

## ПРАВОТВОРЧА ФУНКЦІЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ МОП

*З'ясується нормативно-правова природа відмінностей між конвенціями та рекомендаціями МОП з точки зору їх імплементації та інкорпорації в національні законодавства окремих країн-членів МОП.*

**Ключові слова:** конвенція МОП, рекомендація МОП, імплементація, інкорпорація.

*Выясняется нормативно-правовая природа различий между конвенциями и рекомендациями МОП с точки зрения их имплементации и инкорпорации в национальное законодательство отдельных стран-членов МОП.*

**Ключевые слова:** конвенция МОП, рекомендация МОП, имплементация, инкорпорация.

*The article is devoted the problem of explication of low differences with conventions and recommendations LIO point of their implementation and incorporation in national law-systems.*

**Keywords:** convention, recommendation, implementation, incorporation.

Наукова проблема статті полягає в з'ясуванні нормативно-правової природи відмінностей між конвенціями та рекомендаціями МОП з точки зору їх імплементації та інкорпорації у національні законодавства окремих країн-членів МОП. Це — проблема в теорії права розмежування імперативних і дискреційно-рекомендаційних нормативних рішень, яким надається вигляд тієї чи іншої форми права.

Правотворча діяльність МОП виражається, по-перше, в укладенні міжнародних договорів, і, по-друге, у розробці та прийнятті конвенцій і рекомендацій з питань, що входять у компетенцію МОП.

Ст. 39 Статуту МОП закріплює положення, що Міжнародна Організація Праці має усі права юридичної особи, у тому числі право укладати договори. Укладення міжнародних договорів Міжнародною Організацією Праці з державами і міжнародними організаціями має непряме значення для захисту прав людини у сфері праці, оскільки в даних договорах закріплюється правове положення МОП на території держав-членів, правові основи співробітництва МОП з іншими міжнародними організаціями і державами-членами<sup>1</sup>. Договори, укладені МОП, можна класифікувати як: 1) угоду про штаб-квартиру, 2) угода з ООН, 3) угоди з організаціями системи ООН, 4) угоди з регіональними організаціями, 5) угоди з державами-членами.

Загальновизнаним основним способом Міжнародної Організації Праці досягнення мети захисту соціально-економічних прав людини є розробка і прийняття конвенцій і рекомендацій.

Конвенції і рекомендації МОП приймаються Міжнародною конференцією праці з використанням однакової процедури. Їхньому прийняттю передують обговорення на двох послідовних сесіях МКТ. МБТ готує попередні доповіді, у яких узагальнюються законодавство і практика різних країн. Кожна конвенція (рекомендація) обговорюється спеціальним комітетом, сформованим Конференцією, і повинна бути схвалена більшістю в 2/3 присутніх делегатів. Хоча процедура обговорення і прийняття конвенцій і рекомендацій однакова, їхня юридична чинність і порядок застосування різні. Так, конвенція після її ратифікації зазвичай двома державами-членами МОП стає багатосторонньою міжнародною угодою і накладає зобов'язання як на держави, що ратифікували її, так і на ті держави, які її не ратифікували. Рекомендація МОП не є міжнародним договором і не підлягає ратифікації. Рекомендація є побажанням, пропозицією ввести відповідні норми до

національного законодавства. Рекомендація доповнює, уточнює і деталізує положення конвенції, дає можливість вибору державам при застосуванні міжнародної норми. Рекомендація подається уряду держави-члена МОП з тим, щоб її положення шляхом прийняття закону або іншого нормативно-правового акта набрали юридичної сили.

Методологічною основою дослідження є роботи багатьох українських, російських та зарубіжних авторів, зокрема: Л. Ануфрієвої, Е. Амєтистова, Е. Бару, М. Довгерта, О. Зайцевої, С. Іванова, І. Кисельова, М. Ісада, Ф. Коллена, Х.Коха та ін.

