

ГЛАВА 3. Механизмы международной организации труда (МОТ)

Кто может воспользоваться механизмами: национальные профсоюзные организации и международные объединения профсоюзов.

В каких случаях механизмы могут быть использованы: в случае нарушения ратифицированных конвенций МОТ, нарушения принципов свободы объединения, для влияния на ратификацию конвенций.

В каких формах механизмы могут быть использованы: комментарии профсоюзов в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций о выполнении ратифицированных конвенций и в отношении не ратифицированных конвенций; вынесение вопросов на рассмотрение Комитета по применению норм Международной конференции труда; представление в соответствии со ст. 24 Устава МОТ; жалоба в соответствии со ст. 26 Устава МОТ; жалобы в Комитет по свободе объединения Административного совета МОТ; рассмотрение дела в Следственно-согласительной комиссии по свободе объединения.

Каковы результаты использования механизмов: рекомендации и замечания Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций; обсуждение дела Комитетом по применению норм Международной конференции труда; доклад и рекомендации Комитета по рассмотрению представления; доклад и рекомендации Комиссии по расследованию жалобы; рекомендации Комитета по свободе объединения Административного совета МОТ по жалобе; рекомендации Следственно-согласительной комиссии по свободе объединения.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

Международная организация труда (МОТ) была создана в 1919 году на основе Версальского мирного договора при Лиге наций. Причинами ее создания были одновременно политические, социальные и экономические проблемы. Победившая в России революция и угроза расширения революционного движения в других странах Европы; тяжелые и неприемлемые с гуманистических позиций условия труда и жизни трудящихся; стремление отдельных государств к улучшению положения работников, вызывавшее рост затрат и соответственно проигрыш в конкурентной борьбе, — все это требовало решения социальных проблем одновременно во многих странах. В 1945 году МОТ стала первой и одной из самых крупных специализированных организаций при Организации объединенных наций. МОТ входит в число старейших и наиболее представительных организаций: в момент учреждения ее членами стали 42 государства, а в настоящее время в ней состоят 183 государства.

Это единственная международная организация, базирующаяся на принципах

трипартизма. Государства-члены почти во всех ее рабочих органах представлены тремя сторонами: правительством, объединениями работодателей и объединениями работников.

Основными формами работы МОТ являются разработка конвенций и рекомендаций, осуществление контроля над их реализацией, техническое сотрудничество, проведение научных исследований и публикации материалов.

Важнейшей формой работы МОТ является нормотворческая деятельность. Основные принимаемые МОТ нормативные документы — это конвенции и рекомендации. С начала создания и до 2011 года МОТ приняла 189 конвенций и 201 рекомендацию.

Особое значение имеют принимаемые МОТ *декларации* — акты наивысшего значения, не требующие ратификации и обязательные для применения государствами-членами МОТ в силу самого факта членства в МОТ. Первая декларация МОТ — Филадельфийская, ставшая составной частью Устава МОТ⁴⁰, — была принята в 1944 году. В ней сформулированы следующие принципы:

- труд не является товаром;
- свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса;
- нищета в любом месте является угрозой для общественного благосостояния;
- борьба с нуждой должна вестись с неослабевающей энергией в каждом государстве и постоянными и согласованными усилиями в международном масштабе, в которых представители трудящихся и работодателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений в целях содействия общему благосостоянию.

Важнейшим является базирующееся на положении Устава МОТ о том, что прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости, заявляя, что все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей.

Самостоятельное значение имеет принятая в 1977 году Административным Советом международного бюро труда и обновленная в 2000 году Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики.

В 1998 году Международная конференция труда приняла Женевскую декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации. В ней провозглашено четыре основополагающих принципа в сфере труда, реализация которых может быть осуществлена каждым государством вне зависимости от уровня его экономического благосостояния и зависит от наличия политической воли:

1. свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных договоров;
2. упразднение всех форм принудительного или обязательного труда;

40 Устав МОТ URL: <http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/ilo_regulations.pdf>; <<http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>>.

3. действительное запрещение детского труда;
4. недопущение дискриминации в области труда и занятий.

Содержание этих принципов в сфере труда раскрывается в восьми конвенциях, признаваемых основополагающими или фундаментальными⁴¹:

- Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы⁴² № 87;
- Конвенция 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров⁴³ № 98;
- Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда № 105;
- Конвенция 1930 года о принудительном или обязательном труде № 29;
- Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу № 138;
- Конвенция 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда № 182;
- Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий № 111;
- Конвенция 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности № 100.

В 2008 году была принята декларация «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации». В конце 1990-х годов в МОТ была сформулирована концепция достойного труда, которая активно развивалась в последующие годы и которой было уделено значительное внимание в Декларации 2008 года.

Для того чтобы следить за выполнением трудовых норм, а также способствовать их более последовательной и полной реализации, разработан механизм контроля над их применением.

МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ НОРМ МОТ

Назорные механизмы (процедуры), которыми обладает Международная организация труда в отношении стран, ратифицировавших и не ратифицировавших конвенции, вытекают из Устава МОТ, принятого в 1919 г. и впоследствии изменявшегося путем принятия поправок. Система надзора за соблюдением международных трудовых стандартов состоит из систем постоянной (действующей вне зависимости от нарушений обязательств) и специальной (используемой в случаях нарушений) системы.

