

**Н. С. МЕЛЬНИК. ФУНКЦІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ МОП**

*Досліджено функцію визначення загальної політики МОП. Аналізуються і основні нормативно-правові парадигми соціальної справедливості, які скеровують дії певних груп країн-членів МОП та відповідно учасників її Генеральної конференції.*

**Ключові слова:** загальна політика МОП, нормативно-юридична парадигма, соціальна справедливість, МОП, Генеральна конференція МОП.

*Исследовано функцію определения общей политики МОТ, а также обзору основных нормативно-юридических парадигм социальной справедливости, которые направляют действия определенных групп стран-членов МОТ и соответственно участников ее Генеральной конференции.*

**Ключевые слова:** общая политика МОТ, нормативно-юридическая парадигма, социальная справедливость, МОТ, Генеральная конференция МОТ.

*The article investigates the definition function of the ILO general policy, as well as the review of the main normative and legal paradigms of social justice that guide the actions of certain groups of the ILO countries-members and, accordingly, the participants of its General Conference.*

**Key words:** ILO general policy, normative and legal paradigm, social justice, the ILO, the ILO General Conference.

Оскільки ключовою презумпцією у визначенні загальної політики МОП є соціальна справедливість, а інструментом реалізації соціальної справедливості в сучасних умовах слугує соціальна правова (соціально-правова) держава (в термінології інших дослідників – держава добробуту), то логічно припустити, що визначення загальної політики МОП відбувається з урахуванням розуміння учасниками функціональних напрямків активності соціальної держави.

У визначеннях загальної політики МОП через соціальну державу існує ціле поле конкуруючих і взаємно суперечливих визначень, проте простежується їх чітка поляризація у трьох концептуальних напрямках: а) ліберально-критичному (соціальна держава як «держава безпорадності» (Ленхардт, 1977)); б) концепція соціальної держави як держави надмірного інтервенціонізму (консервативна філософія права) (Штрассер, 1976);

Обрання Генеральною конференцією МОП орієнтирів на ту чи іншу модель при реалізації функції загальної політики не є статичним; це динамічний процес, що залежить, передусім від партійно-політичної розстановки сил в конкретно взятих країнах і, зрозуміло, від чинників історичної ситуації в глобальній політиці та макроекономіці.

Так, після Другої світової війни, коли в значній кількості країн перемогли соціал-демократичні уряди, а також сформувалися партійні коаліції, до числа яких входили комуністи, в МОП спостерігалися тенденції до ухвалення нормативних актів – конвенцій та рекомендацій, спрямованих на усунення дискримінаційних обмежень за расовою, статевою, релігійною, національною, соціальною та ін. ознаками. Це зокрема, конвенція №100 про рівну винагороду від 1951 р. (закликає встановлювати рівну оплату для чоловіків та жінок за оплату рівної цінності); конвенція №105 про заборону примусової праці 1957 р. (заборо-

няє використання будь-якої форми примусової чи обов'язкової праці як засобу політичного тиску, виховання, покарання за висловлювання політичних та ідеологічних поглядів, мобілізації трудових ресурсів, встановлення трудової дисципліни, покарання за участь у страйках і дискримінації); конвенція № 111 про дискримінацію у сфері праці 1958 р. (закликає до ведення національної політики, спрямованої на ліквідацію дискримінації при наймі, професійній підготовці, щодо умов праці за расовою ознакою, кольором шкіри, статтю, вірою, політичними поглядами, національним чи соціальним походженням). Взагалі, зміна курсу при посиленні лівих сил в розстановці світової геополітики потягла за собою і відповідну демократизацію стратегій Генеральних Конференцій МОП.

Дещо інша ситуація спостерігалася в міжвоєнний період, коли в МОП переважали право-консервативні сили, ставлення яких до забезпечення загально-соціальної справедливості вкладалося в посилення державного інтервенціонізму, що співпав із виникненням тенденції до реакції в Європі та виникненням макроекономічних програм кейнсіанства – з іншого. Тоді було прийнято низку конвенцій, що встановлювали права профспілок та гарантували трудящим право на вільне утворення асоціацій, а також конвенції щодо захисту організацій підприємців і працівників від взаємного втручання і заходи щодо сприяння колективним переговорам.

Загалом епоха кейнсіанського дирижизму, пережита Сполученими Штатами і Європою в період великої економічної депресії, відбилася і на роботі МОП. Передусім йшлося не лише про відхід від моделі ліберальної держави із застосуванням репресивних заходів проти представників трудящих, із намаганням обминути радикальні революційні трансформації за радянським сценарієм. Йдеться про формування *конвенціалізму та консенсуалізму*, практично-юридичним відображенням якої виступив *принцип трьохсторонності (трипартизму) в діяльності Генеральної конференції МОП*.

