

СИСТЕМА ТА ОСОБЛИВОСТІ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ МОП ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ МІЖНАРОДНИХ ТРУДОВИХ НОРМ

Аналізується система та особливості нагляду і контролю МОП із застосуванням міжнародних трудових норм. Розробка спеціального механізму контролю щодо дотримання зобов'язань держав, прийнятих відповідно до Статуту МОП і конвенцій МОП, є на сьогодні великим внеском МОП у міжнародний захист прав людини у сфері праці.

Ключові слова: міжнародні трудові норми, контроль, конвенції.

Переверзева О.С. Система и особенности наблюдения и контроля МОТ с применением международных трудовых норм

Анализируется система и особенности наблюдения и контроля МОТ с применением международных трудовых норм. Разработка специального контроля относительно соответствия обязательств государств, принятых Уставом МОТ и конвенций МОТ является сегодня большим вкладом МОТ в международную защиту прав человека в сфере труда моряков.

Ключевые слова: международные трудовые нормы, контроль, конвенции.

Pereverzeva Olga. System and features of the supervision and control of the ilo with the use of international labour standards

The article analyzes the system and features of the supervision and control of the ILO with the use of international labour standards. Development of a special mechanism for monitoring compliance with the obligations of Member States, taken in accordance with the Statute of the ILO and the ILO conventions, is today the great contribution of the ILO in the international protection of human rights in the sphere of labour.

Key words: international labour standards, control, the conventions.

У системі контролю Міжнародної організації праці є дві основні частини: регулярний нагляд, що складається з обов'язків держав та держав-членів МОП надавати доповіді з ратифікованих і нератифікованих конвенцій МОП, а також робити розгляд щодо скарг та заяв з приводу порушень міжнародних стандартів праці спеціалізованими контрольними органами МОП.

Змішана (трестороння) форма нагляду та контролю за дотриманням міжнародних стандартів праці здійснюється за допомогою контрольно-наглядових процедур МОП. Ці процедури практично на всіх етапах передбачають участь представників державних органів, а також загальнодержавних об'єднань працівників та роботодавців від кожної з держав-членів МОП. Цей принцип знаходить свою реалізацію щодо забезпечення демократичного контролю за діяльністю МОП.

Отже, розробка спеціального механізму контролю щодо дотримання зобов'язань держав, прийнятих відповідно до Статуту МОП і конвенцій МОП, є на сьогодні великим внеском МОП у міжнародний захист прав людини у сфері праці.

© ПЕРЕВЕРЗЄВА Ольга Сергіївна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Контрольно-наглядова процедура, що здійснюється МОП, включає два основних етапи: надання державами звітів відносно визнання та дотримання ними актів МОП та послідуючого вивчення цих звітів¹.

Відповідно до ст. 22 Статуту кожна держава-член МОП зобов'язана представляти щорічні доповіді Міжнародного бюро праці щодо вжитих ним заходів для застосування конвенцій, до яких вона приєдналася. Ці доповіді повинні надаватися в такій формі і містити такі відомості, як того вимагатиме Адміністративна рада. Згідно ч. 2 ст. 23, пар. 2 Статуту, Генеральний директор представляє на найближчій сесії Конференції резюме надісланих йому звітів і доповідей². На уряди покладається обов'язок розсилати представницьким організаціям працівників і роботодавців копії звітів і доповідей, надісланих Генеральному директорові. Це робиться для того щоб представники працівників і роботодавців мали можливість коментувати адекватність відомостей, що надаються урядами. Доповіді надаються за чотирма темами:

- а) про заходи, вжиті для подання конвенцій і рекомендацій перед компетентними органами країни (зазвичай маються на увазі органи законодавчої влади), в цих доповідях повинні міститися відомості про відповідні органи влади, а також звіти про вжиті заходи;
- б) про заходи, вжиті для застосування ратифікованих конвенцій;
- в) про заходи, вжиті для застосування ратифікованих конвенцій на територіях поза метрополією; а також
- г) про ставлення національного законодавства і практики до рекомендацій і нератифікованих конвенцій.

Найбільш важливою і детально регламентованою частиною регулярного нагляду є обов'язок надавати звіти щодо ратифікованих конвенцій. Адміністративна рада надає державам спеціальні форми для звітів. Частота надання звітів і ступінь їх деталізації залежить від того, чи надавалися вже звіти з даної конвенції, від ступеня пріоритетності конвенції, щодо якої дається звіт. У будь-якому випадку, якщо звіт надається у зв'язку з коментарями організацій працівників або роботодавців, він повинен бути найбільш докладним.