В рамках *постоянной системы надзора* государства-члены МОТ обязаны представлять в Комитет экспертов регулярные отчеты о выполнении ратифицированных конвенций (ст. 22 Устава МОТ), и периодические отчеты о шагах, предпринимаемых в направлении ратификации еще не ратифицированных конвенций

41 Тексты этих и других конвенций МОТ на русском языке размещены на сайте МОТ. URL: <<http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm>>.

42 В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о свободе ассоциаций и защите права на организацию».

43 В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров».

(ст. 19 Устава МОТ). Ежегодно Комитет экспертов готовит доклад, адресованный Административному совету, включающий общий доклад, замечания в адрес государств по поводу выполнения ими отдельных конвенций и общий обзор в отношении актов, по которым подготовлены доклады по нератифицированным конвенциям. Сюда включается также рассмотрение вопросов Комитетом по применению норм Международной конференции труда.

В рамках *специальной системы надзора* могут быть использованы следующие механизмы: представление в соответствии со ст. 24 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших конвенции; жалоба в соответствии со ст. 26 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших конвенции; заявления о нарушении принципа свободы объединения в Комитет по свободе объединения Административного совета.

Декларации МОТ предусматривают собственные механизмы контроля, направленные на достижение реализации и внедрения в жизнь предусмотренных в них принципов.

Принятый одновременно с Декларацией 1998 г. механизм ее реализации предусматривает подготовку и представление ежегодных отчетов и глобальных докладов. Члены МОТ, не ратифицировавшие основополагающие конвенции или хотя бы одну из них, представляют ежегодные отчеты в соответствии с разработанными формами. Они должны содержать информацию о том, как применяются соответствующие принципы в законодательстве и на практике, отражать происходящие год от года изменения в законодательстве. На их основе формируется ежегодный отчет МОТ. Этот механизм побуждает государства двигаться в сторону ратификации и воплощения принципов декларации в законодательстве и практике своих стран.

Другой механизм предусматривает подготовку и представление Генеральным директором Международного бюро труда Глобального доклада. Глобальные доклады готовятся и представляются ежегодно на Международной конференции труда по одному из четырех основополагающих принципов.

Далее мы рассмотрим содержание и возможности использования этих механизмов, а также некоторые примеры их использования в течение последних лет.

ПОСТОЯННАЯ СИСТЕМА НАДЗОРА

Постоянная (обычная) система надзора включает в себя:

- ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ МОТ В КОМИТЕТ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРИМЕНЕНИЮ КОНВЕНЦИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ В ОТНОШЕНИИ НЕРАТИФИЦИРОВАННЫХ КОНВЕНЦИЙ (В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 19 УСТАВА МОТ) И В ОТНОШЕНИИ РАТИФИЦИРОВАННЫХ КОНВЕНЦИЙ (В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 22 УСТАВА МОТ);
- РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСОВ КОМИТЕТОМ ПО ПРИМЕНЕНИЮ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ТРУДА.

Доклады в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций о выполнении ратифицированных конвенций (ст. 22 Устава МОТ)

ПРИМЕНЯЕТСЯ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВ, РАТИФИЦИРОВАВШИХ КОНВЕНЦИИ МОТ

В соответствии со ст. 22 Устава МОТ каждое государство должно ежегодно представлять доклады Международному бюро труда относительно мер, принятых для реализации ратифицированных конвенций. Административный совет МОТ, обладающий соответствующими полномочиями, предусмотрел систему регулярного представления докладов по разным конвенциям; периодичность представления докладов по той или иной конвенции определяется ее важностью. Согласно установленной в настоящее время периодичности каждые два года государства должны предоставлять подробные доклады по двенадцати конвенциям, которые относятся к числу фундаментальных и приоритетных. Фундаментальные конвенции — это конвенции о свободе объединения (№ 87 и № 98); об упразднении принудительного труда (№ 29 и № 105); о равном обращении и равных возможностях (№ 100 и № 111); о запрещении детского труда (№ 138 и № 182). Приоритетными признаются конвенции о политике в области занятости (№ 122), инспекции труда (№ 81 и № 129), трехсторонних консультациях (№ 144).

По всем остальным конвенциям доклады предоставляются каждые пять лет согласно установленному расписанию⁴⁴.

Правительства государств, ратифицировавших конвенцию, предоставляют доклад по типовой форме⁴⁵. В нем должна быть содержаться информация по всем существенным положениям каждой из конвенций, в частности по следующим вопросам: законодательные и иные нормативные акты, изданные во исполнение конвенций; обеспечение применения этих положений законодательства; нормы об исключениях и изъятиях из применения конвенций; применение конвенций (в законодательстве и на практике) и др.

На правительства возложена обязанность (п. 2 ст. 23 Устава МОТ) рассылать копии своих докладов организациям работодателей и трудящихся (профсоюзам), признанным для целей участия в Конференции МОТ. Правительство может делать это как до завершения работы над докладом, чтобы учесть комментарии представителей работников и дать ответ на полученные от органов работодателей и работников замечания, так и после окончания работы над ним, одновременно с направлением доклада в Международное бюро труда.

Организации работодателей и трудящихся (профсоюзы) имеют право направлять свои замечания (*комментарии*) (*observations*), излагая свое видение вопросов выполнения конвенций. Комментарии могут быть направлены либо, как уже было отмечено, в правительство (если время подготовки доклада еще не завершено, и тогда правительство должно включить в доклад информацию об этих за-

44 Расписание предоставления докладов о выполнении конвенций МОТ странами есть на сайте МОТ www.ilo.org в разделе Labor Standards: URL: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/schedule>

45 Образцы форм для подготовки докладов можно найти на сайте МОТ www.ilo.org в разделе Labor Standards URL: <http://www.ilo.org/ilolex/english/reportforms>, а также в базе данных международных трудовых стандартов ILOLEX URL: <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.

