так как контроль не должен заканчиваться только моральными санкциями; а отсутствие принуждения никогда не позволит достичь подлинной эффективности деятельности МОТ³⁹. Заслуживает внимания предложение С.А. Иванова о том, что можно установить санкции хотя бы за систематическое несоблюдение основополагающих и приоритетных конвенций МОТ. Данная позиция тесно перекликается с мнением Д.Н. Нурумова, исследовавшего международную систему защиты прав человека в целом и полагающего, что в отношении грубых и массовых нарушений прав человека в рамках ООН необходимо предусмотреть процедуру с принятием обязательных к исполнению решений, обеспечиваемых соответствующими санкциями.⁴⁰

По мнению других исследователей, государства должны добровольно соблюдать принятые обязательства, и не должно быть никакого принуждения. Р.А. Мюллерсон полагает, что само обсуждение в рамках контрольных органов ООН ситуации с правами человека в стране, а тем более принятие резолюции, признающей наличие массовых нарушений и осуждающих их, «по крайней мере обнажает ситуацию в стране для мирового общественного мнения, оказывает определенное давление на правительство»⁴¹. Г.Е. Лукьянцев утверждает, что сво-

³⁸ Colloque. Travail, emploi et droit de l'homme: le défi des échanges internationaux. Université Paris X-Nanterre. 1995. P. 252.

³⁹ Иванов С.А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблемы // Государство и право. 1997. № 7. С. 22-24.

⁴⁰ Нурумов Д.И. Становление и развитие международной системы защиты прав человека. Автореф. ... к.ю.н. М., 2000. С. 21.

⁴¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 118.

еобразии контрольного механизма по выполнению международных договоров вообще и по защите прав и свобод человека в частности заключается в том, что задачей контрольных органов является не наложение санкций, а содействие и помощь государствам в выполнении своих обязательств путем принятия рекомендаций и решений.⁴²

Л. Свепстон делает вывод о том, что даже если государства не выполняют решения контрольных органов МОТ немедленно, спустя длительное время они часто принимают соответствующее законодательство и осуществляют практику во исполнение данных рекомендаций.⁴³

В. Лери утверждает, что «мобилизация стыда» сегодня остается наиболее существенной санкцией МОТ за нарушение прав человека.⁴⁴ По мнению С. Левиса-Энтони, государства серьезно относятся к выполнению принятых обязательств, а сила общественного мнения в случае признания государства нарушителем прав человека является эффективно действующим фактором.⁴⁵

На наш взгляд, отсутствие санкций в Уставе МОТ за нарушение принятых государствами обязательств является свидетельством того, что механизм контроля МОТ направлен скорее на содействие, чем на порицание. Именно так можно определить позицию МОТ в целом. МОТ обращается к сознательности правительств, надеется на силу общественного мнения, влияние других правительств и социальных партнеров, а также активно предоставляет техническую помощь для решения проблем, выявляемых в ходе осуществления механизма контроля.⁴⁶ Можно предположить, что такие тенденции еще долго будут сохраняться в деятельности МОТ.

Однако, на наш взгляд, в настоящее время нет доводов против того, чтобы МОТ для эффективной защиты прав человека приступила к раз-

⁴² Лукьянцев Г.Е. Сравнительная характеристика систем защиты прав человека: по Международному пакту о гражданских и политических правах и по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (некоторые вопросы рассмотрения жалоб) // МЖМП. 1998. № 1. С. 117.

⁴³ Swepston L. Human Rights Complaint Procedure of the International Labor Organization // Hannum H. Guide to International Human Rights Practice. Third Edition. Washington. 1999. P. 100.

⁴⁴ Leary V.A. Lessons from the Experience of the International Labour Organisation. P. 608.

⁴⁵ Sian Lewis-Anthony. Treaty-Based Procedures for Making Human Rights Complaints within the UN System // Guide to International Human Rights Practice. Edited by Hannum H. Third Edition. 1999. P. 59.

⁴⁶ GB. 285/LILS/5. Совершенствование деятельности МОТ в области норм: техническая помощь и содействие. П. 7.1-7.5.

