

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОТ

Баладжаханум Сафар кызы Исмаилова - диссертант Института Философии и Права
НАН Азербайджана

Bu məqalədə Beynəlxalq Əmək Təşkilatının (BƏT) fəaliyyətinin əsas istiqamətləri təhlil edilmişdir. Müəllif apardığı nəzəri araşdırmalar əsasında BƏT-in aşağıdakı mühüm fəaliyyət istiqamətlərini fərqləndirir: konvensiya və tövsiyələrin qəbul edilməsi vasitəsilə müəyyən edilən beynəlxalq əmək normalarının hazırlanması, yəni BƏT-in normayaradıcılıq fəaliyyəti; BƏT-ə üzv dövlətlər tərəfindən konvensiya və tövsiyələrin tətbiqinə nəzarət; sosial-əmək problemlərinin həll olunmasında BƏT üzvlərinə köməyin ifadə edildiyi texniki əməkdaşlıq; əmək və sosial məsələlər üzrə tədqiqat və nəşriyyat işlərinin aparılması.

Açar sözlər: *Beynəlxalq Əmək Təşkilatı, konvensiya, tövsiyə, əmək, fəaliyyət istiqaməti, normayaradıcılığı, əməkdaşlıq*

Одной из приоритетных направлений деятельности МОТ является ее нормотворческая деятельность. МОТ, как и любая международная организация, обладающая определенной правосубъектностью, участвует в процессе международного нормотворчества, а именно создания, развития, изменения и отмены норм международного трудового права. В международном праве единственным способом создания международно-правовых норм считают соглашение субъектов международного права (2, с. 147). Только субъекты международного права придают тем или иным правилам своего поведения качество юридически обязательных, то есть они выражают согласие на юридическую обязательность таких правил поведения. Соглашение субъектов международного права относительно признания правил поведения в качестве международно-правовых норм, заключенные в письменной форме, называются договора-

ми. В юридической литературе договоры подразделяются на правообразующие и договоры сделки. К первым относятся те из них, которые призваны создавать нормы общего международного права. Договоры сделки – это так называемые партикулярные (двусторонние и региональные), регулирующие отношения ограниченного круга субъектов, и они не создают нормы общего международного права. Те и другие направлены на создание прав и обязанностей для их участников, т.е. стороны, заключая любые договора, преследуют цель формирования норм международного права (8, с. 53). В свете сказанного, нормотворческая деятельность МОТ состоит: 1) в заключении международных договоров (договоров сделок); 2) в разработке и принятии конвенций и рекомендаций по вопросам, входящим в ее компетенцию (правообразующие договоры). Но в отличие от нормотворческой деятельности других международных организаций она по своему содержанию уникальна, так как весь процесс нормотворческой деятельности МОТ проникнут принципом трипартизма, а конвенции и рекомендации подписываются не государствами-членами МОТ, а председателем Конференции и Генеральным Директором МБТ. Основанием для заключения международных договоров является статья 39 Устава МОТ, которая закрепляет положение, что МОТ имеет все права юридического лица. Международные договора МОТ с государствами и меж-

дународными организациями не имеют непосредственного значения для защиты прав человека в сфере труда, они определяют правовой статус МОТ на территории государств-членов организации, правовые основы сотрудничества МОТ с другими международными организациями и государствами-членами МОТ. К таким международным договорам, заключенным МОТ, можно отнести: 1) соглашение с ООН, 2) соглашение о штаб-квартире, 3) соглашения с государствами-членами МОТ, 4) соглашения с региональными организациями МОТ и 5) соглашения с организациями системы ООН.

