

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Нормотворческая деятельность Международной организации труда

*Гликман О.В.**

В настоящее время в теории международного права общепризнано, что международные организации в силу своей правовой природы наделены специальной правосубъектностью (способностью обладать, приобретать и осуществлять права и обязанности), которая существенно отличается от универсальной правосубъектности государств.¹ Международные организации наделяются правосубъектностью государствами-членами, поэтому правосубъектность международных организаций является производной или вторичной, а ее объем определяется в учредительных актах или иных документах.

В науке международного права довольно широко освещены теоретические вопросы правосубъектности, компетенции, воли международных организаций, процедуры принятия решений органами международных организаций, роли международных организаций в регулировании межгосударственных отношений в определенных областях².

* Гликман Ольга Викторовна – аспирантка кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Кривчикова Э.С. «Основы теории права международных организаций». Учебное пособие. М., 1979. С. 37.

² Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000; Талалаев А.Н. «Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций». М., 1989; Крылов Н.Б. «Правотворческая деятельность международных организаций». М., 1988; Морозов Г.И. «Международные организации. Некоторые вопросы теории». М., 1974 ; Шибаева Е.А. «Специализированные учреждения ООН». М., 1966; Шибаева Е.А. «Право международных организаций: вопросы теории». М., 1986; Шибаева Е.А., Поточный М. «Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций». М., 1988; Лукашук И.И. «Меж-

Тем не менее, эти вопросы остаются актуальными в настоящее время в свете дальнейшего исследования теоретических проблем не только «права международных организаций» (самостоятельной на сегодняшний день отрасли международного права), но и международного права в целом. К их рассмотрению всегда приходится обращаться при исследовании деятельности отдельных международных организаций, в том числе и их нормотворческой деятельности.

Международные организации, наделенные определенной правосубъектностью, участвуют в процессе создания, развития и изменения норм международного права – международном нормотворческом процессе. Тункин Г.И. писал, что процесс образования норм общего международного права включает «основные процессы», понимая под ними «способы образования норм, в результате завершения которых появляется международно-правовая норма», и «вспомогательные процессы, которые являются определенными стадиями процесса становления международно-правовой нормы, но которые, однако, этот процесс не завершают»³. При этом, он полагал, что процесс образования как обычных, так и договорных норм международного права имеет два аспекта: согласование воли государств в отношении содержания правила поведения и в отношении признания этого правила в качестве нормы международного права⁴.

Сегодня роль международных организаций в международном нормотворческом процессе трудно переоценить. Большинство ученых выделяют два вида нормотворческой деятельности международных организаций: 1) создание норм международного права совместно с другими субъектами международного права (государствами и международными организациями) или путем принятия международными организациями соответствующих решений; 2) участие в создании норм международного права государствами на различных стадиях. Второй вид нормотворческой деятельности международных организаций час-

дународное право. Общая часть: Учебник». М., 1997; Моравецкий П.А. «Функции международной организации». М., 1976; Черниченко С.В. «Теория международного права» В двух томах. М., 1999; Малинин С.А. «Избранное: статьи и отрывки из книг: право международной безопасности и межгосударственных организаций; договорное, морское, атомное право». СПб., 2003 и др.

³ Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000. С. 75.

⁴ Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000. С. 88.

то называют квазинормотворческой функцией⁵ или вспомогательной функцией международной организации в международном правотворчестве⁶.

Создание норм международного права международными организациями осуществляется, как правило, путем заключения международных договоров с другими международными организациями и государствами. Международные организации заключают договоры, необходимые для осуществления возложенных на них функций. Несмотря на некоторые особенности правовой природы договоров с участием международных организаций, эти договоры являются международными договорами. Однако их нельзя приравнивать к договорам между государствами. О различии между двумя видами договоров свидетельствуют положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.⁷ Тункин Г.И. и Лукашук И.И., Шибаева Е.А. полагают, что нормы договоров с участием международных организаций «всегда носят вторичный характер», так как «их основой всегда является устав международной организации, который содержит нормы первого порядка»⁸. Однако Малинин С.А. и Ковалева Т.М. отмечают, что теория международного права не признает деления на первичные и вторичные нормы. Более того, они отмечают, что утверждение о «вторичности» норм договоров, заключаемых международными организациями, порождает известное сомнение в их «полноценности», а Конвенция 1969 г. (ст. 3) и Конвенция 1986 г. (ст. 3) говорят об одинаковой юридической силе договоров между государствами и договоров с участием международных организаций⁹. Действительно, особенности международных договоров с участием международных организаций обусловлены исключительно производной (вторичной) правосубъектностью международных организаций. Венская конвенция 1968 г. устанавливает, что «правоспособность международной организации

⁵ Шибаева Е.А. «Право международных организаций: Вопросы теории». М., 1986. С. 106.

⁶ Крылов Н.Б. «Правотворческая деятельность международных организаций». М., 1988. С. 47.

⁷ Действующее международное право. В трех томах. Составители: Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. М., 1996. С. 343-409.

⁸ Тункин Г.И. Указ. Сочинение. С. 98.

⁹ Малинин С.А. Указ. Сочинение. С. 160.

заключать договоры регулируется правилами этой организации»¹⁰, понимая под ними «учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации»¹¹.