Ратифікація конвенцій МОП – це не тільки значний крок в їх імплементації, але й акт, що відкриває можливість для міжнародного контролю за такою імплементацією. Зобов'язання держав надавати для розгляду компетентної влади щойно прийняті конвенції, а також надавати в МБП за запитами Адміністративної ради, доповіді про стан їх права та практики щодо нератифікованих конвенцій, служить певним стимулюючим фактором на шляху до виконання державою конвенційних норм, оскільки такі доповіді є предметом обговорення на Конференції та можуть одержати там ту чи іншу політичну оцінку. Сама ратифікація приводить в дію контрольний механізм, що існує у МОП, у всьому його об'ємі.

Другий етап контрольно-наглядової процедури МОП, що складається з вивчення звітів, також здійснюється в два етапи.

Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій (Комітет експертів) був створений разом з Комітетом Конференції із застосування конвенцій та рекомендацій (далі – Комітет Конференції) в 1926 р. на

Восьмий сесії Міжнародної конференції праці для здійснення контролю за дотриманням державами-членами своїх зобов'язань, що впливають з норм. Комітет експертів складається з авторитетних експертів, які не представляють ні державу, ні працівників, ні роботодавців. Вибір експертів здійснюється на основі критеріями неупередженості, незалежності та професіоналізму. Експерти призначаються з максимальної кількості різних регіонів світу для того, щоб були представлені різні економічні, соціальні та юридичні системи³. В даний час в Комітеті експертів працює дев'ятнадцять фахівців, які призначаються Адміністративною радою за поданням Генерального директора МБП. Термін повноважень експертів – три роки і є відновлюваним. Часто експерти працюють у Комітеті протягом багатьох років поспіль. Засідання Комітету експертів проводяться щорічно наприкінці листопада – початку грудня в умовах конфіденційності. Представники ООН та інших міжнародних організацій можуть бути запрошені на засідання. Комітет експертів покладає на кожного зі своїх членів відповідальність за будь-яку групу конвенцій або за конкретні питання. МБП представляє члену Комітету експертів відповідну інформацію з питання. Експерт за своєю ініціативою або ініціативою іншого члена Комітету експертів може здійснювати консультації з іншими членами Комітету. Кожен член Комітету готує проекти зауважень і прямих запитів, які потім схвалюються всіма членами Комітету експертів. Для особливо складних і загальних питань готуються спеціальні робочі групи. Щорічно в березні виходить доповідь Комітету експертів, адресована Адміністративній раді. Доповідь разом з прямими запитами Комітету експертів розсилається державам-членам МОП. Висновки Комітету експертів зазвичай приймаються одностайно, але в окремих випадках можливе і прийняття більшістю голосів. У такому випадку в доповіді можуть зазначитися особливі думки членів Комітету.

Доповідь Комітету експертів складається з трьох частин:

а) загальна доповідь (огляд роботи Комітету експертів, а також привернення уваги Адміністративної ради до питань, що становлять спільний інтерес або особливі труднощі,

б) зауваження на адресу окремих держав з приводу виконання ними ратифікованих конвенцій, а також подання конвенцій на розгляд національних компетентних органів. За відсутності прогресу у зв'язку зі зробленими зауваженнями, а також у разі їх особливої серйозності, зауваження можуть бути піддані широкому розголосу і відправлені на розгляд Конференції та занесені до протоколу Конференції. Прямі запити – інші коментарі, що направляються Генеральним директором МБП від імені Комітету експертів. Запити не відтворюються в протоколі Конференції. Вираження вдячності у зв'язку з тим, що держава-член МОП здійснила необхідні заходи для виправлення раніше зроблених зауважень,

в) загальний огляд національного законодавства щодо актів, за якими були підготовлені доповіді з нератифікованих конвенцій.

Комітет щодо застосування міжнародних трудових стандартів Міжнародної конференції праці (Комітет конференції). На відміну від Комітету експертів, що створюється відповідно до ст. 7 Регламенту

Конференції, Комітет Конференції є тристороннім органом, що складається з представників урядів, об'єднань працівників та роботодавців. Склад Комітету Конференції щорічно затверджується на Міжнародній конференції праці. Комітет обирає свого голову та двох заступників з числа представників кожної з трьох груп. Комітет розглядає заходи, прийняті державами членами для виконання конвенцій, до яких вони приєдналися, інформацію і доповіді, що подаються відповідно до ст. 19 Статуту, що стосуються рекомендацій і нератифікованих конвенцій, а також заходи вжиті для застосування ратифікованих конвенцій на територіях поза метрополією відповідно до ст. 35 Статуту. Комітет Конференції готує доповідь Конференції, який розглядається пленарно. Комітет Конференції, по суті, є другою інстанцією розгляду скарги на державу-члена МОП після Комітету експертів, тому основними документами, які вивчає Комітет Конференції, є доповідь Комітету експертів, а також заперечення, зроблені урядами щодо цієї доповіді. Доповідь Комітету Конференції заноситься до протоколу Конференції, а також випускається окремо і розсилається урядам.