работке системы санкций двух видов: за нарушение процессуальных норм и несоблюдение обязательств по конвенциям МОТ, участником которых государство является. Возможными санкциями могут быть финансовые санкции, лишение права голоса правительственных делегатов в органах МОТ. Отсутствие в Уставе МОТ санкций в виде исключения из организации и прекращения технического сотрудничества, как это предусмотрено в других специализированных учреждениях ООН, следует оценивать как положительный момент, поскольку с точки зрения защиты прав человека эти санкции не могут быть эффективной мерой, а наоборот, будут иметь только отрицательные последствия.

3. Участие индивидов в процедуре жалоб МОТ.

В рамках МОТ правом подачи жалобы на государство о неисполнении принятых обязательств обладают только организации трудящихся и работодателей, делегаты МКТ, АС и государства; т.е. само лицо, чьи права нарушены соответствующим государством, не наделено таким правом.

В то же время в рамках ООН существует несколько возможностей подачи индивидуальных жалоб (сообщений, представлений): в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., Международной Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенцией против пыток 1984 г.⁴⁷ Кроме этого, процедура 1503 наделяет правом гражданина любого государства подать частную жалобу о нарушении прав человека на основании резолюции ЭКОСОС 1503 от 27 мая 1970 г.; и хотя данные жалобы оцениваются отдельными авторами как «информативные»⁴⁸, исследователи подчеркивают их особое значение для защиты прав человека.⁴⁹ В соответствии с Решением Исполнительного совета ЮНЕСКО 104 EX/3.3 1978 г. индивид или группа индивидов, утверждающих, что они являются жертвами нарушений государствами (не обязательно членами ЮНЕСКО) прав, вхо-

⁴⁷ См. подробнее: Sian Lewis-Anthony. Treaty-Based Procedures for Making Human Rights Complaints within the UN System // Guide to International Human Rights Practice. Edited by Hannum H. Third Edition. 1999. P. 41-57.

⁴⁸ Alston Ph. The Commission on Human Rights // The United Nations and Human Rights. A critical appraisal. P. 146.

⁴⁹ Ize-Charrin M.F. 1503: A Serious Procedure // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. Edited by Alfredsson G., Grimheden J., Ramcharan B.G., Zayas A. 2000. P. 293.

дящих в компетенцию ЮНЕСКО, либо индивид, группа индивидов или неправительственная организация, обладающие обоснованной информацией о таких нарушениях, могут подать жалобу в ЮНЕСКО (параграф 14а).⁵⁰ Несмотря на то, что данная процедура признается некоторыми исследователями «относительно слабой» по сравнению с процедурами МОТ и ООН,⁵¹ ее преимущество состоит именно в предоставлении права практически любому лицу или группе лиц подать жалобу на государство. В рамках Совета Европы существует и активно используется право подачи индивидуальных жалоб в Европейский Суд по правам человека на основании Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. и протоколов к ней, которое признается исследователями «ключевым в создании и действии эффективной наднациональной юрисдикции, какой является Европейский Суд по правам человека».⁵²

Многие исследователи подчеркивают преимущества частных жалоб по сравнению с жалобами государств.⁵³

В МОТ возможность закрепления права подачи индивидуальных жалоб рассматривалась в рамках Комитета экспертов в 1994 г., но не была поддержана большинством трехсторонних участников МОТ при обсуждении на МКТ.⁵⁴ Идея о праве индивидов подать жалобу в МОТ нашла положительный отклик у некоторых исследователей. Так, В. Лери утверждает, что МОТ должна воспринять опыт ООН в предо-

⁵⁰ UNESCO document 154EX /16, Annex II. Summary of the Results of the Application of the Procedures Laid Down by 104 EX / Decision 3.3 (1998). С 1978 до 1997 г. было рассмотрено 460 жалоб, в 274 случаях удалось достичь прогресса (150 случаев освобождения от тюремного заключения, 29 случаев восстановления на рабочем месте, 20 случаев эмиграции, 34 случая возвращения из убежища, 7 случаев отмены дискриминационных мер в области образования и т.д.).

⁵¹ Marks S.P. The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization // Guide to International Human Rights Practice. Edited by Hannum H. Third Edition. 1999. P. 115.

⁵² Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общей редакцией В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2000. С. 235.