Что касается решений международных организаций, а вернее, их органов, то их признание в качестве источников международного права на протяжении уже долгих лет является предметом острой дискуссии. Не вдаваясь в подробности споров, необходимо отметить, что мнение, согласно которому возможно признание некоторых решений международных организаций источниками международного права, завоевало в настоящее время немало сторонников¹². Большинство ученых признают, что решения по процедурным, финансовым, организационным и иным вопросам «внутреннего права» международных организаций являются обязательными для всех государств-членов в случае: если, обязательность данных решений предусмотрена учредительным актом, и если соблюдены все правила их принятия¹³. Считается, что такие решения содержат нормоустановительные (нормосодержащие) постановления. Другие решения не содержат норм международного права, но их роль в международном нормотворческом процессе нельзя отрицать. Зачастую в таких решениях определяется необходимость и способы разработки и принятия новых норм международного права.

Участие международных организаций в создании норм международного права государствами имеет различные формы. В рамках международных организаций выявляются потребности и возможности создания новых норм международного права, в том числе путем созыва международных конференций. Часто под эгидой или в рамках международных организаций разрабатываются и принимаются тексты международных договоров, осуществляется кодификация норм международного права. Большое количество многосторонних договоров было разработано в рамках или под эгидой ООН и ее специализированных учреждений¹⁴.

Нормотворческая деятельность каждой международной организации, при наличии общих характеристик, имеет свою специфику.

¹⁰ ст. 6 Венской конвенции 1986 г.

¹¹ п/п. j п. 1ст.2 Венской конвенции 1986 г.

¹² Малинин С.А. Указ. Сочинение. С. 156.

¹³ Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во «Международные отношения». 2000. С. 230.

¹⁴ Лукашук И.И. «Международное право. Общая часть: Учебник». М., 1997. С. 73-82.

Особый интерес представляет нормотворческая деятельность Международной организации труда, созданной в 1919 г. с целью регулирования условий труда во всем мире¹⁵ и ставшей в 1946 г. специализированным учреждением ООН. Нормотворческая деятельность МОТ изучалась исследователями с момента создания организации до наших дней¹⁶.

В советской и российской науке международного права до настоящего времени не было ни одной монографии, отдельно посвященной исследованию нормотворческой деятельности МОТ, хотя ее отдельные аспекты затрагивались в контексте рассмотрения источников международного права, решений органов международных организаций, имплементации норм международного права, сотрудничества государств в области прав человека и ряда других¹⁷.

Зарубежные исследователи в настоящее время уделяют внимание рассмотрению роли квазинормотворческой деятельности МОТ (наряду с другими видами деятельности) в международной системе защиты прав человека¹⁸. Сама МОТ в последнее время обеспокоена повышением эффективности своей деятельности, в целом, и нормотворческой деятельности, в частности; проведением внутриорганизационных ре-

¹⁵ Преамбула и ст.1 Устава МОТ.

¹⁶ Scelle. «L'organisation internationale du Travail et le BIT» Paris. 1930; Mahaim Ernest. «Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail» // ILR, vol. XX 1929; Jenks C. Wilfred. «Some Characteristics of International Labour Conventions»// Canadian Bar Review, vol. XIII, 1935, and «Are International Labour Conventions Agreements Between Governments?» // Canadian Bar Review, vol. XV, 1937; Morellet Jean. «Un type original de traité: les conventions internationales du travail» // Revue critique de droit international privé, vol. XXXII 1938 ; Ramadier Paul. «Conventions et Recommendations de l'Organisation internationale du Travail», // Droit Social, Nov. 1951; Valticos and von Potobsky, «International Labour Law», 1994.

¹⁷ Тункин Г.И. Указ. сочинение; Крылов Н.Б. Указ. сочинение; Шibaева Е.А. Указ. сочинение; Талалаев А.Н. Указ. сочинение; Лукашук И.И. Указ. сочинение; Аметиштов Э.М. «Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде». М., 1982; Гавердовский А.С. «Имплементация норм международного права». Киев, 1980; Манов Б.Г. «ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека». М., 1986; Николайко И.В. «Права человека и система ООН (проблемы многостороннего сотрудничества)». Киев, 1991; Гаврилов В.В. «ООН и права человека. Механизмы создания и осуществления нормативных актов». Владивосток, 1998 и др.

¹⁸ Virginia A. Leary . "Lessons from the Experience of the ILO". The United Nations and Human Rights. A critical appraisal. Edited by Philip Alston. Clarendon Press. Oxford, 1992; Hector Bartolomei de la Cruz, Geraldo von Potobsky, and Lee Swepston. "The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights". Westview Press, 1996.

форм с учетом недавно разработанной концепции «достойного труда», связанной с защитой «основополагающих прав человека в сфере труда»¹⁹. С этим новшеством МОТ вошла в новый век и на его основе в настоящее время осуществляет свою деятельность, в центре которой остается нормотворческая деятельность; на ее рассмотрении стоит остановиться подробнее. При этом на первом месте для МОТ стоит деятельность по разработке и принятию конвенций и рекомендаций в области труда, а также деятельность по обеспечению их применения государствами.

Отличительной характеристикой МОТ, а, значит, и ее нормотворческой деятельности является трехсторонняя структура организации. Международная конференция труда (МКТ), на которой принимаются конвенции и рекомендации, состоит из трехсторонних представителей (правительств, работодателей и трудящихся) всех государств-членов МОТ²⁰. Кроме этого, МКТ принимает решения, носящие различные названия (резолюции, декларации), по вопросам, входящим в ее компетенцию. Некоторые из этих решений имеют непосредственное отношение к нормотворческой деятельности, так как определяют ее направления. Административный совет (АС) – исполнительный орган МОТ, принимающий наиболее важные решения по вопросам деятельности Организации, – также имеет трехстороннюю структуру²¹. В нормотворческой деятельности МОТ велика роль Международного бюро труда (МБТ), которое является секретариатом МОТ, подчиненным АС и возглавляемым Генеральным директором. Участие в двух главных органах МОТ представителей трудящихся и работодателей наряду с представителями правительств делает МОТ уникальной международной организацией.