Головний засіб впливу Комітету Конференції на держави, що допускають порушення міжнародних трудових стандартів – це залучення міжнародної уваги до цих порушень.

Крім того, особливе місце має ще одна процедура контролю за практичним застосуванням конвенцій – розгляд конкретних скарг, що надходять від міжнародних і національних професійних та інших громадських організацій, а також держав. У зв'язку з особливим значенням, що надається МОП принципу забезпечення свободи об'єднання, для контролю за дотриманням цього принципу в МОП передбачено спеціалізований Комітет МОП щодо свободи об'єднання і вже згадувана нами вище Комісія МОП по розслідуванню⁴.

Існують також спеціальні контрольні процедури в рамках МОП. Так, відповідно до ст. 24 і 25 Статуту, організації працівників та роботодавців можуть подавати подання Міжнародному бюро праці про те, що держава не виконує належним чином ратифіковану конвенцію. Подання можуть подаватися як національними, так і міжнародними об'єднаннями працівників та роботодавців, причому, як щодо власної, так і іноземної держави. У разі отримання такого подання Адміністративна рада може організувати тристоронній комітет з розслідування відносно даної справи. Орган з розгляду призначається зі складу членів Адміністративної ради. У тому випадку, якщо держава не реагує на запит по зроблених в його відношенні уявленнях, Адміністративна рада може опублікувати подання та свої відповіді у зв'язку зі зробленим поданням.

Крім подання, відповідно до ст. 26 Статуту, можлива також подача скарги на державу-члена МОП у зв'язку з недотриманням ратифікованої їм конвенції. У такому випадку створюється спеціальна Комісія з розслідування скарги, яка готує доповідь з висновками і рекомендаціями про заходи щодо задоволення скарги. Спеціального регламенту роботи Комісії не існує, вона сама визначає порядок своєї роботи. Основна відмінність подання від скарги полягає в тому, що подання подається організаціями працівників та роботодавців, а скарга – державою-членом МОП.

Якщо будь-яка професійна організація роботодавців або трудящих зробить Міжнародному бюро праці подання про те, що який-небудь член Організації не забезпечив належним чином дотримання конвенції, учасником якої він є, Адміністративна рада може передати це подання уряду, проти якого вона зроблена, і запропонувати йому зробити з цього питання таку заяву, яку воно вважатиме доречним.

Якщо у прийнятний строк не буде отримано ніякої заяви від даного уряду або якщо Адміністративна рада не визнає отриману відповідь задовільною, то вона має право опублікувати отримане подання і відповідь уряду, якщо така була отримана.

Будь-який член Організації має право подавати скаргу до міжнародного бюро праці на будь-якого іншого члена Організації, який, на його думку, не забезпечив ефективного дотримання конвенції, ратифікованої ними обома відповідно з попередніми статтями.

Адміністративна рада, якщо вона вважає це за доцільне, може до передачі такої скарги в передбаченому нижче порядку до комісії, призначену для її розслідування, зв'язатися з даними урядом, як це визначено у статті 24.

Якщо Адміністративна рада не вважає за необхідне повідомити скаргу даному уряду або якщо після повідомлення скарги він не отримав задовільної його відповіді в прийнятний термін, Адміністративна рада може призначити комісію для розслідування скарги і для представлення доповіді з цього питання.

Адміністративна рада може прийняти таку ж процедуру або за своєю власною ініціативою, або за скаргою-якого делегата Конференції.

Якщо в Адміністративній раді розглядаються питання, що виникли у зв'язку зі статтями 25 і 26, заінтересований уряд може, якщо його не представлено в Адміністративній раді, послати представника для участі в обговоренні питання. Дата обговорення питання повинна бути в належний час повідомлена даному уряду.

У разі передачі скарги в вищезазначену комісію з розслідування на підставі статті 26 кожен з членів організації, незалежно від того, чи стосується його безпосередньо ця скарга чи ні, зобов'язується надати в розпорядження даної комісії всі наявні у нього відомості, що відносяться до питання, порушеного у скарзі.

Після всебічного розбору скарги комісія з розслідування складає доповідь, що містить її висновки за всіма фактичними даними, що дозволяє встановити суть цієї суперечки, а також її рекомендації щодо тих заходів, які слід було б вжити для задоволення скарги, і щодо термінів їх здійснення.