мечаниях и ответ этим организациям, если он был дан), либо непосредственно в Международное бюро труда.

Такие комментарии очень важны и являются механизмом, через который организации работников и работодателей могут привлечь внимание надзорных органов к нарушениям положений конвенций. Однако до настоящего времени они используются далеко не во всех случаях, когда для этого имеются достаточные основания и потребность.

Комментарии о выполнении конвенций, которые готовят организации работников и работодателей, должны быть направлены не позднее 31 августа, чтобы они могли бы быть рассмотрены на заседании Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций в том же году. Однако комментарии могут быть предоставлены и в другое время, они в любом случае будут переданы Комитету и рассмотрены позднее.

Подготовить и направить комментарии могут национальные организации профсоюзов и работодателей.

Адрес для направления комментариев (Международная организация труда, Департамент международных трудовых стандартов):

International Labor Organization (ILO)
International Labour Standards Department
fax no: +41.22.799.67.71,
e-mail: normes@ilo.org

Международная конфедерация труда всегда просит свои членские организации направлять им копию комментариев по выполнению конвенций, на адрес Департамента по правам человека и правам профсоюзов (ITUC's Human and Trade Union Rights Department) на адрес turights@ituc-csi.org.

Комментарии, как и доклады, рассматриваются специально создаваемым органом — **Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)** (далее — Комитет экспертов). В него входят независимые авторитетные специалисты-эксперты в области трудового права и права социального обеспечения, которые назначаются Административным советом МОТ. Комитет экспертов собирается на заседание один раз в год в ноябре.

Предоставление комментариев является эффективным механизмом, чтобы обратить внимание на вопросы, регулируемые конвенциями МОТ, но не реализующиеся в должной мере государством, и получить по ним экспертную оценку МОТ, рекомендации относительно шагов, которые следует предпринять для приведения законодательства в соответствие с нормами МОТ.

Комитет экспертов может попросить правительство и в дальнейшем предоставлять информацию по рассмотренному вопросу — до тех пор, пока ситуация не будет урегулирована в соответствии с конвенцией. Комитет экспертов может запросить дополнительную информацию к обычным докладам или специальные доклады по затронутым вопросам; может поставить вопрос о необходимости изменения законодательства или правоприменительной практики по этому вопросу. До тех пор пока положение не будет приведено в норму, Комитет экспертов будет предпринимать различные меры, направленные на урегулирование ситуации, как долго бы это ни продолжалось.

Доклад Комитета экспертов передается Комитету Международной конференции труда по применению конвенций и рекомендаций, формируемому Международной конференцией труда. На основании доклада Комитет конференции определяет, какие случаи должны быть обсуждены на Конференции, приглашает представителей соответствующих стран дать свои пояснения, сообщить о том, какие меры планируются для исправления положения. Подробнее об этом см. ниже.

Доклады в Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций о выполнении не ратифицированных конвенций (ст. 19 Устава МОТ)

ПРИМЕНЯЕТСЯ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВ, НЕ РАТИФИЦИРОВАВШИХ КОНВЕНЦИИ МОТ

Правовые нормы МОТ предусматривают необходимость отчитываться о выполнении конвенций и рекомендаций не только странам, ратифицировавшим соответствующие конвенции и рекомендации, но и тем, кто не осуществил ратификацию.

Согласно пп. е) п. 5 ст. 19 Устава МОТ государства, не ратифицировавшие конвенции, несут обязательство сообщать Генеральному директору МБТ в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет, о состоянии законодательства и практике в его стране по вопросам, которых касается конвенция, о том, какие меры были приняты или намечены для придания силы любым положениям конвенции путем принятия законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем, и о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации конвенции или задерживают ее.

Аналогичная норма предусмотрена в отношении рекомендаций. В соответствии с пп. д) п. 6 ст. 19 Устава МОТ государства обязаны сообщать Генеральному директору МБТ в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет, о состоянии законодательства и практике в его стране по вопросам, которых касается рекомендация, о том, какие меры были приняты или намечены для придания силы любым положениям рекомендации, а также о таких изменениях этих положений, которые являются или могут оказаться необходимыми в целях принятия или применения рекомендаций.

Возможность, предусмотренная ст. 19 Устава МОТ, используется для подготовки ежегодного обзора Комитетом экспертов (General Survey) и ежегодных же отчетов о выполнении Декларации МОТ 1998 г. об основополагающих принципах и правах в сфере труда.

Ежегодно МБТ просит правительства предоставить доклады Международному бюро труда о придании силы некоторым нератифицированным конвенциям, определенным Административным советом. В докладах указывается, в какой мере положения конвенций находят отражение в законодательстве, в какой мере им придана сила. Доклады предоставляются на основании специальных формуляров, утвержденных Административным советом⁴⁶.

Запросы о предоставлении докладов направляются правительствам в сентябре

⁴⁶ Информацию и формы для предоставления докладов в 2012 и 2013 гг. можно найти на сайте МОТ в разделе Labor Standards: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_125798/lang-en/index.htm; http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_163739/lang-en/index.htm

с соответствующими формулярами докладов и копиями соответствующих актов. Копии запросов направляются национальным организациям работодателей и трудящихся. Доклады должны быть предоставлены не позднее 30 апреля следующего года.

