

УДК 331.91:341.18

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЕНЕРАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА

Надежда МЕЛЬНИК,

аспирант отдела международного права и сравнительного правоведения
Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

SUMMARY

The study has been solved a scientific problem, the essence of which is to establish how close is the relationship and interdependence between regulatory and humanitarian educational, right-established functions of General Conference of the ILO. The author proved and explained that when the ILO defines its objectives, it is guided by the Eurocentric principle of social justice as a paradigm of rulemaking in the field of international labor law and labor law sectors of individual countries, which are members of the ILO. This provision differs from previous studies in that the principle of social justice are viewed primarily as a general legal (global).

Key words: ILO, General Conference of ILO, the legal status of General Conference of ILO, ILO conventions, ILO recommendations.

АННОТАЦИЯ

В исследовании решена научная задача, суть которой заключается в установлении того, насколько тесной является взаимосвязь и взаимозависимость между регулятивными и гуманитарно-просветительскими, правоучредительными функциями Генеральной Конференции МОТ. Автором доказано и уточнено, что МОТ в определении своих целей руководствуется евроцентристским принципом социальной справедливости как парадигмой нормотворчества в области международного трудового права и отраслей трудового права отдельных стран-членов МОТ. Такое положение отличается от результатов предыдущих исследований тем, что в них принцип социальной справедливости рассматривается преимущественно как общеправовой (глобальный).

Ключевые слова: МОТ, Генеральная конференция МОТ, правовой статус Генеральной конференции МОТ, конвенции МОТ, рекомендации МОТ.

Постановка проблемы. Дальнейшее развитие трудового права имеет своим неизбежным следствием унификацию и стандартизацию институционально-правовых гарантий в сфере реализации социальных и экономических прав граждан разных стран. В Европе и Америке, несмотря на кризисные явления, взят четкий курс на развитие социального правового государства (в терминологии англо-американского общего права – «государства благосостояния»), что обеспечивает и юридически гарантирует механизмы осуществления различных социальных протекционистских функций государства в отношении лиц наемного труда. Это государство часто определяется на форумах МОТ (как и в научной литературе) как социальное правовое государство. С другой стороны, сведение всех возможных стратегий и тактик усовершенствования трудовых правоотношений исключительно к национальной государственности было бы довольно предвзятым и односторонним.

Проблема заключается в создании такого гибкого и самонастраиваемого механизма, который бы позволял, опираясь на авторитет международного правопорядка, осуществлять урегулирование социальных отношений в области трудового права через опосредование социального правового государства. В связи с этим возникает резонный вопрос: каким же образом может осуществ-

ляться имплементация конвенционных и рекомендательных источников международного трудового права в национальное право? Должна ли она осуществляться через изменения в механизмах нормотворчества самой МОТ, и нуждается ли МОТ в большей степени инициативности национальных парламентов и правительств?

Проблема исследовалась в работах украинских, российских, французских, американских и немецких авторов, в частности Э. Аметишова, Л. Ануфриева, М. Богуславского, А. Довгерта, Б. Жаркова, В. Звекова, С. Иванова, И. Киселева, Л. Лунца, А. Овсюк, М. Иссада, Г. Морозова, А. Каминского, А. Килинского, В. Киселя, Ф. Коллена, Х. Коха, Г. Феденяка и других [1–16].

Изложение основного материала. Научная задача исследования возникает из противоречия между достаточной источниковой базой и соответствующими работами в области международного трудового права, посвященными МОТ; также дефицитом исследований, обеспечивающих понимание связи между институциональными функциями МОТ и соответствующими тенденциями изменений в парадигмах взаимодействия государства, общества и различных социальных и политических макросубъектов – больших социальных групп, государств и их объединений на основе международного правопорядка.

У значительного числа исследователей не возникает сомнений в том, что МОТ, будучи изначально лишь инструментом умиротворения и легитимации идеологии консенсуального либерализма (социального единства между предпринимателями, лицами наемного труда, правительственными организациями и профсоюзами) превратилась сейчас в мощный гуманитарно-форумный институт, распространяющий ценности евроцентризма во всем мире. Эта ее функция акцентирована в исследованиях недостаточно четко и часто рассматривается как вторичная. Это обстоятельство также создает дополнительную познавательно-теоретическую и нормативно-практическую проблему: насколько тесной является взаимосвязь и взаимозависимость между регулятивными и гуманитарно-просветительскими, правоучредительными функциями МОТ.

Итак, актуальность предложенной темы можно рассматривать в двух измерениях: доктринально-теоретическом и нормативно-практическом.