Генеральний директор Міжнародного бюро праці надсилає доповідь комісії з розслідування Адміністративній раді і кожному з урядів, порушених у спорі, і забезпечує опублікування цієї доповіді.

Кожне з цих урядів у тримісячний строк повідомляє Генеральному директору Міжнародного бюро праці, чи приймають вони рекомендації, що містяться в доповіді комісії, а якщо не приймають, то чи бажають вони передати спір до Міжнародного суду.

Якщо який-небудь з членів Організації не вживе дій, передбачених пунктами 5 b), 6 b) або 7 b) і) статті 19 щодо будь-якої конвенції чи рекомендації, то будь-який член Організації має право передати це питання Адміністративній раді. Якщо Адміністративна рада встановить, що необхідні заходи дійсно не приймаються, вона представить про це доповідь Конференції.

Рішення Міжнародного суду щодо скарги або питання, переданого йому на основі статті 29, є остаточним. Міжнародний суд може затвердити, змінити або скасувати будь-які висновки чи рекомендації комісії з розслідування скарги.

Якщо який-небудь член Організації не виконає у встановлений термін рекомендації, які можуть міститися в доповіді вищезгаданої комісії або в рішенні Міжнародного суду, то Адміністративна рада може рекомендувати Конференції такі дії, які вона визнає доцільними для забезпечення виконання цих рекомендацій.

Уряд, який не виконував своїх зобов'язань, може повсякчас повідомити Адміністративній раді, що він зробив необхідні заходи для того, щоб здійснити рекомендації комісії з розслідування, або заходи, запропоновані в рішенні Міжнародного суду, і може просити Адміністративну раду створити комісію для перевірки свого повідомлення. У цьому випадку застосовуються положення статей 27, 28, 29, 31 і 32, і якщо доповідь комісії з розслідування або рішення Міжнародного суду сприятливі для цього уряду, то Адміністративна рада негайно рекомендує, щоб заходи, прийняті на підставі статті 33, були скасовані.

Комісія з розслідування скарг утворювалася Адміністративною радою у дев'яти випадках, найбільш сучасні з яких: розгляд питань, пов'язаних з наймом робітників з Гаїті на плантаціях цукрової тростини в Домініканській Республіці (1983 р.); права профспілок у Польщі – історичний випадок, коли в результаті розгляду відносин держави і профспілки «Солідарність» між країнами радянського блоку і МОП почався реальний діалог у галузі свободи об'єднання (1984 р.); права профспілок у Білорусі (2003 р.); право на організацію роботодавців в Нікарагуа (1990 р.); дискримінація у зв'язку з політичними поглядами в державному секторі ФРН (1987 р.); дискримінація в Румунії (1991 р.). Найбільший суспільний резонанс в останні роки викликав розгляд питання про масове використання примусової праці в М'янмі, що змусило уряд М'янми обмежити порушення прав людини.

Важливою спеціальною процедурою контролю за дотриманням міжнародних трудових стандартів є скарга щодо порушення принципу свободи об'єднання Комітету Адміністративної ради зі свободи об'єднання (Комітет зі свободи об'єднання).

Комітет зі свободи об'єднання був створений в 1950 р. відповідно до угоди між МОП та ООН для реалізації спеціальної процедури контролю в області, яка є пріоритетною для МОП – свободи об'єднання. Дана процедура – додаткова і не заміщає загальних контрольних механізмів в рамках МОП.

Комітет зі свободи об'єднання утворюється на тристоронній основі і складається з дев'яти членів, дев'яти заступників, а також незалежного

голови. Важливо відзначити, що скарги розглядаються Комітетом зі свободи об'єднання незалежно від того, чи несе дана країна зобов'язання з конвенції, що стосується свободи об'єднання. Юридично це обґрунтовується тим, що приєднуючись до Організації, держави взяли на себе зобов'язання дотримуватися положень Статуту МОП, в якому закріплено обов'язок дотримуватися фундаментального принципу свободи об'єднання.

Комітет зі свободи об'єднання збирається тричі на рік. Скарги до Комітету представляють об'єднання працівників та роботодавців як на міжнародному, так і на національному рівні. У разі надходження скарги про порушення в галузі свободи об'єднання Міжнародне бюро праці надсилає інформацію про факти, що послужили основою для скарги, відповідному уряду. Відповідь уряду направляється організації, що звернулася зі скаргою. Відповіді на відповідні повідомлення повинні здійснюватися протягом місяця⁵.