В соответствии со ст. 23 Устава МОТ копии докладов правительства по нератифицированным конвенциям должны быть направлены представительным организациям трудящихся и работодателей. В докладе правительства, направляемом в МБТ, должно быть указано, каким организациям эти копии были разосланы.

Любые организации трудящихся и работодателей, в том числе те, которые не являются представительными в соответствии со ст. 3 Устава МОТ, могут направлять в правительство, а также непосредственно в МОТ свои замечания по рассматриваемому вопросу.

На основании собранной с использованием механизмов, предусмотренных статьями 19 и 22 Устава МОТ информации готовится доклад Комитета экспертов. Он состоит из трех частей:

- общий доклад — обзор работы Комитета экспертов, а также привлечение внимания Административного совета к вопросам, представляющим общий интерес или особые трудности;
- замечания в адрес отдельных государств по поводу исполнения ими ратифицированных конвенций, а также представления конвенций на рассмотрение национальных компетентных органов. При наличии серьезных замечаний, а также, если отсутствует прогресс в выполнении рекомендаций Комитета экспертов, они выносятся на обсуждение Комитета по применению норм Международной конференции труда (ежегодно в отношении примерно 20 стран);
- общий обзор национального законодательства и практики в отношении рассматриваемых конвенций. В него включается обзор национального законодательства и практики; анализ препятствий, упомянутых правительствами, в качестве стоящих на пути применения конкретных норм. В обзор могут также включаться разъяснения рамок норм, являющихся предметом обзора; указание на средства для преодоления препятствий к осуществлению этих норм.

Процедуры предоставления докладов дают возможность всем участникам оценить, насколько применяется конвенция, а в отношении нератифицированных конвенций — насколько желательна и возможна их ратификация; какие препятствия стоят на этом пути и каковы возможности их преодоления.

Комитет по применению норм Международной конференции труда (Комитет конференции)

Применяется в случаях нарушения конвенций МОТ

Применяется в отношении государств, ратифицировавших конвенции МОТ

Комитет по применению норм Международной конференции труда — это трехсторонний орган, который состоит из представителей правительств, организаций работников и работодателей. Комитет по применению норм рассматривает в ходе заседания Международной конференции труда в июне в Женеве около 20 дел из обсуждавшихся Комитетом экспертов.

Для рассмотрения Комитетом дела отбираются после предварительных консультаций со сторонами. При этом выбор осуществляется в пользу обсуждения случаев, в которых затрагиваются наиболее серьезные и сложные вопросы, а также когда правительство не производит требуемых от него изменений законодательства. При этом учитываются региональный фактор, разнообразие конвенций, дела (с точки зрения как стран, регионов, так и тематики конвенций), которые рассматривались в предшествующий год. Комитет конференции имеет дело главным образом с законодательными проблемами, а не с фактическими частными нарушениями международных норм.

В ходе рассмотрения Комитет заслушивает объяснения правительства, выступления представителей организаций работников и работодателей, а также представителей правительств других стран.

Практическое значение обсуждения дел на заседании Комитета по применению норм заключается в том, что эта процедура позволяет привлечь особое внимание мирового сообщества к рассматриваемому случаю, подчеркнуть значимость обсуждаемых изменений и тем самым повлиять на правительство.

Ситуация в странах нашего региона за последние годы несколько раз обсуждалась Комитетом по применению норм. Например, ситуация в Беларуси по выполнению конвенции № 87 обсуждалась, в частности, в 2008, 2009 и 2010 гг.; по выполнению конвенции № 87 в России — в 2005 г.; по выполнению конвенции № 98 в Грузии — в 2008 и 2010 гг.

СПЕЦИАЛЬНАЯ СИСТЕМА НАДЗОРА

Специальная система надзора включает:

1. представление в соответствии со ст. 24 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших конвенции (Трехсторонний комитет);
2. жалоба в соответствии со ст. 26 Устава МОТ в отношении стран, ратифицировавших конвенции (Комиссия по расследованию);
3. заявления о нарушении принципа свободы объединения в отношении стран, как ратифицировавших, так и не ратифицировавших конвенции:
 - жалоба в Комитет по свободе объединения Административного совета;
 - следственно-согласительная комиссия по свободе объединения.

Представление в соответствии со ст. 24 Устава МОТ

Применяется в случаях нарушения любых конвенций МОТ

Применяется в отношении государств, ратифицировавших конвенции МОТ

Ст. 24 Устава МОТ предусматривает возможность для организаций предпринимателей и организаций трудящихся обратиться в МБТ с **предоставлением (representation)** о том, что государство, являющееся членом МОТ, не обеспечивает должным образом выполнение конвенции, членом которой является.

Административный совет МОТ может передать это представление правительству, в отношении которого оно сделано, и предложить ему сделать по поводу представления заявление, которое правительство сочтет уместным.

Если в приемлемый срок не будет получено никакого ответа от правительства

или если Административный совет сочтет это заявление неудовлетворительным, он имеет право опубликовать полученное представление и ответ правительства, если таковой будет получен.

В 1981 г. Административный совет установил специальный регламент, который предусматривает порядок обращения с такими представлениями и рассмотрения их.

Представление принимается в случае, если оно:

- изложено в письменной форме;
- подано объединением работодателей или трудящихся;
- содержит ссылку на ст. 24 Устава;
- касается государства, являющегося членом МОТ;
- содержит отсылку к конвенции, стороной которой является государство, против которого сделано представление;
- содержит указание на то, в какой связи в нем заявляется, что государство не обеспечивает эффективное соблюдение конвенции.