Для достижения поставленных в Уставе же целей Международная Организация Труда разрабатывает нормы общего международного права в сфере труда, создание которых начинается с выбора темы и включения ее в повестку дня Конференции МОТ. В соответствии с Уставом МОТ включение вопроса в повестку дня Конференции принимается: 1) Административным Советом по предложению Генерального директора МБТ; 2) самой Конференцией по предложению делегатов большинством в две трети голосов (ст.16 п.3 Устава МОТ). Если на Конференции члены Организации высказываются за принятие предложений по какому-либо пункту повестки дня, то сразу же определяют, получают ли эти предложения форму международной конвенции или рекомендации (ст. 19 Устава МОТ), так как эти два вида международно-правовых акта различаются по своей юридической силе. Хотелось бы отметить, что в 1919 г. при создании МОТ, когда обсуждалась будущая система международных трудовых актов, предполагалось, что конвенции будут являться их единственным видом (5, с. 52). 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 конвенций. Таким образом, была создана система, состоящая из двух видов международных трудовых актов: конвенций и рекомендаций МОТ. Положения, содержащиеся

в конвенциях и рекомендациях МОТ, принято условно называть «международными трудовыми нормами» или «международными трудовыми стандартами» («international labour standards»). Условно потому, что речь идет об объединении положений актов, имеющих различную правовую природу. Конвенции МОТ это вид международно-правовых договоров, устанавливающих нормы, которые определяют четкие конкретные пределы определенного поведения в вопросах труда и относятся к императивным нормам, именуемые еще как нормы «*jus cogens*», которые при ратификации странами-членами организации МОТ закрепляют для ратифицировавших их государств обязательства юридического характера.

В том и другом случае для их окончательного принятия необходимо большинство в две трети голосов присутствующих и голосующих делегатов и, как выше было изложено, каждый делегат (от правительства, работодателей и трудящихся) голосует индивидуально. Если конвенция при окончательном голосовании не получает необходимого большинства в две трети голосов, но получает простое большинство, то МКТ в соответствии со статьей 41 Регламента МКТ может немедленно принять решение направить конвенцию в Редакционный комитет с целью переработки ее в рекомендацию, которая подлежит представлению на утверждение этой же сессии МКТ. По поводу данного положения Н.Валтикос отмечал, что при разработке нового международного трудового акта выбор стоит не столько между конвенцией и рекомендацией, сколько между рекомендацией и отсутствием каких-либо международных стандартов вообще, или рекомендаций и конвенцией, которая будет ратифицирована таким малым числом государств, что не будет иметь реального влияния (12, с. 399). В подтверждение слов Н.Валтикоса можно перечислить ряд Конвенций, которые ратифицированы не более десятию государств - членом МОТ: Конвенция № 76 – одно государство; Конвенции №№ 31,83, 165, 177 – два государства; Конвенции-№№ 46,157 – три государства; Конвен-

ции №№ 28, 57,67,82,84 и 180 - 4 государства; Конвенции №№ 72,75,85, 174, 175,178,179 - 5 государств; Конвенции №№ 54,93, 168,171- 6 государств; Конвенции №№ 40,70,153 - 7 государств; Конвенции №№ 39,166 - 8 государств; Конвенция №170 - 9 государств; Конвенции №№ 36,38,49,125,164,181 - 10 государств - членов МОТ. Это отрицательный показатель нормотворческой деятельности МОТ. По убеждению Л.А. Костина, основанному на изучении двух форм норм МОТ, рекомендации для совершенствования социально-трудового законодательства в странах имеют большее значение, чем конвенции (7, с. 172). Автор обосновывает это тем, что конвенции, обязательные к исполнению после их ратификации, рождаемые в сложной борьбе между представителями трудящихся и предпринимателей, содержат только самые общие положения по данной проблеме, оставляя за бортом многие важные вопросы, выхолащивая содержание проблемы, и в качестве примера приводит Конвенцию и Рекомендацию за № 122 «О политике в области занятости». Конвенция содержит всего три основных положения, Рекомендация же, принятая еще с приложением, содержит всеобъемлющую программу действий в области занятости. И, на наш взгляд, с такой постановкой вопроса можно согласиться. Конвенции и рекомендации, принятые в первые годы деятельности МОТ, часто касались труда отдельных категорий трудящихся или имели значение только для отдельных государств с определенными отраслями экономики. Однако с 1979 года наметилась тенденция к принятию международных актов универсального характера. Административный Совет определяет критерии, в соответствии с которыми должны приниматься конвенции и рекомендации, которые выражаются в следующем: 1) количество трудящихся на которых будет распространяться действие будущего акта; 2) значение будущего акта для всех государств мира; 3) значение будущего акта для трудящихся наименее благоприятных профессий, неорганизованных и незащищенных трудящихся; 4) существование других актов по данным во-