До виникнення профспілкового руху соціальна справедливість розумілася в Європі і США переважно як *ретрибутивна*: держава мала втручатися в процеси соціального розвитку лише після того, як відбувався соціальний конфлікт між робітниками і підприємцями. Коли ж після Жовтневого перевороту в Росії виникла небезпека інтернаціоналізації рухів протесту та революції, і, разом з цим, необхідність міжнародно-правового врегулювання статусу профспілкових організацій, уряди західних демократій вжили невідкладних заходів щодо підтримання стратегії загальної політики консенсуалізму. Уряд ставав посередником між профспілками і підприємцями.

На сьогодні в руслі становлення політичної стратегії дистрибутивної справедливості виконання Генеральною конференцією МОП функцій загальної політики набуває нових рис у зв'язку із двома тенденціями розвитку інституту приватної власності та профспілкових організацій.

З одного боку, право власності перестає виражатись класичною тріадою: володіння, користування і розпорядження майном. Йдеться про втручання профспілок в механізми оперативного управління виробничим процесом і обмеження, за рахунок цього, приватновласницьких прерогатив. В деяких країнах Півночі Європи загальна політика стає підкреслено соціалістичною; водночас зазнають модернізації і ті країни, які стають на шлях розвитку демократії. Саме тому функції загальної політики Генеральної конференції МОП розширюються в напрямку експортування досвіду розробки переговорних проєктів класового

(загальносоціального) співробітництва.

Якщо звернути увагу на актуальні правознавчі статті у період 70-х років ХХ ст., як і на монографічну літературу з проблем соціальної правової держави, то стає очевидним вплив суміжних галузей: соціології, політології, юриспруденції, філософії права, з конгломерату яких кристалізуються певні політичні стратегії та проекти міжнародно-правової уніфікації трудових правовідносин. На думку Т.Шиллера<sup>4</sup>, інтерпретації стосуються трьох рівнів: а) рівень політичної практики і релевантної практичної політології; б) диференціації рівня міждисциплінарних розбіжностей; в) рівень конкуруючих філософсько-правових концепцій в межах одного або декількох дисциплінарних напрямків.

Поняття соціальної держави відносно часто вживається як синонім держави добробуту і суспільство добробуту одночасно; тим самим воно має означати загальносоціальний стан добробуту, що охоплює державу і суспільство.

Тоді виникає логічне запитання про те, що ж слід розуміти під критеріями добробуту. На думку Т.Шиллера<sup>5</sup>, це стосується, як правило, трьох елементів: а) оцінки задовільного життєвого стану індивіду; б) оцінки матеріального рівня (добробуту) спільноти в цілому; в) оцінки системи соціального перерозподілу матеріальних благ, необхідних для створення індивідуальних життєвих умов<sup>6</sup>.

Слід зазначити, що в контексті сучасних етичних концепцій соціальної правової держави ключовим критерієм оцінки є справедливість, яка означає усунення екзистенціальної нужди та гарантію мінімуму існування<sup>7</sup>.

Як і будь-яка міжнародна організація із публічними повноваженнями, МОП через Генеральну Конференцію визначає стратегічні пріоритети в галузі нормотворення в трудовому та соціальному праві. Засадничими для її діяльності в сфері визначення загальної політики виступають, з одного боку, нормативні акти ООН, і з іншого – нею ж прийняті конвенції і рекомендації.

Аналіз рівня ефективності МОП в цьому напрямку призводить до висновків про те, що існував і продовжує існувати ряд чинників, які суттєво перешкоджають впливовості і дієвості загального політичного курсу МОП, зокрема: проблеми, пов'язані з процедурою голосування, яка не відповідала реаліям життя і суперечила інтересам країн, що робили найбільший внесок у бюджет організації; глибокими розходженнями серед членів організації щодо цілей та; зниженням професійного рівня співробітників секретаріатів.

Колізії виникають між МОП і національними урядами, що мають обмежені можливості щодо внесення в бюджет відповідних внесків. Справа полягає в тому, що внески кожної країни-члена МОП визначаються можливостями платити, загальною фінансовою платоспроможністю країни. Остання, в свою чергу, залежить від рівня соціального та економічного розвитку, а також внутрішньополітичної стабільності. Більшість країн сплачують внески, що становлять 0,01% бюджету, а основну суму складають внески західних країн (від 5 до 25 %). Водночас бюджетні витрати організації визначаються Генеральною конференцією на основі принципу «одна держава – один голос».

Це створює передумови, які дають змогу малим і середнім країнам, фінансовий внесок яких незначний, шляхом голосування вирішувати проблеми і визначати програми відповідно до своїх інтересів. При цьому не завжди враховуються інтереси держав, що забезпечують основні надходження до організації.