Правотворча функція Генеральної конференції МОП виконується на основі тісного зв'язку між її завданнями і принципами. Як зазначалося вище, МОП намагається найбільшою мірою сприяти вирішенню наступних завдань: повна зайнятість і підвищення життєвого рівня; зайнятість трудящих на таких роботах, де вони можуть отримати задоволення, застосовуючи повною мірою свою майстерність і навички, та зробити найбільший внесок у загальний добробут; забезпечення як засобу досягнення цієї мети можливостей навчання і пересування робітників, включаючи міграцію з метою влаштування на роботу і поселення; надання можливостей для всіх брати участь в справедливому розподілі здобутків прогресу в галузі оплати праці, робочого часу та інших умов праці; дійсне визнання права на колективні переговори, спільні дії адміністрації і трудящих в справі поліпшення організації виробництва, співпраця трудящих та підприємців у здійсненні заходів соціального та економічного характеру; розширення системи соціального забезпечення з тим, щоб надати його всім, хто його потребує, і повне медичне обслуговування; необхідний захист життя та здоров'я трудящих усіх професій; захист добробуту матері та дитини; забезпечення необхідного харчування, житла, можливостей для відпочинку і підвищення культури; надання однакових можливостей у галузі загальної та професійної освіти.

Конвенція — це міжнародно-правовий акт, що виражає узгоджену волю групи держав з приводу глобальних питань зовнішньої політики і потребує ратифікації та імплементації вищими органами представницької влади в державі. Конвенції і рекомендації приймаються на Конференції більшістю не менше двох третин присутніх делегатів. Два примірники конвенції або рекомендації підписуються Головою Конференції та Генеральним директором. Один із них залишається в архіві МОП, другий передається на збереження Генеральному Секретарю ООН. Згідно з п. 3. ст.19 Статуту МОП «при виробленні будь-якої конвенції чи рекомендації для всезагального застосування Конференція має враховувати ті країни, в яких клімат, недостатня розвиненість промислової організації або інші специфічні обставини створюють істотно відмінні промислові умови. Конференція в такому випадку пропонує зміни, які вона вважає необхідними в силу особливих умов цих країн»<sup>2</sup>.

Під цими обставинами розуміється недостатня розвиненість промисловості у зв'язку зі збереженням багатокладної економіки та натуралізації господарства, тропічний або полярно-континентальний клімат, що може перешкоджати створенню відповідних виробничих умов, а також обставини, що пов'язані з менталітетом, культурою та традиціями країни (групи країн).

В окремих країнах з огляду на вкоріненість доіндустріальних економічних укладів існує сильніше виражена потреба широких верств населення в соціально-протекціоністській діяльності держави. Іноді у створення програм соціального захисту втручаються недержавні інституції (церква, мафія, групи тиску), що створює необхідність приділяти увагу таким специфікаціям.

Прикладом подібних специфікацій може бути ситуація, що склалася в деяких країнах Півдня Європи (Італії, Іспанії, Португалії, Греції). Особливі соціокультурні особливості наклали свій відбиток на застосування принципів нормування праці та розпорядку робочого дня. Йдеться, зокрема, про подовження тривалості щотижневого відпочинку та часу відпочинку протягом робочого дня (зокрема, обідніх і технічних перерв).

У зв'язку із цим діє загально-правовий принцип, який поширюється як на конвенції, так і на рекомендації, згідно з яким конвенція не має зворотної сили щодо нормативних актів, які гарантують зацікавленим суб'єктам більший обсяг прав. При цьому йдеться про всі формальні джерела права, які представлені в англосаксонській, європейській континентальній та релігійно-традиційній правових системах — закони, судові рішення, звичаї або угоди.