Должностные лица Административного совета делают доклад АС относительно соблюдения этих требований и возможности принятия представления. Административный совет, не рассматривая представление по существу, решает только вопрос о возможности принятия представления и создании **трехстороннего Комитета (ad hoc) для рассмотрения представления.**

В этот комитет избираются в равном количестве представители правительств, работодателей и трудящихся. В работе комитета не могут участвовать представители государства, против которого сделано представление, а также должностные лица объединения работодателей или трудящихся, обратившегося с представлением.

Такой комитет может не создаваться, а представление может быть напрямую направлено для рассмотрения в Комитет по свободе объединения, если нарушение касается принципов свободы объединения.

Далее Комитет рассматривает на закрытых заседаниях представление и готовит **доклад**, который предоставляется Административному совету, в котором излагает:

- меры, принятые для рассмотрения представления;
- заключения по поднятым в представлении вопросам;
- рекомендации в отношении этих вопросов.

Доклад комитета рассматривается на заседании Административного совета, где решается вопрос об утверждении доклада и дальнейших мерах. В заседании Административного совета предлагают участвовать представителю правительства, против которого было подано представление.

Административный совет может принять на этом заседании решение об опубликовании представления и заявления, сделанного правительством в ответ на него, в соответствии со ст. 25 Устава МОТ. Административный совет принимает в этом случае решение о форме и дате публикации.

Следует отметить, что даже если организация работодателей или трудящихся обращается с представлением, Административный совет может в любое время в соответствии с п. 4 ст. 26 Устава МОТ принять решение о рассмотрении представления **по процедуре жалобы**, предусмотренной в ст. 26 и последующих статьях Устава МОТ, т.е. через создание Комиссии по расследованию с возможной передачей дела в Международный суд.

Жалоба в соответствии со ст. 26 Устава МОТ

ПРИМЕНЯЕТСЯ В СЛУЧАЯХ НАРУШЕНИЯ ЛЮБЫХ КОНВЕНЦИЙ МОТ

ПРИМЕНЯЕТСЯ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВ, РАТИФИЦИРОВАВШИХ КОНВЕНЦИИ МОТ

Еще один механизм надзора за выполнением государствами ратифицированных конвенций, предусмотренный ст. 26–43 Устава МОТ, применяется в самых тяжелых случаях.

Ст. 26 Устава МОТ предусматривает, что каждый член МОТ может обратиться с жалобой в МОТ на любого другого члена организации, который, по его мнению, не обеспечил эффективное соблюдение конвенции, ратифицированной ими обоими.

Следует обратить внимание на особый порядок подачи жалобы, подчеркивающий серьезность используемого механизма и самого нарушения, в связи с которым жалоба подается. Жалоба может быть подана:

- только государством — членом МОТ;
- только в отношении государства — члена МОТ;
- только в отношении конвенций, ратифицированных обоими государствами.

Для рассмотрения этой жалобы Административный совет создает специальную **Комиссию по расследованию жалобы**. Она может быть создана по инициативе самого Административного совета или по жалобе кого-либо из делегатов Конференции МОТ, сделанной во время Конференции.

Если жалоба касается свободы объединения, то, как правило, она вначале будет направлена на рассмотрение Комитета по свободе объединения, который может запросить у правительства замечания, собрать при необходимости дополнительную информацию, и лишь после этого будет рассматриваться вопрос о создании Комиссии по расследованию жалобы. Возможна и обратная ситуация, когда Комиссия создается уже после рассмотрения дела в Комитете по свободе объединения в связи с тем, что его рекомендации не реализуются, ситуация является серьезной и сложной.

Комиссия самостоятельно определяет процедуру и механизм проведения расследования, используя в том числе такие формы, как заслушивание свидетелей и посещение страны членами Комиссии, проведение встреч с представителями работников, работодателей и государства.

После проведения расследования Комиссия составляет отчет (ст. 28 Устава МОТ), в котором должны быть отражены:

- процедура, использованная для рассмотрения жалобы;
- суть спора;
- рекомендации относительно мер, которые необходимо предпринять, и сроков их осуществления.

Отчет, подготовленный Комиссией по расследованию жалобы, публикуется и отправляется Административному совету и каждому из правительств, затронутых в споре (ст. 29 Устава МОТ). Опубликованный отчет, как правило, составляет сотни страниц.

В течение трех месяцев правительство, которого касается решение Комиссии, должно сообщить Генеральному директору Международного бюро труда, принимает ли оно рекомендации. Если правительство не согласно с рекомендациями, то дело передается на рассмотрение Международного суда (International Court of Justice).

Международный суд может принять по данному делу любое решение, в том числе отменяющее или изменяющее рекомендации Комиссии по расследованию жалобы.

В соответствии со ст. 33 Устава МОТ, если какой-либо член МОТ не выполнит в установленный срок рекомендации Комиссии по расследованию или решение Международного суда, то Административный совет может рекомендовать Конференции принять такие действия, которые он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций. Отмена таких действий может быть произведена только после проведения нового расследования по аналогичной процедуре (ст. 34 Устава МОТ), в результате которого могут быть даны соответствующие рекомендации.

Создание Комиссии по расследованию является одной из наиболее серьезных, крайних мер, применяемых в рамках механизмов МОТ в случаях наиболее серьезных и систематических нарушений. За всю историю существования МОТ Комиссия по расследованию создавалась всего двенадцать раз.