Комітет зі свободи об'єднання може прийняти висновок про необхідність запросити в уряді додаткову інформацію. Після винесення висновків Комітет може рекомендувати Адміністративній раді направити укладення відповідному уряду, звернувши його увагу на відхилення від принципів у галузі свободи об'єднання. За випадками, які вимагають більш поглибленого розгляду, направляється окрема доповідь.

Адміністративна рада може також створювати Комісію з розслідування і примирення в області свободи об'єднання, що складається з дев'яти незалежних експертів, що працюють, як правило, в групах з трьох осіб. Також як і Комісія з розгляду скарг, дана Комісія самостійно визначає порядок своєї роботи.

І Комітет експертів, і Комітет зі свободи об'єднання є першими інстанціями з розгляду скарг, і працюють у тісній співпраці один з одним. Принципова різниця в їх діяльності полягає в тому, що Комітет експертів здійснює контроль за юридично чітким виконанням будь-яких ратифікованих конвенцій, в той час як Комітет зі свободи об'єднання розглядає тільки питання, що стосуються прав представників працівників і роботодавців, але при цьому не обмежується юридичними нормами, які прямо виражені у відповідних конвенціях. Комітет зі свободи об'єднання, по суті, володіє нормотворчими повноваженнями, виробляючи і публікуючи принципи, що стосуються свободи об'єднання, стосовно конкретних ситуацій. Є спеціальні механізми, що стосуються дотримання державами-учасниками МОП Тресторонньої декларації принципів, що стосуються багатонаціональних корпорацій і соціальної політики 1977 (Декларація 1977 р.), а також Декларації МОП про основоположні принципи і права у сфері праці 1998 (Декларація 1998 р.). Обидві декларації носять рекомендаційний характер, проте, Міжнародна організація праці здійснює спостереження за дотриманням закладених в них принципів державами-членами МОП на добровільній основі.

У відношенні Декларації 1977 встановлено процедуру доповіді про дотримання її принципів, а також передбачений механізм вирішення спорів про її застосування. У Декларації 1998 вказується на заходи, мета яких полягає в тому, щоб заохотити зусилля держав-членів МОП щодо сприян-

ня дотриманню основоположних принципів і прав, проголошених у Статуті МОП, Філадельфійській декларації та підтверджених Декларації 1998. Ці заходи полягають у поданні державами щорічних доповідей щодо нератифікованих основоположних конвенцій МОП, а також глобальної доповіді, мета якої полягає в тому «... щоб надати в динаміці загальну картину по кожній з категорій основних принципів та права за попередній чотирирічний період і створити основу для оцінки ефективності наданої Організацією допомоги, а також для визначення пріоритетів на наступний період у формі планів заходів з технічного співробітництва, які на меті, зокрема, залучення внутрішніх і зовнішніх ресурсів, необхідних для їх виконання». Доповідь надається щорічно по одному з чотирьох фундаментальних принципів у сфері праці, закріплених у ст. 2 Декларації 1998 р., а саме: свободи об'єднання і скасування всіх форм примусової чи обов'язкової праці; заборони дитячої праці; та недопущення дискримінації в галузі праці і занять.

1. *Swepton L. Human Rights Complaint Procedures of the International Labour Organization / L. Swepton // Guide to International Human Rights Practice. Third edition. Edited by Hurst Hannum, 1999. – P. 100.* 2. *Про затвердження Типового положення про службу охорони праці. Наказ Держнаглядохоронпраці України від 15.11.2004 № 255 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 48. – Ст. 3191.* 3. *Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. та спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – С. 486.* 4. *Іванова А.В. Оцінка ефективності систем нагляду і контролю за реалізацією міжнародних стандартів у сфері праці моряків / А.В. Іванова // Митна справа. – 2012. – № 6(84). – С. 138.* 5. *Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник / Прокопенко В.І. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – С. 435.*

УДК 341.24

О. І. НАГНІЧУК

СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РІШЕННЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Зосереджується увага на питаннях, пов'язаних із межами здійснення права на свободу вираження поглядів щодо державних службовців. Розглядаються випадки необхідності захисту державних службовців від образливих висловлювань та випадки, коли такі висловлювання допустимі щодо державних службовців. На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини робиться також спроба сформулювати критерії таких меж.

Ключові слова: державні службовці, свобода вираження поглядів, межі свободи вираження поглядів, довіра суспільства.

Нагничук О.І. Свобода вираження поглядів касательно государственных служащих в решениях Европейского суда по правам человека

© НАГНІЧУК Оксана Іванівна – аспірантка Національного університету «Києво-Могилянська академія»