В доктринально-теоретическом измерении проблема касается исследования связей институционального развития МОТ и ее основного нормотворческого органа – Генеральной конференции с разноплановыми трансформациями, происходивших в мире в течение 20 века. Это измерение касается понимания того, что МОТ эволюционировала от конфронтационной через компромиссную к консенсусной модели функционирования.

В нормативно-практическом измерении проблема касается построений соответствующих теоретических схем, позволяющих осуществлять описание и характеристику функциональных составляющих деятельности Генеральной конференции МОТ в связи с ее программными уставными документами и формами права, создаваемыми на выходе, – конвенциями и рекомендациями. Разграничение последних становится понятным в ходе анализа императивно-нормативной и дискреционно-ориентирующей функций норм международного права вообще и международного трудового права в частности.

Объектом исследования являются правоотношения МОТ как формы международных отношений между различными государствами.

Предметом исследования является правовой статус Генеральной конференции МОТ в исторической ретроспективе и современном мире.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является построение описательной модели взаимодействия между нормативно-правовыми и структурно-функциональными составляющими деятельности МОТ. Задачами исследования являются:

1. Реконструировать основные этапы исторической эволюции МОТ в контексте реализации принципа трехсторонности в международном трудовом праве.

2. Дать системно-аналитическую характеристику основных функций МОТ в контексте ее программно-уставных документов и создания соответствующих договорных форм права – конвенций и рекомендаций.

3. Определить роль и место Генеральной конференции МОТ в создании соответствующих договорных и дискреционно-установочных форм права – конвенций и рекомендаций.

4. Охарактеризовать основные направления сотрудничества Украины с МОТ в сфере развития социального правового государства.

Научная новизна выдвинутых и обоснованных положений и выводов может быть представлена в виде следующих пунктов. Автором доказано и уточнено, что МОТ в определении своих целей руководствуется евроцентристским принципом социальной справедливости как парадигмой нормотворчества в области международного трудового права и отраслей трудового права отдельных стран-членов МОТ. Такое положение отличается от результатов предыдущих исследований тем, что в них принцип социальной справедливости рассматривается преимущественно как общеправовой (глобальный).

Эволюция целей МОТ проходила в рамках определенных моделей-парадигм, которые можно было бы определить как парадигмы либерализма (конфликтности и конфронтационности), социального дирижизма (компромиссности) и реальной социогосударственной трехсторонности (в рамках парадигмы обеспечения социальной справедливости через современное государство). Отличие от результатов предыдущих исследований заключается в том, что в них акцент делается преимущественно на ситуативно-исторических факторах эволюции юридических целей МОТ и принимается во внимание преимущественно событийная сторона этой эволюции.

Принцип трехсторонности подвергся существенной трансформации в зависимости от геополитических расстановок в международно-правовом пространстве, отражалось на принятии соответствующих этим расстановкам нормативных актов МОТ – конвенций и рекомендаций. Отличие от результатов предыдущих исследований заключается в том, что конвенции и рекомендации рассматривались преимущественно как обобщение международно-правового опыта урегулирования трудовых правоотношений.

Автором уточнено положение о связи между функцией определения общей политики и правотворческой функцией МОТ, а также между парадигмой трехсторонности и содержательной наполненности соответствующих конвенций и рекомендаций Генеральной конференции МОТ. Отличие от результатов предыдущих исследований заключается в том, что в последних не было установлено опосредованности в выполнении Генеральной конференцией МОТ функций общей политики и правотворческой функций, консультативно-установочной и методической (гуманитарно-просветительской) функций, которая приобретает в современных условиях особую значимость.

На современном этапе развития украинской государственности базовая проблема имплементации положений конвенций и рекомендаций Генеральной конференции МОТ связана не столько с уровнем развития национального трудового права как отрасли, сколько с неадекватностью относительно содержания самих конвенций и рекомендаций МОТ структурно-институциональных условий, в частности института государства в Украине. Последний должен претерпеть соответствующие изменения в направлении перехода от олигархического корпоративизма через либерально-демократическое к социальному правовому государству европейского образца. Отличие от результатов предыдущих исследований заключается в том, что в них проблема имплементации положений конвенций и рекомендаций МОТ рассматривалась преимущественно через призму нормативной адаптации норм национального трудового права к международному трудовому праву.

Методологической основой исследования являются работы украинских, российских, французских, американских и немецких авторов: Э. Аметистова, Л. Ануфриева, М. Богуславского, А. Довгерта, Б. Жаркова, В. Звекова, С. Иванова, И. Киселева, Л. Лунца, А. Овсюк, М. Иссада, Г. Морозова, А. Каминского, А. Килинского, В. Киселя, Ф. Коллена, Х. Коха, Г. Феденяка и других [1–16]. Их можно разделить на три большие группы.