В цели данной статьи не входит исследование роли МОТ в создании обычных норм международного права, поэтому будет рассмотрена только деятельность МОТ по созданию договорных норм.

¹⁹ «Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся». Доклад Генерального директора. 81-я сессия МКТ. 1994; «Нормотворческая деятельность МОТ в эпоху глобализации». Доклад Генерального директора. 85-я сессия МКТ. 1997; «Достойный труд». Доклад Генерального директора. 87-я сессия МКТ. 1999; «Сократить дефицит достойного труда». Доклад Генерального директора. 89-я сессия МКТ. 2001; «Труд как средство борьбы с нищетой». Доклад Генерального директора. 91-я сессия МКТ. 2003.

²⁰ МКТ состоит на 2/4 из представителей правительств, 1/4 представителей работодателей и 1/4 представителей трудящихся (ст. 3 Устава МОТ).

²¹ АС состоит из 56 членов: 28 представителей правительств, 14 представителей работодателей и 14 представителей трудящихся (ст. 7 Устава МОТ).

Право МОТ заключать международные договоры закреплено в статье 39 Устава МОТ. Генеральный директор МБТ заключает международные договоры от имени МОТ. Договоры, заключаемые с участием международных организаций, обычно классифицируют по нескольким критериям, например, по числу участников²² или в зависимости от объекта²³ таких договоров. Международные договоры с участием МОТ целесообразно разделить на группы, применяя одновременно два критерия.

Как и другие международные организации, МОТ заключила договор относительно своей резиденции с государством, на территории которого находится ее офис. Правовая основа нахождения и функционирования МОТ содержится в Соглашении между Федеративным Советом Швейцарии и МОТ о правовом статусе МОТ в Швейцарии от 27 мая 1946 г. и Протоколом об осуществлении Соглашения 27 мая 1946 г. В данном Соглашении Швейцария признает независимость и свободу действий МОТ, как международной организации, международную правосубъектность МОТ, предоставляет дипломатические иммунитеты МОТ, признает, что МОТ пользуется свободой собраний, включая свободу обсуждения и принятия решений.

В отдельную группу договоров с участием МОТ следует выделить соглашения о сотрудничестве с различными международными организациями. Статья 12 Устава МОТ предусматривает, что МОТ «сотрудничает... со всякой международной организацией общей компетенции, координирующей деятельность межправительственных организаций, имеющих специализированные задачи».

Соглашение между ООН и МОТ было заключено 30 мая 1946 г. и вступило в силу 14 декабря 1946 г. в соответствии с Протоколом о вступлении в силу Соглашения между ООН и МОТ. Такие соглашения заключаются ООН с международными организациями на основании статьи 57 Устава ООН. Соглашение между ООН и МОТ предусматривает взаимное представительство организаций на заседаниях их органов, право организаций вносить предложения по повестке дня, обмен информацией и документами, право ООН проводить консультации и давать рекомендации в соответствии со статьей 63 Устава ООН.

²² Малинин С.А. «Избранное: статьи и отрывки из книг: право международной безопасности и межгосударственных организаций; договорное. Морское, атомное право». СПб.: Изд-во СПб. Университета, 2003. С. 164.

²³ Талалаев А.Н. «Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций». М., 1989. С. 70.

Более того, МОТ заключает договоры, носящие названия «меморандумы о взаимопонимании», с учреждениями, фондами и программами ООН, на основе которых организации обязались осуществлять сотрудничество. В качестве примера можно привести Меморандум о взаимопонимании между МОТ и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) 1977 г., МОТ и Программой ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ) 1983 г., МОТ и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) 1983 г., МОТ и Фондом ООН по контролю за наркотическими веществами (ЮНФДАК) 1981 г., МОТ и ЮНИСЕФ 1996 г. В подобных соглашениях определены сферы взаимных интересов учреждений и способы сотрудничества (консультации при разработке конвенций и рекомендаций; проведение совместных совещаний; участие в программах и проектах, представляющих взаимный интерес; проведение технических консультаций; обмен информацией и др.).

В отдельную подгруппу можно выделить соглашения МОТ с другими специализированными учреждениями ООН и МАГАТЭ (Соглашение между МОТ и ФАО 1947 г. и Меморандум о взаимопонимании между МОТ и ФАО по вопросам миграции 1951 г.; Соглашение между МОТ и ЮНЕСКО 1947 г. и Меморандум о сотрудничестве между МОТ и ЮНЕСКО по вопросам технического и профессионального образования и связанным с ними вопросам 1954 г.; Соглашение между МОТ и ВОЗ 1948 г. и Принципы сотрудничества в сфере безопасности труда 1954 г.; а также Соглашение между МОТ и ММКО (предшественницей ИМО) 1959 г., МОТ и ИКАО 1953 г., МОТ и МБИС (предшественницей ВОИС) 1967 г., МОТ и ИФАД 1978 г., МОТ и ЮНИДО 1987 г., МОТ и МАГАТЭ 1958 г.). Такие соглашения, направленные на более эффективное выполнение целей организаций, предусматривают взаимное представительство в органах организаций, обмен информацией, проведение консультаций. В Соглашениях МОТ с ВОЗ, ЮНЕСКО, ФАО предусмотрено создание совместных комитетов, состоящих из представителей двух организаций²⁴.