просам; 5) важность соответствующего вопроса; 6) степень, в которой будущий акт будет содействовать защите основополагающих прав человека в сфере труда (4, с. 9). В качестве примера к сказанному можно привести решение Административного Совета, принятое в ноябре 1984 года, в соответствии с которым акт, принятый МОТ, должен применяться как можно к большему числу отраслей экономики, и только в особых случаях следует принимать акт, затрагивающий отдельные сектора или группы трудящихся. Хотелось бы отметить, что Конференция при выработке любой конвенции или рекомендации учитывает климатические, экономические и другие условия членов организации МОТ, которые создают неравнозначные условия для возможности их всеобщего применения. Для этого Конференция предлагает такие изменения, которые она считает необходимыми ввиду особых условий этих стран (ст.19 п.3 Устава МОТ).

Тексты конвенций или рекомендаций принимаются в двух экземплярах и подписываются председателем Конференции и Генеральным Директором. Один из этих экземпляров сохраняется в архивах Международного Бюро Труда, а другой отсылается Генеральному Секретарю ООН. Членам же МОТ Генеральный директор МБТ пересылает заверенную копию конвенции или рекомендации.

Конвенция пересылается всем членам Организации для дальнейшей ее ратификации. Получив ее, государства-члены этой организации обязуются в течение года с момента закрытия сессии Конференции, а при исключительных обстоятельствах, не позднее 18 месяцев, представить Конвенцию на рассмотрение государственной власти, в компетенцию которых входит этот вопрос, для оформления ее в качестве закона или для принятия мер другого порядка.

Ратификация конвенций государствами-членами МОТ добровольна, исполнение ратифицированных конвенций обязательно. Поэтому член МОТ сообщает Генеральному Директору МБТ о состоявшейся ратификации конвенции и предпринимает меры, которые необходимы

для эффективного применения положений данной конвенции, так как, ратифицировав конвенцию, он принимает на себя вытекающие из нее обязательства. Ратифицировавшаяся государством конвенция вступает в силу только через 12 месяцев со дня регистрации ратификационной грамоты Генеральным Директором МОТ. На февраль 2012 года общее число ратификаций достигло 7768. Это на 185 стран в среднем примерно 41 конвенции.

Если государство-член МОТ не ратифицирует конвенцию, оно не несет в дальнейшем никаких обязательств перед МОТ, за исключением того, что он при необходимости должно информировать Генерального Директора МБТ о положении законодательства в его стране и существующей практике по вопросам, которых касается Конвенция, и о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям Конвенции путем принятия законодательных или административных мер, коллективных соглашений или любым другим путем и сообщить о тех обстоятельствах, которые препятствуют или задерживают ратификацию конвенции.

Рекомендация также, как и Конвенция, пересылается всем членам Организации, но только не для ее дальнейшей ратификации, а, как уже было сказано выше, для выработки государствами-членами МОТ своей политики в той или иной сфере трудовых отношений, при разработке национального законодательства и практических мероприятий. Получив рекомендацию, они обязуются в течение года с момента закрытия сессии Конференции, а при исключительных обстоятельствах, не позднее 18 месяцев представить рекомендацию на рассмотрение государственной власти, в компетенцию которых входит рассмотрение данного вопроса, для оформления ее в качестве закона или для принятия мер другого порядка.

Член Организации должен информировать Генерального Директора МБТ о предпринятых мерах по эффективному применению положений данной рекомендации.