1. Работы, связанные с общетеоретической тематикой международного трудового права и международных организаций. Эти работы (преимущественно монографии, учебники по теории международного трудового права и международных организаций) позволяют конкретизировать роль и место МОТ в системе международных организаций, уточнить нормативно-правовые основы ее функционирования и определить общие схемы институционального анализа Генеральной конференции МОТ как нормотворческого органа МОТ.

2. Работы, связанные с деятельностью собственно МОТ, с точки зрения ее структурно-функциональной динамики в различные исторические периоды. Этот круг источников представлен преимущественно монографиями и статьями, посвященными анализу деятельности МОТ и ее органов, а также исследованием различных аспектов регулирования международных трудовых правоотношений через конвенции и рекомендации МОТ как основные формы права, создаваемые Генеральной конференцией МОТ.

3. Работы, позволяющие осуществлять реконструкцию международно-экономических, геополитических, социокультурных и других факторов функционирования МОТ. Эти работы позволяют определять различные сопутствующие деятельности МОТ международно-институциональные детерминанты, которые прямо или косвенно влияли на выполнение МОТ ее функций.

Выводы. В исследовании решена научная задача, суть которой заключается в установлении того, насколько

ко тесной является взаимосвязь и взаимозависимость между регулятивными и гуманитарно-просветительскими, правоучредительными функциями Генеральной Конференции МОТ.

На основе решения первой задачи (реконструировать основные этапы исторической эволюции МОТ в контексте реализации принципа трехсторонности в международном трудовом праве) доказано и установлено, что МОТ возникла первоначально как международный центр для организованного преодоления разрушительных протестных движений через соответствующее внедрение программ социогосударственной протекции и корректировки рыночной системы, ограничения стихийных проявлений либерализма и модели рынка *laissez faire*. В институционализации МОТ можно выделить четыре этапа: 1919–1929 гг.; 1929–1945 гг.; 1945–1970 гг.; 1970 г. – и до настоящего времени.

На первом этапе (1919–1929) происходило установление первичного консенсуса и появление основных стратегем нормотворчества МОТ.

На втором этапе (1929–1945) происходило принятие основных нормативных актов и утверждался курс общей политики МОТ, который колебался между англо-американской моделью реализации социальной справедливости (технократически-эволюционистская модель) и центрально-европейской моделью социального дистрибутивного государства. Поскольку последняя юридически состоялась лишь после второй мировой войны, то до 1945 года в нормотворчестве организации (создании конвенций и рекомендаций) доминантным курсом можно считать дирижистский либерализм в русле парадигмы общего права. В этот исторический промежуток укладывается также осмысление руководством МОТ опыта фашизма и коммунизма, имевших свои альтернативы в достижении на уровне правовых систем социальной справедливости.

На третьем этапе (1945–1970) в Европе и странах Америки происходит утверждение соответствующих курсов функционирования и развития социального правового государства, что наложило свой отпечаток на принятие соответствующих конвенций и рекомендаций МОТ: происходит постепенный переход от декларативных конвенций к императивным конвенциям, появляется основа для принятия соответствующих национальных законов в области трудового права. Итак, на этом этапе деятельность МОТ перестает быть идеологически ориентирующей международное сообщество и становится нормативно-основополагающей и императивно-направляющей.

На четвертом этапе, который продолжается и поныне, деятельность МОТ приобретает все черты социально-трудового научного наставничества, а организация все больше использует форумно-научные формы работы для выработки общей стратегии правопорядка, который бы устанавливался на принципах социальной справедливости.

На основе решения второй задачи (дать системно-аналитическую характеристику основных функций МОТ в контексте ее программно-уставных документов и соответствующих договорных и дискреционно-установочных форм права – конвенций и рекомендаций) установлено и доказано, что функции МОТ образуют иерархическую систему, реализация которой происходит по дедуктивной схеме:

- нормативно-юридическая миссия организации (справедливость) (функция определения общей политики);

- нормативно-юридическая институционализация основных ценностей организации через нормы конвенций и рекомендаций как основных правовых форм (правотворческая функция);

- деятельность по внутренней самоорганизации МОТ через функциональное разделение между органами представительства (исполнительски-оперативными и инструментально-техническими подразделениями);

- реализация норм путем их ратификации, имплементации-инкорпорации в сфере национального трудового права (функция контроля, внутреннего и внешнего);

- функция обеспечения финансирования путем определения категорий государств-субсидентов (прежде всего – промышленно развитых государств, которые и образуют организационно-направляющий центр МОТ);

- методологически-установочная (форумная) функция, которая заключается в проведении научно-исследовательской деятельности по изучению национальных трудовых законодательств и практик и ориентировании их в сторону локальных или кардинальных изменений с учетом новых реалий международного правопорядка в области трудового права.