Один из двенадцати случаев создания Комиссии по расследованию относится к нашему региону. Комиссия по расследованию была создана в 2003 г. для расследования нарушений свободы объединения в Беларуси, после того как в течение трех лет Правительство Беларуси не выполняло рекомендации, утвержденные Административным советом МОТ по итогам рассмотрения жалобы белорусских профсоюзов в Комитете по свободе объединения МОТ (дело № 2090). Это был первый случай создания Комиссии по расследованию в Европейском регионе и первый случай, когда правительство оказывало содействие в проведении расследования. Комиссия была создана в связи с заявлением 14 делегатов — представителей работников — на Международной конференции труда в июне 2003 г.

Доклад Комиссии, подготовленный в ноябре 2004 г., составил около 200 страниц; в нем были сформулированы 12 рекомендаций Правительству Беларуси, подлежащие немедленному выполнению. Правительство Беларуси не отказывалось от выполнения этих рекомендаций и предпринимало шаги в направлении их реализации, но настолько незначительные, что невозможно говорить о том, что оно приблизилось к выполнению рекомендаций в целом или выполнило хотя бы одну рекомендацию полностью. Шаги, на которые идет правительство Беларуси, призваны скорее продемонстрировать его нежелание вступать в конфронтацию с МОТ, чем реально следовать этим рекомендациям. Ситуация Беларуси многократно обсуждалась после этого в Комитете экспертов, а также Комитетом по применению норм МОТ. В связи с невыполнением рекомендаций Комиссии по расследованию Беларусь была лишена преференций в торговле с Европейским союзом.

Заявления о нарушении принципа свободы объединения. Жалобы в Комитет по свободе объединения Административного совета МОТ

ПРИМЕНЯЕТСЯ В СЛУЧАЯХ НАРУШЕНИЯ КОНВЕНЦИЙ МОТ О СВОБОДЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ
ПРИМЕНЯЕТСЯ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВ, РАТИФИЦИРОВАВШИХ И НЕ
РАТИФИЦИРОВАВШИХ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ КОНВЕНЦИИ МОТ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ
ОБЪЕДИНЕНИЯ

В 1951 г. Административный совет МОТ образовал Комитет по свободе объединения. Комитет состоит из девяти человек, избираемых из членов Административного совета (по три представителя от правительств, работодателей и трудящихся), девяти их заместителей и независимого председателя комитета. Комитет по свободе объединения собирается три раза в год, накануне заседаний Административного совета (в ноябре, марте и июне).

Комитет по свободе объединения — это специальный орган, который рассматривает все жалобы, связанные с нарушением права на объединение и ведение коллективных переговоров⁴⁷.

Особенно важно, что Комитет рассматривает жалобы, содержащие заявления о нарушении конвенций о свободе объединения, независимо от того, ратифицировало ли государство эти конвенции, поскольку обязанность обеспечивать свободу объединения вытекает не только из факта ратификации соответствующих конвенций, но также из Устава МОТ, Филадельфийской декларации, Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда.

Процедура и правила обращения с жалобой в Комитет по свободе объединения достаточно просты.

- Жалоба должна быть направлена от национальных организации работодателей или трудящихся, которых это нарушение непосредственно касается.
- Жалоба должна быть подана в письменном виде (допускается направление жалобы с использованием телекоммуникационных средств, с последующей обязательной отправкой письменного оригинала).

⁴⁷ Содержание права на объединение и ведение коллективных переговоров раскрывается в фундаментальных конвенциях МОТ 1948 г. о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы № 87 и 1949 г. о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров № 98, а также в целом ряде других конвенций и рекомендаций МОТ. Анализ толкований принципов, сформулированных Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ и Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций, содержится, в частности, в следующих изданиях: Свобода объединения: Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Женева: МБТ, 1997; Жернигон Б., Одеро А., Гуидо Г. Коллективные переговоры: норма МОТ и принципы деятельности контрольных органов. Женева: МОТ, 2001; Tajgman D., Curtis K. Freedom of association: A User's guide. Standards, principles and procedures of the International Labour Organization. Geneva: International Labour Office, 2000.

Рекомендации и заключения указанных органов можно посмотреть в базах данных МОТ: ILOLEX — database of International Labour Standards and recommendations (including ratification information). URL: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>>; LibSynd — Committee on Freedom of Association database. URL: <<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=EN&hdroff=1>>. На русском см., например: Лютов Н.Л., Морозов П.Е. Международное трудовое право: Учеб. пос. М.: Проспект, 2011.

- Жалоба должна быть подписана уполномоченным лицом организации.
- Жалоба не должна носить чисто политического характера.
- Все сделанные в жалобе утверждения должны быть сформулированы четко и подкреплены доказательствами (отсутствие необходимой подробной информации может явиться основанием для прекращения дальнейшего рассмотрения жалобы).
- Национальные средства защиты прав (т.е. судебные инстанции, правоохранительные органы и пр.) не обязательно должны быть использованы и исчерпаны. Более того, в некоторых случаях, таких как дискриминация по профсоюзному признаку, Комитет даже рекомендует обращаться как можно быстрее, чтобы жалоба могла быть рассмотрена в возможно более сжатые сроки и были бы своевременно приняты необходимые меры. Между тем если какие-либо решения по данному делу внутри страны все же состоялись, то их следует приложить к жалобе или дослать после их вынесения, поскольку Комитет сможет оценить и эффективность работы механизмов защиты прав.
- Ограничений по срокам подачи жалобы не существует, т.е. с ней можно обратиться, даже если нарушение произошло довольно давно. Однако обращение следует делать лишь в том случае, если последствия нарушения не устранены и рассмотрение жалобы может помочь в решении проблемы.