Интересно, что МОТ не заключила подобных соглашений с финансовыми специализированными учреждениями ООН (МВФ и группой Всемирного банка). До настоящего времени не заключено соглашения о сотрудничестве с ВТО. Отсутствие соглашений МОТ с некоторыми

²⁴ ILO and Agreements with the United Nations the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency. ILO. Geneva. 1991.

специализированными учреждениями, фондами, программами, ВТО не означает отсутствие сотрудничества между ними. Тесная координация действий между ООН, специализированными учреждениями, фондами, программами ООН и ВТО обеспечивается через Координационный совет старших руководителей системы ООН. Статья 63 Устава ООН возлагает ответственность за согласование деятельности специализированных учреждений на ЭКОСОС.

МОТ также заключила договоры с различными региональными организациями (Соглашения между МОТ и Советом Европы 1951 г., МОТ и ЕБРР 1992 г., МОТ и ЕЭС 1958 г., МОТ и АОТ (Арабской организацией труда) 1976 г., МОТ и ЛАГ 1958 г., МОТ и Карибским Сообществом 1982 г., МОТ и КБР (Карибским Банком Развития) 1998 г., МОТ и Латиноамериканской Ассоциацией свободной торговли 1965 г., МОТ и ОАГ 1950 г., МОТ и ОАЕ 1965 г., МОТ и Африканским Банком Развития 1977 г., МОТ и Суверенным Африканским Сообществом Развития 1998 г., Меморандумы о взаимопонимании между Азиатским Банком Развития и МОТ 2002 г., МОТ и Восточным Африканским Сообществом 2001 г.). Цель таких соглашений заключается в координации усилий МОТ, как универсальной международной организации, и соответствующих региональных организаций как общей, так и специальной компетенции, в области регулирования сферы труда путем взаимного представительства организаций, обмена информацией, проведения совместных программ, совместной разработки региональных соглашений.

Другим видом договоров являются соглашения МОТ с государствами-членами об учреждении бюро МОТ. Они предусматривают обязанность соответствующего государства оказывать помощь бюро МОТ, предоставление привилегий и иммунитетов бюро в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г. В более ранних соглашениях содержится только ссылка на Конвенцию 1947 г. В соглашениях, заключенных позднее, детально воспроизводятся отдельные положения данной Конвенции. Примером соглашений об учреждении бюро МОТ являются Соглашение между МОТ и Турцией 1952 г., Алжиром 1967 г., Филиппинами 1970 г., Бельгией 1976 г., Китаем 1984 г., Испанией 1985 г., Египтом 1995 г., Эфиопией 1997 г., Россией 1997 г., Вьетнамом 2002 г., Чили 2002 г.²⁵. В некоторых из этих соглашений, предусмотрена арбитражная проце-

²⁵ Official Bulletin of the ILO 1950-2003.

дура урегулирования споров между соответствующим государством и МОТ относительно толкования и применения соответствующего соглашения или дополнительных соглашений между сторонами. Если стороны не договорятся об ином, соответствующие споры передаются на рассмотрение трибунала, состоящего из трех арбитров. Государство и Генеральный директор МБТ назначают по одному арбитру, а третий арбитр выбирается по взаимному согласию двух назначенных арбитров. Если в течение шести месяцев после своего назначения два арбитра не могут прийти к соглашению о выборе третьего арбитра, последний назначается Председателем Международного Суда ООН, если только он не является гражданином государства, где учреждается соответствующее бюро МОТ; иначе это право принадлежит Вице-Председателю. Примечательно, что вынесенные арбитрами решения имеют обязательную силу и не подлежат обжалованию²⁶.

Необходимо отметить, что далеко не во всех государствах-членах МОТ учреждены бюро. Как правило, МОТ создает бюро в тех государствах, которым необходима техническая помощь в развитии национального трудового законодательства²⁷.

Таким образом, очевидно, что заключенные МОТ договоры представляют собой правовую основу сотрудничества с другими международными организациями, с одной стороны, и с государствами-членами МОТ, с другой.

Разработка и принятие конвенций и рекомендаций по вопросам труда является одним из главных способов достижения целей, закрепленных в Преамбуле Устава МОТ и Филадельфийской Декларации о целях и задачах МОТ 1944 г., ставшей неотъемлемой частью ее Устава. Когда в 1919 г. при создании МОТ обсуждалась будущая система международных трудовых актов, предполагалось, что конвенции будут являться их единственным видом²⁸. Однако в ходе дискуссии из-за трудностей в достижении компромисса и возражений со стороны США возникла идея о рекомендациях. Было решено, что рекомендации можно будет принимать по вопросам, по которым невозможно принятие конвенций²⁹. Таким образом, для регулирования трудовых отношений

²⁶ См., например, Agreement between the Government of the Republic of Cote d'Ivoire and International Labour Organization concerning the Organization's Regional Office for Africa (Art.XVI); Agreement between the Government of the Russian Federation and International Labour Organization on the Office of Organization in Moscow (Art. 14).

²⁷ <http://mirror/intranet/english/bureau/leg/index.htm>

²⁸ Scelle. «L'Organisation Internationale du Travail et le BIT». Paris. 1930. P. 167.