На основе решения третьей задачи (определить роль и место Генеральной конференции МОТ в создании соответствующих договорных и дискреционно-установочных форм права – конвенций и рекомендаций) определено и доказано, что правотворческая функция МОТ заключается в создании нормативных актов глобального масштаба действия – конвенций и рекомендаций. Последние являются императивными и дискреционными решениями, подлежащими дальнейшей реализации и инкорпорации в трудовое право стран-членов МОТ. Если конвенции являются императивными решениями, то есть подлежат переводу их в нормы закона – нормативного акта, принятого высшим органом представительной власти и, соответственно, имеющего высшую юридическую силу, то рекомендации являются дискреционными решениями, по которым национальные правительства имеют соответствующую юридическую свободу неполной (частичной) имплементации. Рекомендации, в отличие от конвенций, предназначены не для создания органических трудовых законов, а для корректировки и модификации существующих норм трудового права или усовершенствования практики в области трудового правоприменения.

На основе решения четвертой задачи (охарактеризовать основные направления сотрудничества Украины с МОТ в сфере развития социального правового государства) доказано и установлено, что центральной проблемой имплементации норм МОТ выступает проблема преодоления юридического локализма, что означает ослабленность авторитета унитарной правовой системы и распыление формальных и неформальных центров власти. Последнее обстоятельство вызывает наибольшее количество препятствий, поскольку принятие соответствующих нормативных актов в области трудового права тормозится несовпадением интересов соответствующих субъектов-адресатов и органов, реализующих правотворчество и правоприменение. В дополнение к этому существуют соответствующие проблемы по согласованию двух направлений нормотворчества: законодательного и контрактно-правового. Участие Украины в деятельности МОТ ограничено рядом объективных и субъективных факторов, поскольку имеет отношение к официальной ратификации конвенций и рекомендаций без превращения их в «закон в действии». Препятствия для более полной имплементации касаются незавершенности процесса правовой институционализации частной собственности, невысокого уровня социально-политической активности и самоорганизации лиц наемного труда, торможения альтернативных социальных движений мафиозным лоббизмом на уровне центральных и местных органов законодательной и исполнительной власти.

Список использованной литературы

1. Ануфриева Л.П. Международное частное право в 3-х т. Особенная часть : [учебник]. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – 413 с.
2. Аметистов Э.М. Правовое регулирование труда иностранных граждан в СССР // Сов. Государство и право. – 1977. – № 7. – С. 149–154.
3. Аметистов Э.М. Международное право и труд. – М. : Политиздат, 1982. – 233 с.
4. Аметистов Э.М. Международная унификация трудового права // Труды ВНИИСЗ. – М. : ВНИИСЗ, 1989. – Вып. 44. – С. 99–114.
5. Довгерт А.С. Правовое регулирование международных правовых отношений. – К. : УМК ВО, 1992. – 247 с.
6. Довгерт А.С. Дія колізійних норм у сфері міжнародних трудових відносин // Вісн. Київ. Ун-ту «Суспільно-політичні науки». – 1991. – Вип. 4. – С. 41–45.
7. Довгерт А.С. Проблеми правового регулювання міжнародних трудових відносин // Сучасні проблеми держави та права. – К., 1990. – С. 46–49.
8. Иссад М. Международное частное право. – М. : Наука, 1989. – 400 с.
9. Кисіль В.І. Міжнародне приватне право: питання кодифікації. – К. : Україна, 2000. – 430 с.
10. Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное и сравнительное правоведение / пер. с нем. Ю.М. Юмашева. – М. : Международные отношения, 2001. – 408 с.

11. Лунц Л.А. О трудовых отношениях в рамках международных (межгосударственных) организаций и гражданско-правовых отношениях этих организаций // Проблемы совершенствования советского законодательства : Тр. ВНИИСЗ. – 1974. – № 1. – С. 126–134.

12. Лунц Л.А. Курс международного частного права. Особенная часть. – М. : Наука, 1975. – Т. 2. – 504 с.

13. Лунц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. – М. : Наука, 1973. – Т. 3. – 384 с.

14. Лунц Л.А., Марышева Н.И., Садиков О.Н. Международное частное право. – М. : Наука, 1984. – 336 с.

15. Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. – М. : Политиздат, 1976. – 344 с.

16. Феденяк Г.С., Феденяк Л.С. Міжнародне приватне право : [підручник]. – К. : Атіка, 2003. – 345 с.