Кроме представления Рекомендации

на рассмотрение компетентных органов государственной власти, государство-член МОТ не несет в дальнейшем никаких обязательств перед МОТ, за исключением того, что он при необходимости должен информировать Генерального Директора МБТ о положении законодательства в его стране и существующей практике по вопросам, которых касается Рекомендация, и о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям Рекомендации и сообщить о тех обстоятельствах, которые препятствуют или задерживают принятия положений Рекомендаций.

За период с 1919 года по 2012 год включительно МОТ было принято 189 Конвенций и 201 Рекомендация (3, с. 61). Данные конвенции и рекомендации являются минимальными стандартами в области труда для государств-членов МОТ, т.е. государство-член МОТ не может предоставить трудящимся условий хуже, чем это предусмотрено в минимальных стандартах.

Необходимо отметить, что в отличие от других международных организаций особенностью нормотворческой функции МОТ является то, что Конвенции и Рекомендации, принятые МОТ, могут быть пересмотрены в связи с тем, что со временем некоторые из них не отвечают веяниям времени и теряют свою актуальность. В теории трудового права ученые правоведы относят пересмотр конвенций и рекомендаций, принятых МОТ, как к части нормотворческой деятельности МОТ (6, с. 17). Они считают, что изменения в политической, экономической и социальной жизни общества, социальных потребностях и концепциях или трудности при имплементации некоторых актов приводят к необходимости их пересмотра для адаптации к измененным обстоятельствам (11, с. 21). Данная нормотворческая функция МОТ регулируется положениями Устава МОТ, Регламентов Административного Совета и МКТ, заключительными положениями самих конвенций, а также двумя специальными конвенциями МОТ (Конвенция 1946 г. о пересмотре заключительных статей (№ 80) и Конвенция 1961 г. о пересмотре заклю-

чительных статей (№116).

Отличительной особенностью нормотворческой функции МОТ состоит в том, что при пересмотре конвенций не действует положение ст.39 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., в соответствии с которой договор может быть изменен по соглашению между государствами-участниками, если иное не предусмотрено договором.

К концу 70-х годов прошлого века дабы избежать регулярного пересмотра ранее принятых конвенций вызванных неизбежным динамичным развитием социально-экономических условий жизни общества МОТ стала применять метод частичного пересмотра конвенций, который состоит в принятии протоколов к конвенциям МОТ, являющихся самостоятельными актами и в то же время неотъемлемой частью Конвенции. Впервые этот метод был использован при пересмотре Конвенции 1958 г. о плантациях (№ ПО), когда был принят Протокол 1982 г., затем этот метод использовался еще несколько раз. Принятие протоколов, как было отмечено Х. Крузом, Ж. Потобским, Л. Свепстоном, дает возможность избежать существования двух различных конвенций по одному и тому же вопросу и право выбора государствам участвовать только в соответствующей конвенции или еще в протоколе к ней (1, с. 87). К концу XX столетия (ноябрь 1999 года) Административный Совет обсудил более практичный метод пересмотра норм Конвенции, на основе документа представленного МБТ, в виде внесения в них поправок. На наш взгляд внесение поправок и принятие протоколов являются более продуктивными методами внесения некоторых изменений, позволяющим без необходимости не принимать новой конвенции.

Пересмотру могут быть подвергнуты и рекомендации МОТ. Статья 45 Регламента МКТ в соответствии с положениями ст. 14 и 16 (п. 3) Устава МОТ определяет процедуру пересмотра рекомендации.

Но конвенции и рекомендации, принятые МОТ, могут быть не только пересмотрены, но и отменены. Эту возможность Конференция предоставляет статья 19 п.9