была создана система, состоящая из двух видов международных трудовых актов: конвенций и рекомендаций МОТ. Положения, содержащиеся в конвенциях и рекомендациях МОТ, принято называть «международными трудовыми нормами» или «международными трудовыми стандартами» («international labour standards»). С точки зрения теории международного права, применение термина «международные трудовые нормы» в этом значении неверно, так как речь идет об объединении положений актов, имеющих различную правовую природу: конвенций, являющихся международными договорами, заключенными в рамках МОТ, и рекомендаций, представляющих собой решения МКТ, которые не носят обязательного характера. Следовательно, нормы, содержащиеся в конвенциях МОТ – это нормы международного права, в то время как рекомендации не содержат этих норм. Однако этот факт не влияет на значение и роль, которую играют рекомендации в регулировании отношений в сфере труда.

Естественно, при разработке нового акта для регулирования отношений в сфере труда МОТ всегда стремится, чтобы была принята конвенция, однако, на практике это не всегда возможно. Часто государства выражают неготовность создать новые нормы международного права. В таких случаях разработанный в рамках МОТ акт приобретает форму рекомендации. В связи с этим целесообразно в разделе разработка и принятие многосторонних договоров (конвенций МОТ) рассмотреть параллельно процесс разработки и принятия рекомендаций МОТ.

Необходимо отметить, что конвенции и рекомендации МОТ принимаются по одному и тому же кругу вопросов. За период с 1919 г. по 1 сентября 2003 г. МОТ приняла 185 конвенций и 194 рекомендации. Все принятые конвенции и рекомендации МОТ можно разделить на группы в соответствии с кругом регулируемых вопросов³⁰: 1) свобода

²⁹ Аметистов Э.М. «Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде». М., 1982. С. 48-53.

Hector Bartolomei de la Cruz, Gerd von Potobsky, and Lee Swepston. "The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights". Westview Press, 1996. P. 19-37.

³⁰ «Основные права человека в сфере труда и их защита. основополагающие международные правовые документы-стандарты», Библиотечка Российской газеты, выпуск №22-23, 1999; «Международные стандарты предпринимательства и занятости. Правовые международные документы», Библиотечка Российской газеты, Выпуск №15, 2000; К.Д.Крылов «Правовые приоритеты политики в сфере труда», Москва, Профиздат, 2002.

объединения и коллективные переговоры; 2) принудительный и обязательный труд; 3) детский труд; 4) равенство возможностей; 5) политика в области занятости; 6) развитие людских ресурсов; 7) условия труда и найма: 7.1 - наем, 7.2 - заработная плата, 7.3 - рабочее время; 8) безопасность и гигиена труда; 9) социальное обеспечение; 10) политика в сфере труда; 11) трудовые отношения; 12) определенные категории трудящихся: 12.1 - моряки, 12.2 - рыбаки, 12.3 - докеры, 12.4 - трудящиеся плантаций, 12.5 - сестринский персонал, 12.6 - трудящиеся гостиниц и ресторанов, 12.7 - сельские трудящиеся³¹.

Считается, что в своей совокупности все конвенции и рекомендации МОТ образуют Международный трудовой кодекс³². При этом из всех конвенций МОТ выделяет «основополагающие» конвенции и «приоритетные» конвенции. Определения основополагающих и приоритетных конвенций не дано ни МОТ, ни доктриной. Список данных конвенций определяется АС. Выделение основополагающих конвенций среди других конвенций МОТ было закреплено Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации, принятой на 86-й сессии МКТ в 1998 г.³³. Основополагающие конвенции МОТ имеют важное значение для регулирования сферы труда в целом. Основополагающие конвенции касаются четырех видов основополагающих принципов и прав в сфере труда: 1) свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров; 2) упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; 3) действительное запрещение детского труда; 4) недопущение дискриминации в области труда и занятий³⁴. Основополагающие конвенции ратифицированы большинством государств-членов МОТ. К настоящему времени 8 конвенций МОТ признаны основополагающими: Конвенция 1930 г. о принудительном труде (№ 29); Конвенция 1948 г. о свободе объединения и защите права на организацию (№ 87); Конвенция 1948 г. о праве на организацию и на ведение кол-

³¹ International labour standards: A global approach. 75th anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. ILO. 2002.

³² J.-C. Javilier. "Relevance of fundamental principles and rights and the dynamics of international labour standards". Fundamental rights at work: Overview and prospects. L.E. 2001/1 No.122. ILO. Geneva. Pp.4-7.

³³ Параграф 1 Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.

³⁴ International labour standards: A global approach. 75th anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. ILO. 2002. P. 18.

лективных переговоров (№ 98); Конвенция 1951 г. о равном вознаграждении (№ 100); Конвенция 1957 г. об упразднении принудительного труда (№ 105); Конвенция 1958 г. о дискриминации в области труда и занятий (№ 111); Конвенция 1973 г. о минимальном возрасте (№ 138), Конвенция 1999 г. о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182)³⁵.

В число приоритетных конвенций МОТ входят конвенции, закрепившие механизмы обеспечения соблюдения прав человека в сфере труда. К таким конвенциям относятся: Конвенция 1947 г. об инспекции труда (№ 81), Конвенция 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129), Конвенция 1964 г. о политике в области занятости (№ 122), Конвенция 1976 г. о трехсторонних консультациях (№ 144)³⁶. С точки зрения АС, данные конвенции также имеют важное значение для регулирования трудовых отношений во всех государствах, независимо от уровня их экономического развития. Однако на данный момент количество ратификаций данных конвенций по сравнению с основополагающими конвенциями ниже, что говорит о том, что далеко не все государства готовы принять обязательства по применению их положений.