Конвенції приймаються шляхом застосування одного з різновидів процедур: процедура, коли рішення обов'язкове тільки для тих, хто за нього проголосував; процедура, коли рішення юридично обов'язкове тільки для всіх, але вимагає і підтримки всіх (процедура одногослосності або абсолютної більшості); процедура, коли рішення є обов'язковим для всіх членів організації. В п. 5 ст. 19 Статуту визначається, що відносно до конвенції діють наступні процедури: конвенція розсилається всім членам Організації для ратифікації; кожен член організації зобов'язується протягом року з моменту закриття сесії Конференції (або, якщо це не є можливо через виняткові обставини, не пізніше вісімнадцяти місяців з моменту закриття сесії конференції) надати конвенцію на розгляд влади або влад, у компетенцію яких входить це питання, для оформлення її як закону або для прийняття заходів іншого порядку; члени організації мають інформувати Генерального Директора Міжнародного Бюро праці про заходи, прийняті відповідно до цієї статті для надання конвенції компетентній владі або владам, доповідаючи йому будь-які відомості про владу або влади, що вважаються компетентними, і про прийняті ними рішення; якщо Член Організації отримає згоду компетентної влади або влад, він доповідає про ратифікацію конвенції, що відбулася, Генеральному Директору і вживає таких заходів, які будуть необхідними для ефективного застосування положень даної конвенції; якщо Член Організації не отримає згоду влади або влад, у компетенцію яких входить це питання, він не несе в подальшому ніяких зобов'язань, за винятком зобов'язання доповісти Генеральному Директору Міжнародного Бюро праці у відповідні періоди, коли цього потребує Адміністративна Рада, про становище законодавства в його країні та існуючої практики з питань, яких стосується конвенція, про те, які заходи були вжиті або намічені для надання сили будь-яким положенням конвенції, чи-то шляхом законодавчих і адміністративних заходів, чи-то колективних договорів або будь-яким іншим шляхом, і про ті обставини, які перешкоджають ратифікації конвенції або затримують її<sup>3</sup>.

Члени Організації зобов'язані протягом року після закриття сесії Конференції (або, якщо це неможливо, то в інший термін, але не пізніше 18 місяців після закриття конференції) подати конвенцію на ратифікацію та інформувати про це Генерального директора МБП. Якщо ратифікація відбулася, про це також повідомляється Генеральному директору. Держава, що ратифікувала конвенцію, вживає всіх заходів для її виконання. Якщо ж ратифікація не відбулася, то країна-член не несе ніяких зобов'язань за даною конвенцією. Вона лише зобов'язана співіщати Генерального директора МБП (у певні періоди — за вимогою Адміністративної ради) про стан законодавства та існуючої практики з питань, яких стосується конвенція, про заходи щодо впровадження положень конвенції законодавчим або адміністративним шляхом, та про обставини, які перешкоджають ратифікації конвенції. Кожна ратифікована конвенція передається Генеральним директором МБП Генеральному секретарю ООН для реєстрації відповідно до ст.102 Статуту ООН. Вона зобов'язує лише тих членів, які її ратифікували. Крім того, в статуті МОП зафіксовано положення, згідно з яким прийняття будь-якої конвенції чи рекомендації (або ратифікації конвенції членами організації) в жодному разі не будуть розглядатися як такі, що зачіпають закони, судові рішення, звичаї чи угоди та забезпечують зацікавленим трудящим сприятливіші умови, ніж ті, які передбачає конвенція та рекомендація.

Рекомендація — це правова форм роботи Конференції, що передбачає, на відміну від конвенції, дві базові ознаки: рекомендація, на відміну від конвенції, не є завершеним

рішенням, тобто, це не цілісний нормативний акт, а швидше норма-рекомендація або група норм-рекомендацій, що не мають цілісного і завершеного змісту. Якщо конвенції згідно з п. 5 б ст. 19 Статуту підлягають оформленню в якості закону, тобто вони практично прирівнюються до трудового закону з точки зору логічної структурованості, системності та завершеності, то рекомендації згідно з п. 6 а ст. 19 Статуту повідомляються для розгляду з метою надання їй сили шляхом національного законодавства або інших заходів. Вона є основою для прийняття наступних законодавчих рішень, але не самостійно оформленим рішенням, що підлягає ратифікації. Виходячи з вимог п. 16 ст. 19 Статуту, рекомендації приймаються, якщо питання стоїть на обговоренні рішення щодо нього не може бути прийняте негайно у формі конвенції. Отже, це має бути невизначене, занадто складне за певними якісними та кількісно-інформативними параметрами питання, що потребує тривалішого обговорення. Рекомендації, на відміну від конвенції, можуть підлягати змістовим змінам, необхідним для їх імплементації та інкорпорації. Йдеться про те, що правотворчі органи держави, до відома і на виконання яких отримана рекомендація згідно п. 6 г ст. 19 Статуту можуть вносити такі зміни в положення рекомендації, які є або можуть виявитися необхідними з метою прийняття або застосування рекомендації. При прийнятті рекомендацій до виконання зміна в положеннях рекомендації стосується, однак, не матеріально-правових, а процесуально-правових вимірів. Отже, йдеться насамперед про уточнення механізмів і технологій прийняття відповідних положень рекомендації.