Загальна політика Генеральної конференції базується на відповідних принципах (презумпціях), що визначають стратегічний вимір в створенні нормативних

актів – конвенцій і рекомендацій в трудовій і соціальній сферах, зокрема: а) принцип рівності; б) принцип соціальної справедливості; в) принцип демократичності і загальносоціальної орієнтованості конвенцій та рекомендацій.

У Статуті організації принципи сформульовано так: загальний і міцний мир можуть бути встановлені лише на ґрунті соціальної справедливості; існують умови праці, які призводять до несправедливості, нужди і злиднів для великої кількості людей, і це породжує таке невдоволення, яке ставить під загрозу мир і злагоду в усьому світі; незабезпечення їх у будь-якій країні є перешкодою для інших народів, які бажають поліпшити становище трудящих у своїх країнах.

*Принцип рівності* скеровує до прийняття Генеральною Конференцією лише таких конвенцій і рекомендацій, що дозволяють отримувати однакові результати впровадження тих чи інших трудових та соціальних норм в умовах різних країн. Країна, що ратифікує конвенцію, прийняту ГК, часто не має механізмів прямої реалізації приписів, закладених в сам нормативний документ. Проте йдеться не про обов'язки уряду неухильно дотримуватись і виконувати рекомендації ГК, а скоріше про зміну відповідних стратегічних пріоритетів трудової політики в масштабах країни (групи країн). Отже, принцип рівності дозволяє вести мову не про нав'язування однакових результатів впровадження норм МОП в умовах різних країн, а про однакові можливості скеровування стратегічних зусиль в сфері трудової та соціальної політики урядами різних країн.

*Принцип соціальної справедливості* скеровує до прийняття Генеральною Конференцією лише таких конвенцій і рекомендацій, що дозволяють дотримуватись кожній державі-члені принципу соціальної орієнтованості політики в галузі трудового та соціального законодавства.

*Праця не є товаром.* Даний принцип означає, що праця як процес, що відбувається з участю живої робочої сили, не може бути повністю товаризований, тобто, робоча сила не може, згідно із цим принципом, вважатись речовим чинником праці, а людина як суб'єкт трудових правовідносин, відповідно, не може оцінюватись як річ.

Унеможливлення ставлення до людини як до речі зумовлює заборону різних форм визиску, несправедливої та негуманної експлуатації і всіляких форм економічного шантажу робітників, що зазвичай мають місце в доіндустріальних державах, а також державах із перехідною економікою. Даний принцип увійшов в декларацію завдяки політичній активності і наполегливості профспілкового руху, який суттєво вплинув на стратегічні орієнтири трудової політики європейських держав після 2-ї світової війни.

За умови перетворення праці на товар виникає нова небезпека людству – тоталітарні та авторитарні режими, які, під гаслом обмеження сваволі дикого капіталізму, впроваджують доринкові форми експлуатації робочої сили. Останні, звісно, бувають альтернативою законів ринкової економіки, проте породжують найгірші і найспотвореніші форми замаскованої феодалної експлуатації трудящих. Саме тому даний принцип спрямований ще і на застереження урядів щодо необхідності підтримки профспілкових організацій як урівноважувача між роботодавцями та найманими працівниками. Звісно, така позиція профспілок вважається гідною альтернативою щодо ринку дикого капіталізму, коли праця стає 100%-ковим товаром, та тоталітарних держав, де мінімізується як товарне виробництво, так і вільна від примусу праця.

Свобода індивідуальної праці є загальною метою, якій має бути підпорядко-

вана державна влада і від якої вся спільнота отримує свій сенс і доцільність.

Соціальна система має реалізувати свободу і панування праці в соціумі, яке розуміється як усунення індивідуального капіталу-власності. Отже, прихильник доктрини соціал-комюнітаризму наполягають на тому, що капітал-власність, здобутий власними зусиллями, повністю відрізняється від того, який був основним володінням непрацюючого власника.

*Свобода слова і свобода об'єднання є необхідною умовою постійного прогресу.* Даний принцип дозволяє скеровувати членів-учасників сесій Генеральної конференції до вселяючого заохочення політичних та наукових дискусій, дебатів та полеміки з приводу питань трудової політики.

Цей же принцип задає урядам різних країн стратегічні орієнтири щодо виявлення політичної толерантності по відношенню до більшості профспілкових рухів, діяльність яких має протестну спрямованість. Можливість відкритого дебатування гострих політичних питань трудової політики з давніх пір вважається ознакою демократичної держави. Саме тому цей принцип стає передумовою для відкритого виголошення всіх проблем робітників та підприємців і спрямовує учасників Конференцій на діалог, а не на закулісне розв'язання різних питань трудового та соціального законодавства. Прогрес, себто поступальний рух вперед, може забезпечуватись лише відкритим діалогом між трьома соціальними групами: *власниками виробництва (підприємцями), представниками трудящих (профспілками) і управлінцями (представниками урядових кіл)*. Окрім свободи слова, необхідною умовою постійного прогресу є також *свобода об'єднання*. Цей конструкт впроваджено в конституції більшої частини країн світу, проте на практиці він реалізується далеко не повсюдно. Існують країни, де свобода об'єднань суттєво обмежується, що суттєво впливає на розвиток в руслі соціального прогресу.