Остальные конвенции МОТ касаются регулирования отдельных вопросов в сфере труда (Конвенция 2000 г. об охране материнства (№ 182) или Конвенция 1975 г. о трудящихся-мигрантах (№ 143), Конвенция 1981 г. о трудящихся с семейными обязанностями (№ 156)) или определенных категорий профессий (Конвенция 1978 г. о трудовых отношениях на государственной службе (№ 151), Конвенция 1996 г. об инспекции труда моряков (№ 178), Конвенция 1977 г. о сестринском персонале (№ 149)).

Что касается рекомендаций МОТ, то значение их принятия можно понять, выделяя главные функции, которые они выполняют³⁷. Во-первых, часто в истории МОТ принятие рекомендации по определенному вопросу считалось наиболее подходящим вариантом, поскольку трехсторонние участники были еще не готовы принять по этому вопросу конвенцию. Таким образом, в ряде случаев, принятие рекомендации

³⁵ РФ, Великобритания, Италия, Германия, Франция ратифицировали все основополагающие конвенции, США ратифицировала только Конвенции №105 и №182, Китай - №100, №138 и №182. См. официальный сайт МОТ: <http://www.ilo.org/ilolex>.

³⁶ Их список может периодически изменяться Административным советом.

³⁷ Troclet. *Législation sociale internationale*. Brussels, 1952. P. 517-518, 637-641; Paul Ramadier. *Conventions et Recommendations de l'OIT, Droit social 1951*. P. 598-603.

подготавливало почву для принятия конвенции по тому же предмету. Примером могут служить Рекомендация 1923 г. об инспекции труда (№ 20), Рекомендация 1944 г. об обеспечении дохода (№ 67) и Рекомендация 1944 г. о медицинском обслуживании (№ 69), Рекомендация 1963 г. о прекращении трудовых отношений (№ 119). Во-вторых, рекомендация может сопровождаться конвенцией, принимающейся на той же сессии МКТ. Более 80 конвенций МОТ принимались с соответствующими рекомендациями, которые дополняли положения конвенций и служили руководством для правительств при проведении национальной социальной политики. Например, Конвенция 1928 г. (№ 26) и Рекомендация 1928 г. (№ 30) о минимальном возрасте, Конвенция 1948 г. (№ 88) и Рекомендация 1948 г. (№ 83) об организации службы занятости, Конвенция 1951 г. (№ 100) и Рекомендация 1951 г. (№ 90) о равном вознаграждении, Конвенция 1958 г. (№ 111) и Рекомендация 1958 г. (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий, Конвенция 1964 г. (№ 122) и Рекомендация 1958 г. (№ 122) о политике в области занятости, Конвенция 1999 г. (№ 182) и Рекомендация 1999 г. (№ 190) о наихудших формах детского труда, Конвенция 2000 г. (№ 183) и Рекомендация 2000 г. (№ 191) об охране материнства. При этом МКТ может принимать самостоятельные рекомендации, т.е. отдельно и независимо от принятия соответствующих конвенций. В-третьих, в рекомендациях затрагиваются вопросы технического характера и очень детализированные, или характер которых зависит от условий и практики каждого государства: например, отношения в промышленности, обучение, условия жизни трудящихся, занятость трудящихся с семейными обязанностями. Принятие рекомендаций в таких случаях – наиболее подходящий способ регулирования трудовых отношений, так как принятия международных обязательств по этим вопросам с трудом можно ожидать от государств в силу различий в их историческом развитии и национальных условиях. Общепризнанно, что рекомендации выполняют полезную роль в случаях, когда невозможно принять конвенцию, или, если возможно принять, то невозможно ожидать ее ратификации большим числом государств³⁸. Важность и необходимость принятия рекомендаций была подчеркнута Генеральным директором МБТ в 1994 г.³⁹.

³⁸ N. Valticos and G. Potobsky. *International Labour Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston. 1994. P. 63.

³⁹ Ценности, которые мы защищаем, перемены к которым мы стремимся. Доклад Генерального директора. МКТ 81-я сессия. 1994.

Отличительной особенностью квазинормотворческой деятельности МОТ является, во-первых, то, что она осуществляется с участием не только представителей правительств, но и представителей трудящихся и работодателей. Как было показано выше главные органы МОТ – МКТ и АС – имеют трехстороннюю структуру. Во-вторых, разработка и принятие конвенций и рекомендаций носит системный или регулярный характер. МОТ ежегодно проводит обзор существующих проблем в сфере труда и стремится урегулировать их путем принятия международных трудовых актов на соответствующих сессиях МКТ.

Теперь следует подробнее остановиться на процессе разработки и принятия конвенций и рекомендаций.

Повестка дня МКТ составляется Административным советом (ст. 14 Устава). АС решает по какому вопросу следует принять новый акт, т.е. какая область трудовых отношений подлежит регулированию. В случаях особой срочности или особых обстоятельств АС может принять решение о передаче вопроса МКТ для однократного обсуждения; но обычно проводится двукратное обсуждение (т.е. обсуждение на двух сессиях МКТ). АС может принять решение о передаче вопроса подготовительной технической конференции (ст. 14 Устава, статьи 34, 36 Регламента МКТ). Конференция может сама принять решение большинством в две трети голосов присутствующих делегатов о включении вопроса в повестку дня следующей сессии (ст. 16 Устава МОТ).