Загалом щодо рекомендації діють наступні процедурні приписи:

а) рекомендація розсилається всім членам Організації для розгляду її з метою надання їй сили шляхом національного законодавства або інших заходів; б) кожен член організації зобов'язується протягом року з моменту закриття сесії Конференції (або, якщо це не є можливим через виняткові обставини, не пізніше вісімнадцяти місяців з моменту закриття сесії конференції) надати рекомендацію на розгляд влади або влад, у компетенцію яких входить це питання, для оформлення її як закону або для прийняття заходів іншого порядку; в) члени організації мають інформувати Генерального Директора Міжнародного Бюро праці про заходи, прийняті відповідно до цієї статті для надання рекомендації компетентній владі або владам, доповідаючи йому будь-які відомості про владу або влади, що вважаються компетентними, і про прийняті ними рішення; г) крім надання рекомендації на розгляд компетентної влади або влад, ніяких зобов'язань Член Організації в подальшому перед організацією не несе, за винятком зобов'язання доповідати Генеральному Директору міжнародного Бюро праці у відповідні періоди, коли цього потребуватиме Адміністративна Рада, про стан законодавства в його країні та існуючої практики з питань, яких стосується рекомендація, про те, які заходи будуть прийняті або намічені для надання сили будь-яким положенням рекомендації, а також зміни цих положень, які є або можуть виявитися необхідними в цілях прийняття або застосування рекомендації.

Щодо федеральної держави Статут передбачає застосування наступних положень:

а) щодо конвенцій та рекомендацій, які федеральний уряд вважає відповідно до конституційної системи більш прийнятними для вчинення дій у федеральному порядку, федеральна держава несе такі самі зобов'язання, як і інші Члени Організації, які не є федеральними державами;

б) щодо конвенцій та рекомендацій, які федеральний уряд вважає відповідно до конституційної системи більш прийнятними для вчинення дій штатами, провінціями або кантонами, що входять до складу держави, ніж для загальнофедерального масштабу федеральний уряд повинен:

1) відповідно до своєї конституції та конституцій зацікавлених штатів, провінцій або кантонів, що входять до складу держави, вжити ефективних заходів для передання конвенцій або рекомендацій не пізніше 128 місяців з дня закінчення сесії Конференції, відповідним федеральним владам або владам штатів, провінцій та кантонів, що входять до складу держави, для вжиття законодавчих та інших заходів;

П) вжити заходів, у випадку згоди влади відповідних штатів, провінцій або кантонів, для організації періодичних консультацій між федеральною владою та владою штатів, провінцій або кантонів з метою вжиття в середині практиці у федерації та у штатах, провінціях і кантонах, що входять до неї, з питань, яких стосується конвенція, і про те, в якій мірі було надано сили або намічається надати сили положенням конвенції шляхом вжиття законодавчих або адміністративних заходів, колективних угод або інших заходів;

ІІ) повідомити Генеральному директору Міжнародного Бюро праці про заходи, вжиті відповідно до цієї статті для надання конвенцій та рекомендацій на розгляд відповідних федеральних влад і влад штатів, провінцій або кантонів, доповідаючи йому відомості про компетентні влади та про їхні рішення;

ІV) відносно кожної конвенції, яку він не ратифікує, доповідати Генеральному директору Міжнародного Бюро праці у відповідні періоди, як цього потребує Адміністративна Рада, про положення законодавства та відповідні практиці у федерації та у штатах, провінціях і кантонах, що входять до неї, з питань, яких стосується конвенція, і про те, в якій мірі було надано сили або намічається надати сили положенням конвенції шляхом вжиття законодавчих або адміністративних заходів, колективних угод або інших заходів;

V) що стосується кожної рекомендації, доповідати Генеральному директору Міжнародного Бюро праці про положення законодавства та відповідні практиці у федерації та у штатах, провінціях і кантонах, що входять до неї, з питань, яких стосується рекомендація, і про те, в якій мірі було надано сили або намічається надати сили положенням рекомендації, а також про такі зміни цих положень, які знайдені або можуть бути знайдені необхідними для їх прийняття і застосування.