Жалоба должна быть направлена по адресу:

**The Director-General
International Labour Organization
CH-1211 Geneva 22
Switzerland**

Некоторые жалобы рассматриваются как **срочные, требующие немедленных действий**. Это дела, связанные:

- с опасностью человеческой жизни или личной свободе;
- с введением новых или изменением существующих условий осуществления свободной профсоюзной деятельности в государстве в целом;
- вытекающие из продления чрезвычайного положения в стране;
- связанные с роспуском организации.

В случае возникновения именно таких дел Комитет по свободе объединения, рассматривая их в первую очередь, может предпринимать некоторые дополнительные меры, в частности совершить какие-либо действия для защиты вовлеченных в это дело сторон еще во время рассмотрения жалобы. Определенные меры в некоторых случаях могут быть предприняты Генеральным директором МБТ (например, направление телеграммы).

Если организация, которая обращается с жалобой, заинтересована в таком рассмотрении дела или в таких действиях, в жалобе следует объяснить, в чем заключается срочность.

С момента получения жалобы до момента ее рассмотрения Комитетом по свободе объединения во время очередной встречи, МБТ готовят документацию по жалобе. Жалоба направляется правительству, в отношении которого она подана,

для представления ответа и пояснений. Обратившаяся организация имеет право представить дополнительную информацию по ходу рассмотрения жалобы.

Комитет рассматривает жалобу, все дополнительно представленные по ней материалы и объяснения. На основании этих материалов составляется доклад, включающий заключение и рекомендации. Он передается для утверждения Административному совету. Комитет может, не закрывая дело, представить временный, промежуточный доклад с рекомендациями, чтобы получить дополнительную информацию; может сделать заключение, но, не закрывая дела, продолжать следить за развитием событий; может вынести окончательное постановление с рекомендациями.

Далее на сессии Административного совета МОТ доклады с рекомендациями по каждому делу утверждаются и после этого становятся обязательными для исполнения правительством.

В общем случае рассмотрение жалобы и дела в основном на этом заканчивается. Комитет не продолжает самостоятельно следить за тем, выполняются ли его рекомендации. Он предпринимает меры к дальнейшему рассмотрению дела только в случае, если получает от заинтересованных лиц информацию о невыполнении рекомендаций. Тогда могут быть сделаны новые запросы, вновь поставлен вопрос о нарушении конвенций. Поэтому организации, обращающиеся с жалобами, должны продолжать информировать Комитет о выполнении его рекомендаций.

Однако если жалоба была подана по факту нарушения конвенции государством, ратифицировавшим ее, то Комитет по свободе объединения может передать (и обычно именно так и делает) законодательные аспекты дела под контроль Комитета экспертов, который продолжит отслеживать выполнение рекомендаций и конвенций в рамках обычной надзорной процедуры предоставления докладов государствами.

Значение Комитета по свободе объединения состоит не только в том, что он выносит рекомендации по конкретным делам, но также в том, что он дает толкования нормам конвенций. Сформулированные Комитетом при рассмотрении жалоб нормы представляют собой «ряд принципов, которые составляют подлинное международное право о свободе объединения»⁴⁸, «своеобразную обычную норму в общем праве вне или за пределами рамок любых конвенций или даже членства одной или другой международных организаций»⁴⁹.

Что нужно иметь в виду профсоюзам?

Обращение с жалобой в Комитет по свободе объединения нельзя рассматривать просто в качестве одного из многих — международного — механизма защиты для всех случаев нарушения прав профсоюзов. Хотя формальные ограничения и условия для подачи жалобы не являются строгими и их несложно соблюсти, большое значение имеет взвешенный подход к принятию решения о целесообразности обращения в органы МОТ, в частности в КСО. Чересчур частое обращение по недостаточно существенным и значимым делам может привести к обесцениванию

48 Законодательство МОТ в области свободы объединения. Нормы и процедуры. Женева: МБТ, 1998. С. 128–129.

49 Заявления председательствующего в Комитете по свободе объединения в 1953 г. // Там же. С. 129.

этого механизма, утрате его значимости и влиятельности. Поэтому принимать решение об использовании этого механизма нужно очень аккуратно, оценивая, сможет ли использование механизма действительно повлиять на решение проблемы.

Следует понимать, что использование этого механизма не исчерпывается подачей жалобы и получением рекомендаций. Сам по себе документарный процесс является малоэффективным. Жалоба в Комитет по свободе объединения имеет смысл в том случае, если она сопровождается кампанией профсоюзов по отстаиванию нарушенных прав и поддержке жалобы в своей стране, а возможно и в других странах. Жалоба работает более эффективно в случаях, когда ее поддерживают другие профсоюзы, в том числе международные, партнерские организации, организации гражданского общества, средства массовой информации; когда она используется как механизм, помогающий параллельно решать поднятые проблемы с использованием и других средств. Иными словами, подача жалобы может стать инструментом, вокруг которого строится кампания по решению проблемы, но не является гарантированным механизмом решения проблемы сама по себе.

Наконец, при подаче жалобы важно заручиться поддержкой. Имеет смысл обсудить идею с другими национальными профцентрами, глобальными федерациями профсоюзов, Международной конфедерацией труда. Их политическая поддержка, а также, например, принятие решения о поддержке жалобы сыграют положительную роль при ее продвижении и рассмотрении.

Использование механизма подачи жалоб в Комитет по свободе объединения

За время существования Комитета по свободе объединения в нем рассмотрено более 2800 жалоб. Право обращаться с жалобами предоставлено и объединениям работников, и объединениям работодателей, но большинство жалоб были поданы профсоюзными объединениями.