Важную роль в разработке международных трудовых актов играет МБТ. МБТ готовит доклад о законодательстве и практике в различных странах по определенным вопросам труда, выявляя проблемные сферы. МБТ также разрабатывает вопросник, который вместе с докладом направляется всем государствам-членам МОТ. Получив ответы правительств, МБТ готовит окончательный доклад, подлежащий обсуждению на соответствующей сессии МКТ, и готовит проекты международных трудовых актов, которые посылаются государствам. Последние должны получить его, по крайней мере, за 3 месяца до открытия сессии МКТ, на которой должен обсуждаться вопрос о принятии конвенции или рекомендации (п. 7 ст. 39 Регламента МКТ).

Именно МКТ решает, какую форму придать будущему акту. В соответствии со статьей 19 Устава МОТ, «если Конференция высказывается за принятие предложений по какому-либо пункту повестки дня, она решает, следует ли придать этим предложениям форму: а) международной конвенции или б) рекомендации, если вопрос, стоящий на об-

суждении, или какой-либо его аспект не позволяют принять по нему в этот момент решение в форме конвенции». Для окончательного принятия Конференцией конвенции или рекомендации необходимо большинство в две трети голосов. Статья 19 содержит положение о том, что при выработке конвенции или рекомендации для всеобщего применения Конференция обязана считаться с обстоятельствами в странах с различными экономическими условиями. Важным является положение п. 8 статьи 19 о том, что принятие Конференцией конвенций или рекомендаций либо ратификация конвенций не затрагивают национальные правовые акты, которые обеспечивают трудящимся более благоприятные условия, чем предусмотренные конвенцией или рекомендацией.

Если конвенция при окончательном голосовании не получает необходимого большинства в две трети голосов, но получает простое большинство, то Конференция может немедленно решить направить конвенцию в Редакционный комитет с целью переработки ее в рекомендацию, которая подлежит представлению на утверждение этой же сессии МКТ. Это правило закреплено в статье 41 Регламента МКТ.

Необходимо отметить, что по всем вопросам, обсуждаемым на МКТ, каждый делегат голосует индивидуально, что закреплено в статье 4 Устава МОТ.

Отличительной особенностью принятия конвенций МОТ является то, что они не подписываются представителями государств. В соответствии с пунктом 4 статьи 19 Устава МОТ два экземпляра конвенции подписываются председателем МКТ и Генеральным директором. Один экземпляр хранится в архиве МБТ, а другой вручается Генеральному секретарю ООН. Затем Генеральный директор посылает заверенную копию конвенций каждому государству-члену МОТ. Примечательно, что такая же процедура применяется в отношении рекомендаций МОТ.

«Конвенция посылается всем членам Организации для ратификации», а рекомендация «для рассмотрения ее с целью придания ей силы путем принятия закона или других мер» (п. 5 а и п. 6 а ст. 19 Устава МОТ).

После принятия МКТ конвенций и рекомендаций возникают определенные юридические обязательства государств-членов МОТ, закрепленные в Уставе МОТ⁴⁰. Государства обязаны в течение года с момен-

⁴⁰ Ст. 19 Устава МОТ.

та закрытия соответствующей сессии МКТ, на которой были приняты данные акты, представить их на рассмотрение компетентных органов власти для принятия соответствующего закона или мер другого порядка (п. 5 b и п. 6 b ст. 19 Устава МОТ). Они также несут обязательство информировать Генерального директора МБТ о представлении конвенций и рекомендаций компетентным органам власти и о принятых ими решениях (п. 5 c и п. 6 c ст. 19 Устава МОТ). В соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ информация о представлении актов компетентным органам власти, направляемая Генеральному директору, должна быть доведена до сведения представительных организаций работодателей и трудящихся (путем рассылки копий информации). Это является еще одной отличительной характеристикой конвенций и рекомендаций МОТ.

Если конвенция ратифицируется государством, оно обязано сообщить об этом Генеральному директору МБТ, который выполняет функции депозитария⁴¹, и принять меры для эффективного соблюдения положений данной конвенции (п. 5 d ст. 19 Устава). Государства также обязаны представлять ежегодные доклады по ратифицированным конвенциям в Международное бюро труда (ст. 22 Устава МОТ). Необходимо отметить, что система представления докладов была изменена в 1993 г. решением Административного совета и предусматривает теперь не ежегодное представление докладов, а периодическое⁴². При этом соответствующие изменения в Устав МОТ не были внесены.

Государства-члены МОТ несут обязательство по представлению докладов Генеральному директору МБТ о состоянии законодательства и практики по вопросам, затрагиваемым нератифицированными ими

⁴¹ Стандартные заключительные положения конвенций МОТ устанавливают, что в функции Генерального директора входит регистрация ратификационных грамот, заявлений о денонсации, уведомление всех членов МОТ о регистрации ратификационных грамот и заявлений о денонсации, о вступлении конвенций в силу. Ст. 20 Устава МОТ предусматривает, что «каждая ратифицированная конвенция должна направляться Генеральным директором МБТ Генеральному Секретарю ООН для регистрации в соответствии с положениями статьи 102 Устава ООН». Стандартные заключительные положения конвенций МОТ устанавливают, что Генеральный директор должен направлять Генеральному Секретарю ООН для регистрации исчерпывающие сведения о всех ратификационных грамотах, заявлениях о денонсации, зарегистрированных им. Процедура, регулирующая передачу и регистрацию ООН конвенций МОТ, была предметом Меморандума, подписанного ООН и МОТ 17 февраля 1949 г.

⁴² GB.258/6/19; Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Доклад III (Часть 1A) МКТ, 90-я сессия 2002 г. С. 9.