Отже, головний момент у здійсненні правотворчої функції у МОП полягає в тому, щоб не просто розробити і прийняти на конференції відповідні конвенції, а в тому, щоб добитися їх фіксації країнами-членами та приведення національного законодавства у відповідність із ними. Прийняття Генеральною Конференцією конвенцій та рекомендацій, що регулюють саме трудову сферу, є однією із найважливіших функцій МОП.

Загальновизначені принципи та норми міжнародного права і міжнародні договори є складовою частиною правових систем більшості держав. Якщо міжнародним договором держави встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. Отже, вони є самостійним джерелом права і, беззаперечно, будуть відігравати важливу роль у регулюванні трудових правовідносин. Важливо відзначити, що сьогодні актуалізується використання міжнародних трудових норм у національному законодавстві переважної більшості країн. Особливо значною є роль конвенцій і рекомендацій МОП.

Держави-члени мають право передавати всі конвенції та рекомендації уповноваженим національним органам на затвердження. Кількість країн, що ратифікують ту чи іншу конвенцію, постійно збільшується. Щоб гарантувати їх виконання на практиці, МОП встановила процедуру контролю. Незалежні експерти оцінюють загальну ситуацію, тристоронні органи МОП — конкретні випадки. Існують особливі процедури щодо розгляду скарг на порушення свободи об'єднання.

Отже, і прийняття конвенцій МОП, і їх ратифікація державами-членами — не самоціль, а лише умови для проходження національних заходів щодо впровадження міжнародних урядових норм. Адже в практиці правозастосування міжнародних організацій існує суттєва різниця між декларуванням відповідних норм та їх реалізацією через нормативно-регулятивні рішення національних урядів. Тому МОП змушена здійснювати контроль, надаючи необхідну нормативно-методичну допомогу різним країнам.

Статут організації передбачає щорічне подання доповідей на МБП щодо результатів реалізації конвенцій, прийнятих МОП. Резюме цих доповідей Генеральний директор подає найближчій сесії Конференції МОП, а їхні копії члени організації розсилають представницьким організаціям трудящих і підприємців. Якщо якась із цих організацій визнає, що член МОП не виконує своїх зобов'язань за конвенцією, вона може зробити подання за

МБП. Таке подання передається Адміністративною радою уряду тієї країни, щодо якого зроблено відповідне реагування.

Правотворча функція МОП полягає у створенні нормативних актів глобального масштабу дії (принаймні — для більшості країн-членів МОП) — конвенцій та рекомендацій. Якщо конвенції є імперативними рішеннями, тобто підлягають переведенню їх у норми закону — нормативного акта, прийнятого найвищим органом представницької влади і, відповідно, такого, що має найвищу юридичну силу, то рекомендації є дискреційними рішеннями, щодо яких національні уряди мають відповідну юридичну свободу неповної (часткової) імплементації. Рекомендації, на відміну від конвенцій, призначені не для створення органічних трудових законів, а, швидше, для коригування і модифікації існуючих норм трудового права або ж удосконалення практики в галузі трудового правозастосування.

1. *Абрамов Є.І.* Міжнародно-правове регулювання праці: теоретичні проблеми // Трудове право України в контексті європейської інтеграції. — Х.: УАФТП, 2006. — С. 180-184. 2. *МОТ:* директивные документы и материалы. — М.: Изд-во МГИМО, 1983. — С. 344. 3. *МОТ:* нормативно-правовые акты. — М.: Изд-во МГИМО, 1984. — С.116.