Оскільки головним у доктрині МОП є обмеження класової боротьби між працею та капіталом із заміною останньої різними формами соціального діалогу та компромісу, то об'єднання виступають умовою прогресу не стільки в силу їх спроможності брати участь у політичній боротьбі, скільки завдяки представницьким функціям в системі демократії і парламентаризму.

Таким чином, постійний прогрес в руслі дотримання свободи слова і свободи об'єднань дозволяє вести мову про те, що більша частина проблем, пов'язаних із подоланням трудової дискримінації та експлуатації, соціальної нерівності криється в політичній забороні можливості відкрито артикулювати інтереси різних недержавних суб'єктів через ЗМІ та відповідні представницькі об'єднання. Тим, наскільки держава визнає автономне буття спільнот, наскільки громадянське суспільство може вплинути на дії держави, визначається, не в останню чергу, демократичність політичного режиму.

*Злиденність у будь-якому місці є загрозою для загального добробуту.* Праця, охорона здоров'я, житлове будівництво і соціальне забезпечення відносяться до числа тих конкретних областей, де часто вимагається втручання держави. Для того, щоб повністю реалізувати свій потенціал, люди повинні брати активну участь у розробці власних цілей, а їх голоси повинні бути почуті в директивних органах. Все це виключається в умовах *злиденності*, що пов'язується із недостатнім або ж неповноцінним харчуванням, незабезпеченістю житлових умов, нестачею або ж дефіцитом медичного обслуговування і супроводжується *соціальним зубожінням* – пауперизацією та люмпенізацією населення. Наслідками зли-

денності як відповідного прояву граничної соціальної нерівності стають зростання статистики злочинності, алкоголізму та наркоманії, поява екстремістських рухів, що стають загрозою для загального добробуту. Саме тому стратегічним орієнтиром загальної політики ГК МОП стає боротьба на рівні міжнародно-правових норм за соціальну справедливість, що означає боротьбу із, з одного боку, люмпенізацією та пауперизацією, а з іншого – різними олігархізаціями (буржуазно-ліберального, фашистського або ж комуністичного походження).

«Вільна держава, – відзначається в доповіді Генерального Директора МОП – ґрунтується на тому принципі, що *найвища міра особистого розвитку кожного індивіда є найвищою мірою розвитку тотальності* (підкреслено і виділено мною – авт.). Це є принцип свободи. Тому найвищий розвиток індивіда і є справжнім життєвим завданням держави»<sup>8</sup>.

Функція загальної політики полягає переважно в визначенні норм-принципів у сфері міжнародних трудових правовідносин, аксіоматичних засад для подальшого нормотворення – формулювання конвенцій та рекомендацій. Загальна політика є методологічно-настановчою щодо поточної діяльності, оскільки налаштовує діяльність делегатів Конференції на дотримання принципу соціальної справедливості, що являє собою баланс між юридичною рівністю і свободою, тобто, на уникнення комуністичного (фашистського) егалітаризму та олігархічного лібертизму. Ця модель соціальної справедливості може бути оцінена переважно як євроцентристська, що говорить про політико-юридичну гегемонію європейських країн у прийнятті нормативних рішень Генеральною Конференцією МОП.

Отже, боротьба із злиднями включає не лише підвищення соціально-економічного рівня життя робітників, але і їх культурного рівня. Водночас принцип стає на заваді державам, які під гаслами зростання культурного рівня трудящих не забезпечують на рівні національних стандартів трудового та соціального законодавства належного рівня життя.

1. *Lennhardt V. Soziale Gerechtigkeit und Internationalrecht in der Welt.* – Bonn, Dietz-Verlag, 1977. – S. 144-187. 2. *Strasser D. Intervenzprinzip der Distributivtatigkeit des modernen Staates* W Recht und Welt, 1980. – Т.46 – S. 122-156. 3. *Schiller G. Sozialdemokratie und volkrechtliche Entwicklungsperspective.* – F.a.M., Op-Verlag, 1992. – S. 132-168. 4. Там само. – S. 136. 5. Там само. – S. 137. 6. Там само. – S. 138. 7. Там само. – S. 139. 8. *MOT: директивные документы и материалы.* – М.: Юр. лит-ра, 1983. – С.45-49.