конвенциями и рекомендациями, о принятых мерах по приданию силы положениям данных актов, и, в случае конвенций, об обстоятельствах, препятствующих ратификации конвенций (п. 5 е и п. 6 d ст. 19 Устава МОТ). Что касается периодичности таких докладов, то она не установлена в Уставе МОТ, который, однако, закрепил, что они должны представляться, когда этого потребует Административный совет. В соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г. введен четырехлетний цикл представления докладов по нератифицированным основополагающим конвенциям. Это означает, что государства, не ратифицировавшие основополагающие конвенции, должны ежегодно представлять доклады по одной из 4 категорий этих конвенций в порядке цикличности и очередности, устанавливаемой АС⁴³.

Таким образом, в рамках МОТ, не только происходит разработка и принятие конвенций и рекомендаций, но и сразу после их принятия, МОТ координирует действия государств по выражению согласия на обязательность международных договоров. В рамках МОТ также действует механизм контроля над соблюдением обязательств государств в отношении конвенций и рекомендаций, состоящий из процедуры докладов и процедуры жалоб. Важно, что основы механизма контроля закреплены в Уставе МОТ, а значит, обязательны для всех государств-членов.

В рамках МОТ осуществляется пересмотр принятых конвенций и рекомендаций. В связи с тем, что некоторые конвенции и рекомендации МОТ на практике со временем теряют значение для регулирования отношений в сфере труда, в 1995 г. АС учредил Рабочую группу по политике, касающейся пересмотра норм Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам Административного совета для проведения комплексного анализа всех актов, принятых до 1995 г. В результате семилетней работы данной Рабочей группы (с марта 1995 г. по март 2002 г.) АС принял решение классифицировать международные трудовые акты по трем категориям: 1) современные акты; 2) акты, требующие пересмотра; 3) акты, не отвечающие современным требованиям (устаревшие акты)⁴⁴. Было выявлено, что современным требо-

⁴³ Параграф II Приложения Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизма ее реализации, принятой на 86-й сессии МКТ. Женева, 18 июня 1998 г.

⁴⁴ GB.282/LILS/WP/PRS/1, GB.282/LILS/6, GB.282/8/2.

ваниям отвечают 71 конвенция, пять протоколов и 73 рекомендации; 24 конвенции и 15 рекомендаций требуют пересмотра; 55 конвенций и 30 рекомендаций считаются уже устаревшими актами.

В 1997 г. МКТ приняла поправки к Уставу МОТ (добавив п.9 к статье 19) и Регламенту МКТ (изменив ст. 11 и добавив ст. 45 bis), в соответствии с которыми МКТ может применять процедуру отмены устаревших вступивших в силу конвенций и изъятия устаревших не вступивших в силу конвенций и устаревших рекомендаций⁴⁵. В настоящее время часть устаревших актов была изъята, а вопрос об изъятии другой части включен в повестку дня 92-й сессии МКТ (2004 г.).

Понятно, однако, что существование большого числа конвенций, даже если осуществляется их пересмотр, отнюдь не означает эффективного регулирования трудовых отношений и эффективности деятельности МОТ.

Представляется, что в настоящее время МОТ следует провести основательную работу по систематизации существующих норм. Дело в том, что положения многих конвенций МОТ совпадают. Примером могут служить положения Конвенции 1981 г. о безопасности и гигиене труда (№ 155), Конвенции 1995 г. о безопасности и гигиене труда на шахтах (№ 176), Конвенции 1988 г. о безопасности и гигиене труда в строительстве (№ 167), Конвенции 2001 г. о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (№ 184). Юридически более грамотным было бы объединение такого рода положений в единую конвенцию о безопасности и гигиене труда, которая бы содержала как общие вопросы, так и специальные, посвященные безопасности и гигиене труда в отдельных сферах труда. Такая конвенция могла бы соответственно состоять из нескольких разделов, и предоставлять возможность государствам применять положения не только всей конвенции, но и ее отдельных частей. Систематизацию можно осуществить на основе классификации, приведенной выше.

Таким образом, систематизация норм по отдельным группам и установление определенной иерархии между ними позволили бы говорить о существовании действительно Международного трудового кодекса, в полном смысле этого слова.

⁴⁵ Поправка к Уставу в настоящий момент не вступила в силу, т.к. в соответствии со ст.36 Устава МОТ для этого требуется ратификация поправки 2/3 государствами-членами МОТ, включая 5 из 10 государств, представленных в АС, являющихся наиболее важными в промышленном отношении государствами. Однако МКТ может прибегать к процедуре изъятия, не дожидаясь вступления в силу поправки к Уставу МОТ.

В связи с этим сегодня МОТ стоит еще раз задуматься над концепцией «основополагающих прав человека в сфере труда», выработать определение этих прав с учетом не только того, что было закреплено в Декларации МОТ 1998 г., но и с перспективой на будущее.

Подобные действия можно осуществить в рамках так называемого «комплексного подхода», принятого АС в 2000 г. для реализации целей МОТ⁴⁶. Ключевая задача этого подхода заключается, во-первых, в тематическом объединении актов МОТ для изучения их влияния на сферу трудовых отношений, и, во-вторых, в интеграции нормотворческой деятельности с другой деятельностью МОТ (деятельностью по содействию государствам в применении актов МОТ, техническим сотрудничеством, научно-исследовательской и пропагандистской деятельностью). Такие действия должны привести к повышению эффективности всей деятельности МОТ, в том числе ее нормотворческой деятельности.

⁴⁶ GB.285/LILS/5.