Если проанализировать опыт обращения в Комитет по свободе объединения профсоюзов России и стран так называемого ближнего зарубежья, то можно заметить, что все жалобы делятся на несколько групп: в связи с конкретными нарушениями, допущенными в отношении конкретных профсоюзов; в связи с систематическими нарушениями прав на свободу объединения в законодательстве и на практике; в связи с принятием нового законодательства, вызывавшего значительное несогласие профсоюзов.

Профсоюзы России с начала 1990-х годов подали наибольшее число жалоб — 15 (еще четыре было подано в отношении СССР международными профсоюзными объединениями в 1954, 1956, 1962 и 1978 гг.). В настоящее время одна жалоба находится на рассмотрении КСО (№ 2758), по двум КСО отслеживает выполнение рекомендаций (дела № 2744 и 2642), 13 дел закрыто. Наиболее активным в части подачи жалоб в КСО был период 2002–2003 годов: были поданы две жалобы на положения нового Трудового кодекса Российской Федерации (дела № 2216 и 2251) и пять жалоб на конкретные нарушения свободы объединения со стороны работодателей или государства. Между тем некоторые из них затрагивали системные вопросы и законодательство, в частности дело № 2199 (по вопросам наличия в государстве механизмов защиты от дискриминации) и дело № 2244 (по вопросу о

праве на забастовку работников железнодорожного транспорта).

На Украине было подано десять жалоб, из них восемь (семь поданных профсоюзами в период с 1994 по 2004 гг., одна — объединением работодателей) в настоящее время закрыты, а две находятся на рассмотрении. В отношении Грузии было подано четыре жалобы, две из которых (2001 г. № 2144 и 2004 г. № 2387) в настоящее время закрыты, а две, поданные в 2008 г. (№ 2678 и № 2663), касающиеся дискриминации в связи с осуществлением профсоюзной деятельности и отсутствия механизмов защиты от дискриминации, рассматриваются.

Профсоюзы Беларуси обращались с жалобами в КСО трижды: в 1995 г. (№ 1849) и 1996 г. (№ 1885) в связи с конкретными фактами антипрофсоюзной дискриминации, а затем — в 2000 г. (№ 2090). События 1999–2000 гг., послужившие причинами обращения с жалобой в КСО, были связаны с началом осуществления государством политики по установлению тотального государственного контроля над осуществлением профсоюзной деятельности. Это дело, как ни одно другое, демонстрирует серьезные, систематические и длительные нарушения профсоюзных прав, продолжающиеся по сей день.

Профсоюзы Молдовы обращались с единственной жалобой в 2004 г. (№ 2317), по которой в настоящее время КСО продолжает отслеживать выполнение рекомендаций. Подача жалобы была связана с начавшимися в 2002 г. массовыми нарушениями прав профсоюзов, по мнению молдавских профсоюзов, связанными с позицией профсоюзов в отношении правящей политической партии.

Описание и анализ жалоб в Комитет по свободе объединения и использования других механизмов для защиты права на объединение, поданных профсоюзами России, Молдовы и Грузии, приведен в докладе Международной конфедерации профсоюзов «Развитие демократии и права профсоюзов в новых независимых государствах»⁵⁰.

Следственно-согласительная комиссия по свободе объединения (Комиссия по расследованию и примирению в области свободы объединения)

Следственно-согласительная комиссия была создана в 1950 г. после консультаций с Экономическим и социальным советом Организации объединенных наций (ООН). Комиссия состоит из девяти независимых экспертов, назначаемых Административным советом, которые работают в коллегиях по три человека.

Комиссия рассматривает жалобы на нарушение принципа свободы объединения, передаваемые ей Административным советом:

- в отношении государств, ратифицировавших конвенции;
- в отношении государств, не ратифицировавших конвенции, если правительства согласны на рассмотрение жалобы Комиссией;
- в отношении государств, не являющихся членами МОТ, но входящих в состав ООН, в случае передачи ООН таких жалоб в МОТ и при согласии соответствующего правительства на рассмотрение жалобы Комиссией.

50 Report “Building Democracy and Trade Union rights in the NIS”. URL: <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/NIS_report.pdf>. На русском: «Демократия и права профсоюзов в новых независимых государствах». URL: <<http://perc.ituc-csi.org/spip.php?article472&lang=ru>>.

Процедура рассмотрения жалобы в Следственно-согласительной комиссии определяется комиссией самостоятельно. В основном она аналогична той, которая предусмотрена для рассмотрения жалоб в Комитете по свободе объединения. Однако на сегодняшний день эта процедура используется довольно редко, поскольку для рассмотрения жалоб требуется согласие правительства, которое очень тяжело получить.

В целом контрольно-надзорные механизмы МОТ можно охарактеризовать как дипломатические и политические. Регулярная, тщательная и кропотливая работа по решению конкретных вопросов и проблем в законодательстве и на практике нацелена на то, чтобы привести национальные нормы в соответствие со стандартами МОТ. Органы МОТ дают оценку, к которой прислушиваются правительства и международные организации. Именно экспертная позиция и оценка органов МОТ ложится в основу при принятии решений относительно того, как использовать меры влияния и воздействия в отношении государств, допускающих нарушения международных стандартов в сфере труда. Позиции контрольно-надзорных органов МОТ, сформулированные в процессе рассмотрения докладов, жалоб и иных обращений, использования различных механизмов, являются толкованиями международных трудовых стандартов и определяют содержание норм международного трудового права.