⁵³ Blokker N., Muller S. Effective Supervision by International Organizations // Towards More Effective Supervision by International Organizations. Edited by Niels Blokker and Sam Muller. MNP, 1994. P. 283-284; Higgins R. Encouraging Human Rights. L., 1988. P. 254; Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юридическая литература. 1991. С. 96; Решетов Ю.А. О рассмотрении частных жалоб конвенционными органами ООН // МЖМП. 2002. № 2. С. 46-56.

⁵⁴ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. 81-я сессия МКТ. 1994. Парагр. 36.

ставлении права на индивидуальную жалобу, поскольку жалобы государств носят политический характер.⁵⁵ С.А. Иванов однозначно настаивает на предоставлении права трудящемуся подачи индивидуальных жалоб в МОТ, для чего необходимы два условия: нарушение прав должно касаться его лично и должно быть рассмотрено во всех инстанциях по разрешению трудовых споров в государстве.⁵⁶ При этом С.А. Иванов предлагает возможный вариант закрепления права на индивидуальные жалобы в отдельной конвенции МОТ. Причины такого предложения, на наш взгляд, очевидны: если не удастся достичь согласия большинства трехсторонних участников МОТ и закрепления такой процедуры в Уставе МОТ, возможно принятие конвенции, которая будет обязательна только для государств-участников. Однако в таком случае будет потеряно качество универсальности и единства контрольного механизма МОТ.

С приведенными выше доводами многих исследователей трудно не согласиться. Однако, несмотря на прогрессивность идеи частных жалоб в области прав человека, ее эффективная реализация на современном этапе в рамках МОТ представляется более чем сложной. В случае закрепления данного права нагрузка на все органы возрастет до невероятных пределов. МОТ в настоящее время не готова фактически осуществлять данную процедуру. Право на индивидуальные жалобы, в свою очередь, повлечет дополнительные расходы государств-членов, к которым они, естественно, не готовы. Закрепление права на индивидуальную жалобу в отдельной конвенции МОТ нанесет ущерб главнейшему преимуществу контрольного механизма МОТ – закрепление его основы в Уставе МОТ и, как следствие, обязательность для всех государств. Поэтому, не отвергая идею о создании процедуры подачи индивидуальных жалоб в будущем, в настоящее время МОТ стоит эффективнее использовать уже существующие механизмы.

4. Участие международных неправительственных организаций в процедурах механизма контроля МОТ.

Относительно участия организаций трудящихся и работодателей в МОТ исследователи высказываются положительно, однако об учас-

⁵⁵ Leary V.A. Lessons from the Experience of the International Labour Organisation // The United Nations and Human Rights. By Ph. Alston. Australia, 1991. P. 627.

⁵⁶ Ivanov S.A. The International Labour Organization: Control over Application of the Conventions and Recommendations on Labour // Control over Compliance with International Law. Edited by W.E. Butler. Dordrecht-Boston-London, 1991. P. 156.

тии международных неправительственных организаций (МНПО), отличных от организаций трудящихся и работодателей, в механизме контроля МОТ существуют различные точки зрения. Устав МОТ (ст. 12.3) предоставляет право МОТ принимать любые «меры для консультаций с признанными неправительственными международными организациями, включая предпринимательские, рабочие, сельскохозяйственные и кооперативные международные организации».

В рамках МОТ МНПО, отличные от организаций трудящихся и работодателей, могут быть включены в «Специальный список» по решению АС, если они разделяют принципы Устава МОТ и Филадельфийской Декларации. АС принимает во внимание время существования МНПО, членство, географический охват МНПО, практические достижения и международный характер деятельности МНПО, наличие явного интереса по крайней мере в одной из сфер деятельности МОТ. Факт наличия консультативного статуса в ЭКОСОС или специализированных учреждениях ООН учитывается, но не обязательно влечет за собой включение в «Специальный список».⁵⁷ Включение в «Специальный список» дает право МНПО получать информацию и право получить предложение об участии в заседаниях органов МОТ.