Устава МОТ, которая гласит: «Если будет сочтено, что она более не служит своей цели или не способна внести полезный вклад в дело достижения целей Организации» и только в отношении ратифицированных Конвенций. В качестве примера можно показать: Конвенцию № 31 «О рабочем времени в угольных шахтах» (1931 г.); Конвенцию № 46 «О рабочем времени в угольных шахтах» (1935 г.); Конвенцию №51 «О сокращении рабочего времени на общественных работах» (1936 г.); Конвенцию № 61 - «О сокращении рабочего времени в текстильной промышленности» (1937 г.) и Конвенцию № 66 «О трудящихся-мигрантах» (1939 г.) которые были отменены в июне 2000 г. на 88-й сессии МКТ. Ряд ученых считает, что отмена некоторых конвенций и рекомендаций, направленных на защиту интересов трудящихся, происходит в интересах предпринимателей, что является одним из примеров наступления капитала на труд и в качестве примера приводит рекомендацию за № 64 «О ночном труде на дорожном транспорте», которое вводит ограничения в отношении работы в ночное время (9, с. 158).

Хотелось бы отметить, что в МОТ предусматривается процедура изъятия Конвенции, если она не вступила в силу, т.е. ее не ратифицировали даже два государства-члена МОТ (например, Конвенция за № 76).

За свое почти вековое существование МОТ проделала большую работу в сфере регулирования труда, совершенствуя нормотворческую деятельность Организации. И эта деятельность, несмотря на скептические взгляды некоторых авторов, считающих, что МОТ разработала и приняла конвенции и рекомендации по всем вопросам в социально-трудовой сфере, не исчерпала себя. Наоборот, эта деятельность МОТ, в связи с глобализацией, обострилась.

Международная организация труда не только принимает международные нормы в области труда, но и осуществляет контроль над применением конвенций и рекомендаций. Это имеет большое значение для нормотворческой деятельности МОТ, но нельзя считать ее составной частью нормотворческой деятельности, как это дела-

ют некоторые авторы (10, с. 161), так как данная деятельность не создает норм, а контролирует ее применение государствами-членами МОТ, принявшие на себя обязательство.

Для достижения целей, поставленных перед Международной Организацией труда, на нее возложена организация технического обучения и других мероприятий для государств - членов организации. Эта функция, в соответствии со статьей 10 п.2b Устава Организации, возлагается на МБТ. В связи с этим в его обязанности входит оказывать помощь правительствам по их просьбе и, по мере своих возможностей, в выработке законов и положений на основе решений Конференции и в улучшении административной практики и системы инспекции, т.е. оказывать техническую помощь.

С 1994 года МОТ определила для себя три приоритетных направления деятельности в области технического сотрудничества, которые выражаются в следующем: занятость и борьба с бедностью, защита трудящихся, содействие демократии и правам человека. На первое направление было потрачено 65% всех средств, на второе - 13,1%, на третье - 13,4%, а на другие направления - 8,5%.

Решение проблемы занятости является первоочередной задачей МОТ, правительств и социальных партнеров. Трехсторонние партнеры МОТ осознают, в какой мере важно и значимо для всей мировой общественности расширение занятости в деле борьбы с бедностью и достижения устойчивого экономического роста. Для оказания содействия в решении данных проблем МОТ приняла Конвенцию о политике в области занятости (Конвенция МОТ № 122, 1964) и сопровождающую ее Рекомендацию, которые формулирует задачу продвижения полной, производительной и свободно выбираемой занятости в качестве одной из ключевых задач, решаемых странами.

Одним из ключевых проблем современного рынка труда являются вопросы все возрастающего уровня безработицы среди молодежи. В последнее десятилетие чис-

ло безработных молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет стабильно растет, а многие из тех, кто работают, проживают за чертой бедности, а именно: 75 млн. молодых людей по всему миру в настоящий момент являются безработными, а более 150 млн. живут на менее чем 1,25 долл. США в день. Сегодня молодежь составляет половину всех безработных в мире. Все возрастающий уровень безработицы среди молодежи препятствует реализации способностей молодых обоих полов, людей, провоцирует социальную апатию, создает условия для совершения преступлений и употребления наркотиков, подает другие примеры антисоциального поведения и является импульсом для присоединения к нелегальным трудовым мигрантам. МОТ уже предупредила, что данная ситуация влечет за собой риск формирования «потерянного поколения» и является угрозой социальной сплоченности общества. В преддверии ежегодной Конференции, МОТ с 1 по 20 апреля 2012 г. в рамках «Месяца молодежной занятости» провела мероприятия для молодых людей более чем 40 стран мира - от Бейрута до Бангкока, от Лимы до Лусаки, целью которых было выслушать мнения молодых относительно обстоятельств, сложившихся в области занятости молодежи и проведения консультаций. Национальные Консультации завершились проведением главным молодежного форума в мае 2012 г. в Женеве. Его участниками стали около ста юношей и девушек, представляющих объединения работодателей и профсоюзы, а также молодежные организации из разных стран мира (13). Это послужило тому, что тема молодежной занятости стала одной из ключевых в повестке дня Международной конференции труда в июне 2012 года.