В соответствии с Регламентом МКТ, сессиях МКТ МНПО могут участвовать только в качестве наблюдателей, если они получили предложение от АС.⁵⁸ Пункт 10 ст. 14 Регламента МКТ устанавливает право МНПО с согласия Председателя МКТ выступать с устными или письменными заявлениями для информирования МКТ по рассматриваемым вопросам, за исключением вопросов административного и бюджетного характера. На практике это право предоставляется очень редко.⁵⁹

В. Лери критикует МОТ за непредоставление прав МНПО, отличных от организаций трудящихся и работодателей, активно участвовать в процедурах МОТ, расценивая это как недостаток МОТ. Данный автор полагает, что следствием этого является незначительное количество информации о правах трудящихся в национальных и международных периодических изданиях; МНПО, отличные от организаций трудящихся и работодателей, не играют никакой роли, когда МОТ под-

⁵⁷ В настоящее время около 165 НПО включены в «Специальный список».

⁵⁸ Статья 2.3.j Регламента МКТ.

⁵⁹ НПО участвовали в сессиях МКТ 1988, 1989 гг., когда разрабатывалась Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), сессиях 1998, 1999 гг. при разработке Конвенции о наихудших формах детского труда (№ 182).

вергается критике; кроме этого данные МНПО не могут подавать жалобы в МОТ.⁶⁰

Л. Свепстон, наоборот, не соглашаясь с В. Лери, доказывает преимущества МОТ в предоставлении МНПО прав участия в механизме контроля МОТ, хотя и признает, что организации трудящихся и работодателей юридически имеют намного больше возможностей участия в деятельности МОТ, чем МНПО.⁶¹

МНПО, отличные от организаций трудящихся и работодателей, не обладают правом подачи жалоб в МОТ, но на практике могут участвовать в процедуре жалоб по ст. 26 Устава МОТ, когда Комиссия по расследованию осуществляет сбор доказательств и заслушивает свидетелей,⁶² или путем непосредственного участия в программах МОТ в государствах (в качестве представителей детей, бедных, этнических меньшинств, коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни).⁶³

Многие современные зарубежные исследователи, одобряя участие МНПО в области прав человека, высказываются за официальное увеличение прав МНПО в соответствующих международных процедурах, поскольку признают важную роль МНПО в предоставлении объективной информации. В. Лери полагает, что нет существенных причин, объясняющих, почему МНПО не стоит предоставлять больше возможностей в системе ООН. Участие МНПО в деятельности ООН в области прав человека повысит уважение к этой деятельности и ее эффективность.⁶⁴

⁶⁰ Leary V.A. Lessons from the Experience of the ILO // The United Nations and Human Rights. A critical appraisal. Edited by P. Alston. Clarendon Press. Oxford, 1992. P. 580, 585-586, 625.

⁶¹ Swebston L. The International Labour Organization and Human Rights Access to the ILO // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. P. 495-500.

⁶² В делах о соблюдении Гаити, Доминиканской Республикой, Мьянмой конвенций о принудительном труде использовались доказательства, представленные МНПО.

⁶³ Swebston L. The International Labour Organization and Human Rights Access to the ILO // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. P. 500.

⁶⁴ Coliver S., Miller A.M. International Reporting Procedures // Guide to International Human Rights Practice. Third Edition. Edited by Hannum H. 1999. P. 199-200; Leary V.A. Lessons from the Experience of the International Labour Organisation. P. 625; Dimitrijevic V. State Reports // International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Moller. P. 196-197.

Вышеизложенные выводы исследователей и практика других международных организаций, на наш взгляд, свидетельствуют о необходимости привлечения общественности к международной защите прав человека.⁶⁵ МОТ не должна оставаться в стороне от этой тенденции. В рамках МОТ целесообразно расширить права МНПО, включенных в «Специальный список»: официально предоставить право направлять письменную информацию в органы МОТ. Также нет объективных доводов против предоставления данным МНПО права подавать жалобы наравне с организациями трудящихся и работодателей.

Таким образом, выделенные недостатки механизма контроля МОТ влияют на его эффективность, а значит, и эффективность защиты прав человека в сфере труда. Очевидно, это стоит учесть при реформе механизма контроля МОТ, которая рано или поздно должна назреть...

⁶⁵ См.: Ю.Д. Ильин. Международное публичное право. Лекции. М., 2002. С. 76.