Важно также отметить обязательство Организации оказывать своим государствам-членам содействие в удовлетворении установленных и высказанных ими нужд, используя в полной мере для достижения этих целей все свои уставные, практические и бюджетные ресурсы, в том числе посредством привлечения внешних ресурсов и поддержки, а также поощряя другие международные организации, с которыми

МОТ установила отношения в соответствии со статьей 12 своего Устава, к оказанию поддержки этим усилиям:

а) посредством предоставления технического сотрудничества и услуг консультационного характера, способствующих ратификации и применению основополагающих Конвенций;

б) посредством оказания содействия тем государствам-членам, которые пока не могут ратифицировать все эти Конвенции или некоторые из них, в их усилиях по соблюдению, содействию применению и творению в жизнь принципов, касающихся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций; и

с) посредством предоставления государствам-членам помощи в их усилиях по созданию условий, благоприятствующих экономическому и социальному развитию.

Итак, основные направления деятельности МОТ заключаются в следующем:

- в разработке международных трудовых норм, которые устанавливаются посредством принятия конвенций и рекомендаций, т.е. нормотворческая деятельность МОТ;

- в контроле над применением конвенций и рекомендаций государствами-членами МОТ;

- в техническом сотрудничестве, которое выражается в оказании помощи членам организации МОТ в решении социально-трудовых проблем;

- в проведении исследовательской и издательской работы и по вопросам труда.

Литература:

1. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2012, 272 s.
2. Hüseynov L.H. Beynəlxalq hüquq. Dərslik. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2010, 420 s.
3. Qasimov A.M., Məmmədov O.C., Abdullayev M.K. Beynəlxalq əmək hüququ. Dərs vəsaiti. Bakı: Mütərcim, 2012, 192 s.

SUMMARY

Main directions of ILO activities are analyzed in this article. Based on theoretical studies, the author, distinguishes the following important directions of ILO activities: development of labor standards through adoption of conventions, i.e. ILO law-making activities, oversight by ILO member States on application of conventions and recommendations; technical assistance to ILO member States on solution of socio-labor problems; and conduct of studies and publication of products on labor and social issues.

4. Вострцова О.А. Конвенции и рекомендации международной организации труда как источники трудового права. Автореф.дисс...канд.юрид.наук. М., 2006, 22 с.

5. Гликман О.В. Нормотворческая деятельность МОТ//Московский журнал международного права, 2011, № 4, с.49-59

6. Иванов С.И. Контроль за применением международных норм о труде и его проблемы// Государство и право, 1997, - № 7, с.17-24

7. Костин Л.А. Международная организация труда. М.: Экзамен, 2002.- 416 с.

8. Международное право: Учебник/ Отв.ред. Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова. М.: Юрайт, 2007.- 816 с.

9. Международное право: Учебник / Под ред. А.А.Ковалева и др. М.: Омега-Л., 2006.- 832 с.

10. Миронов В.И. Трудовое право: Учебник для ВУЗов. СПб.: Питер, 2009.- 864 с.

11. Прокапенко И.И. Международная организация труда: вклад в развитие управления// Советское государство и право, 1990, № 6.- С.19-27

12. Valtikos N. Fifty years of standard-setting activities by the International Labor Organization// ILR.V.135.1996/3-4, p.393-414

13. <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm>