

## РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО ПРАВА МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ (НА ПРИКЛАДІ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ)

**ЄДЕЛЄВ Роман Сергійович** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0002-6135-3518

УДК 341.162/331.91

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.3.18

*Стаття досліджує аспекти, які визначають ефективність МОП: 1) робота на основі принципу трипартизму; 2) особливий контрольний механізм із оцінки рівня дотримання державами міжнародних трудових стандартів та надання їм рекомендацій; 3) механізм подання компетентним органам держави текстів нових, тобто щойно прийнятих, міжнародних трудових стандартів для вирішення питання можливості їхньої ратифікації; 4) механізм оцінки стандартів на актуальність; 5) механізм співробітництва між міжнародними організаціями у сфері становлення міжнародних трудових стандартів; 6) механізм співпраці МОП та держав-членів у формі програм гідної праці для країни. Саме ці рушійні сили названі найбільшою окрасою МОП та її «подаfunком» міжнародному праву.*

*Ключові слова: розвиток міжнародного права, ефективність міжнародного права, міжнародна організація, Міжнародна організація праці, депортація, механізм роботи міжнародної організації.*

Розвиток міжнародного права є постійним процесом. Причини постійності цього розвитку різноманітні. Найбільш очевидною причиною є зміна міжнародної політичної ситуації, оскільки міжнародне право відображає відносини між державами, а політична ситуація у світі постійно змінюється. Зміни у політичних альянсах, відносинах сил, територіальних спорах та інших факторах впливають на становлення нових норм і принципів міжнародного права. Не

менш важливим є і технологічний прогрес, який призводить до появи нових проблем, які вимагають вироблення відповідних нормативних регуляцій. Наприклад, розвиток кіберпростору і кіберзлочинності, використання безпілотних літальних апаратів та нових видів зброї, зміни в області приватної інформації тощо — це всі аспекти, які потребують нових міжнародних правових інструментів. Розвивається також і саме суспільство, що призводить до змін у цінностях, уявленнях про справедливість, права людини та інші соціальні аспекти. Ці соціальні зміни відображаються в міжнародному праві, так як воно має враховувати сучасні цінності і вимоги громадян.

Усі ці фактори сприяють постійному розвитку міжнародного права, оскільки воно має адаптуватися до нових викликів, змінюватися залежно від потреб і вимог сучасного світу і намагатися якомога ефективніше і дієвіше вирішити нові проблеми, які виникають у міжнародних відносинах.

При цьому оцінка розвитку міжнародного права вимагає уважного аналізу різних аспектів та вимірів правового порядку. Незважаючи на складність завдання, можна використовувати декілька підходів для оцінки розвитку міжнародного права.

Перший підхід полягає в кількісному і якісному аналізі прийнятих нових міжнародних договорів. Аналізуючи кількість і значимість таких актів, можна зробити висновки про активність укладання нових

договорів та розширення міжнародно-правової регуляції.

Другий підхід пов'язаний з ратифікацією та впровадженням міжнародних нормативних актів державами. Ратифікація показує волю держави дотримуватися певних правил і принципів, а ефективно впровадження цих актів у національне законодавство свідчить про здатність держави забезпечувати виконання міжнародних зобов'язань. Тому оцінка рівня ратифікації та практичного використання міжнародних інструментів є важливим показником розвитку міжнародного права.

Третій підхід пов'язаний з аналізом судової практики. Аналізуючи рішення судів та їх вплив на інтерпретацію та розвиток правових принципів, можна зробити висновки про стан та напрямки розвитку міжнародного права.

Четвертий підхід полягає в оцінці додержання державами своїх міжнародних зобов'язань. Відповідальне поведіння держав і дотримання ними принципів та норм міжнародного права свідчить про його ефективність та визнання.

Нарешті, важливо враховувати вплив міжнародного права на практику міжнародних відносин та його здатність вирішувати конфлікти. Якщо міжнародне право успішно використовується для запобігання війн, розв'язання конфліктів, захисту прав людини, розвитку співробітництва та інших завдань, це свідчить про його розвиток і практичну значимість.

Усі ці підходи не є вичерпними, і оцінка розвитку міжнародного права є суб'єктивним процесом, що залежить від різних поглядів та інтерпретацій. Проте, аналізуючи ці різні аспекти, можна отримати більш об'єктивне уявлення про стан та напрямки розвитку міжнародного права.

І в цьому процесі особливою є роль міжнародних організацій, які забезпечують розвиток міжнародного права і які можна оцінювати за кожним з цих підходів.

У цій статті, безпосередньо присвяченій Міжнародній організації праці (МОП), досліджуються аспекти, які визначають ефективність МОП. Саме ці рушійні сили є

найбільшою окрасою МОП та, так би мовити, її «подарунком» міжнародному праву. Деякі з цих аспектів є унікальними і характерними лише для МОП, деякі – були започатковані в МОП і зараз успішно використовуються більшістю інших міжнародних організацій, окремі – є звичними для права та діяльності міжнародних організацій. Але кожний з цих аспектів у рамках МОП має свої особливості, що саме в сукупності дозволяє їм забезпечувати високий рівень ефективності.

Питанням розвитку міжнародного права присвячені роботи таких видатних вчених як Герберт Л. Харт, Герардо Мачадо, Герш Лаутерпахт, Філіпп Сендс, Герман Дункель, Мері Ен. Картер, Антоніо Кассезе, Ян Клабберс, Ніко Кріш, Еяль Бенвеністі, Бенедікт Кінгсбері, Катрін Брьолман, Хосе Альварес, Чезаре Романо. Саме роботи цих учених стали основою цього дослідження. Однак предмет цього дослідження зміщено саме в сторону діяльності міжнародних організацій і їхнього впливу на розвиток міжнародного права, зокрема на прикладі МОП.

Перелік згаданих вище аспектів не є вичерпним. Але для цілей цієї статті далі будуть досліджені лише аспекти діяльності МОП, що можуть слугувати її визначальними характеристиками і запозичені для роботи інших міжнародних організацій: 1) робота на основі принципу трипартизму; 2) особливий контрольний механізм із оцінки рівня дотримання державами міжнародних трудових стандартів та надання їм рекомендацій; 3) механізм подання компетентним органам держави текстів нових, тобто щойно прийнятих, міжнародних трудових стандартів для вирішення питання можливості їхньої ратифікації; 4) механізм оцінки стандартів на актуальність; 5) механізм співробітництва між міжнародними організаціями у сфері становлення міжнародних трудових стандартів; 6) механізм співпраці МОП та держав-членів у формі програм гідної праці для країни.

*Робота на основі принципу трипартизму*

Статут МОП не дає прямого визначення трипартизму. Таке упущення може здивувати, оскільки в доктрині існує од-

ностайність, що цей принцип є основним стовпом МОП та її основною характеристикою [1, с. 123]. За відсутності визначення Статут містить положення, що, безумовно, служать основою трипартизму. Відповідно до п. 1 ст. 3 Статуту, Міжнародна конференція праці (МКП) має скликатися час від часу кожного разу, коли цього потребують обставини, але не рідше, ніж один раз на рік [2, с. 6]. У ній повинні брати участь по чотири представники від кожного члена МОП, з яких двоє є урядовими делегатами, а двоє інших представляють відповідно: один – роботодавців, а інший – працівників.

Трипартизм дозволяє врахувати позиції та пропозиції всіх належних сторін ще на етапі напрацювання тексту конвенції та супровідної рекомендації, а не на етапі підготовки до ратифікації або взагалі після неї. Результатом цього є зростання ефективності міжнародно-правового регулювання, що здійснюється МОП.

*Особливий контрольний механізм із оцінки рівня дотримання державами міжнародних трудових стандартів та надання їм рекомендацій.*

Міжнародні організації створюються державами не лише з метою прийняття нових міжнародно-правових норм. Контрольний механізм, який може створюватися в рамках таких організацій, є не менш важливим. Звичайно, кожний окремих міжнародний договір може передбачати власний контрольний механізм, але це буде призводити до складнощів належного забезпечення виконання передбачених зобов'язань.

Для здійснення моніторингу прогресу держав-членів у сфері застосування міжнародних трудових норм, МОП розробила контрольні механізми, які мають унікальний характер на міжнародному рівні. На думку Н. Вальтікосу, система контролю за дотриманням актів МОП є більш досконалою, ніж аналогічні контрольні механізми в інших міжнародних організаціях [3, с. 143].

Система нагляду МОП складається з трьох частин: 1) процедур, передбачених у Статуті МОП; 2) спеціальних процедур, розроблених у співпраці з ООН, для роз-

слідування можливих порушень свободи об'єднань; 3) процедур постійного нагляду [4, с. 18]. Відповідно до ст. 22 Статуту МОП, кожен з членів МОП зобов'язується представляти щорічні доповіді МБП щодо вжитих ним заходів для застосування конвенцій, до яких він приєднався. Однак Статут МОП не містить положень, яким чином ст. 22 має бути реалізована.

Ключова роль у регулярному контролі належить Комітету експертів із застосування конвенцій і рекомендацій МОП (далі – КЕЗКР). КЕЗКР складається з 20 національно і всесвітньо відомих експертів у сфері трудового права, які пропонуються Генеральним директором МОП і призначаються Радою керуючих МОП на поновлюваний період у три роки.

Документація, наявна у розпорядженні КЕЗКР, включає інформацію, яка надходить від урядів у їх доповідях або яка направляється ними ККЗКР; відповідні законодавчі акти, колективні договори та судові рішення; інформацію, яка направляється державами-членами про результати проведення інспекцій; коментарі організації роботодавців та працівників; доповіді інших органів МОП та доповіді стосовно діяльності у сфері технічного співробітництва [5, с. 38].

*Механізм подання компетентним органам держави текстів нових, тобто щойно прийнятих, міжнародних трудових стандартів для вирішення питання можливості їхньої ратифікації*

Ще до початку першої стадії імплементації, тобто стадії вираження державою згоди на обов'язковість для неї договору, зовнішні чинники – зміст міжнародних норм та їх соціальні особливості – визначають принципову позицію держави по відношенню до них. Приймаючи рішення про доцільність чи недоцільність прийняття на себе зобов'язань за договором, вона неодмінно враховує як ступінь відповідності міжнародної норми до свого законодавства, так і чинну національну процедуру трансформації й виконання міжнародних договорів.

Коли мова йде про документи, ухвалені в МОП, на позицію держави на цьому ета-

пі впливає такий специфічний зовнішній фактор, як обов'язок подання міжнародних конвенцій та рекомендацій МОП на розгляд компетентних державних властей – процедура, що дозволяє залучити увагу до міжнародного документа різних суспільно-політичних сил, які здатні в тій чи іншій мірі вплинути на остаточне рішення держави.

З метою сприяння однаковості у поданні інформації, що спрямовується урядами, щодо заходів, прийнятих на виконання зазначених вище положень, АР прийняла Меморандум про зобов'язання подання конвенцій і рекомендацій на розгляд компетентних органів влади (далі - Меморандум). Переглянутий Меморандум був прийнятий АР у березні 2005 року.

Виконання цього зобов'язання вельми важливо, оскільки воно веде до вирішення питання про ратифікацію або про іншу форму прийняття державами міжнародних конвенцій та рекомендацій про працю. Зобов'язання направляти акти компетентним органам сприяє зміцненню взаємин між МОП та цими органами і стимулює тристоронній діалог на національному рівні.

*Механізм оцінки стандартів на актуальність*

Механізм оцінки стандартів (далі - МОС) є постійним механізмом, створеним Адміністративною радою у листопаді 2011 року для забезпечення того, щоб МОП мала чіткий, надійний та сучасний набір міжнародних трудових норм, який відповідає змінам у світі праці, з метою захисту робітників та з урахуванням потреб сталих підприємств. З 2015 року в рамках МОС створена тристороння робоча група, яка складається з 32 членів та голови та збирається щорічно протягом одного тижня. Відповідно до пункту 9 її технічного завдання, прийнятого в жовтні 2015 року, тристоронній робочій групі МОС надається доручення оцінити міжнародні стандарти праці з метою надання рекомендацій Адміністративній раді щодо: (а) стану досліджуваних стандартів, включаючи визначення таких статусів - сучасні стандарти, стандарти, які потребують перегляду, за-

старілі стандарти та можливі інші класифікації; (б) виявлення прогалів в охопленні конвенційним регулюванням, у тому числі визначення сфер, що потребують нових стандартів; (с) практичні та визначені у часі подальші дії щодо вдосконалення стандартів, за необхідності.

МОС є дієвим механізмом розвитку міжнародно-правового регулювання, який забезпечує актуальність конвенцій МОП. Крім того, наявність МОС сприяє забезпеченню спадковості у актах МОП та повинна не допускати появи колізій. Очевидно, що схожий механізм може діяти лише в рамках міжнародних організацій, під егідою яких розроблено суттєвий масив нормативного регулювання.

*Механізм співробітництва між міжнародними організаціями у сфері становлення міжнародних трудових стандартів*

Міжнародні організації, у багатьох відношеннях, діють чином, подібним на технічні департаменти національних урядів, але без центрального органу влади, який визначає завдання і може врегулювати конфлікти компетенції. Хоча спеціалізація міжнародних організацій дає істотні переваги, координація діяльності міжнародних організацій стає питанням надзвичайної важливості [6, с. 180]. У роботі міжнародних організацій існує значний ризик дублювання, упущень або навіть конфліктів. Тому координація необхідна на всіх рівнях. Вчений і колишній Генеральний директор МОП Уїлфред Дженкс ще у 1958 р стверджував, що існує «конституційна відповідальність» зацікавлених міжнародних організацій за співпрацю в сприянні забезпеченню повної зайнятості [7, с. 229].

Стаття 12 Статуту МОП передбачає, що МОП співпрацює, у рамках цього Статуту, з усякою міжнародною організацією загального характеру, яка координує діяльність міжнародних публічно-правових організацій, що мають спеціалізовані завдання, і з міжнародними публічно-правовими організаціями, що мають спеціалізовані завдання в суміжних областях.

Здійснюючи зазначені у Статуті повноваження, МОП уклала договори, що визначають механізми співпраці, з наступними

спеціалізованими установами ООН: ФАО (1947 р.), МАГАТЕ (1959 р.), МФСР (1978 р.), ММО (1959 р.), ЮНЕСКО (1947 р.), ЮНІДО (1991 р.), ВООЗ (1948 р.), ВОІВ (1967 р.) і ЮНВТО (2008 р.).

Можна стверджувати, що між спеціалізованими установами ООН створено договірний механізм співробітництва з питань правового регулювання праці. Серцевиною цього механізму є МОП, яка уклала міжнародні договори з дев'ятьма іншими спеціалізованими установами. Цей факт дозволяє зробити висновок, що питання регулювання праці входять до компетенції принаймні десяти спеціалізованих установ ООН. Сфери співробітництва визначено як представляючі взаємний інтерес, але чітко прописані лише в угоді між ЮНВТО та МОП. Сфера праці також може прописуватися в меморандумах про розуміння, але таких меморандумів на сьогодні укладено лише два.

*Механізм співпраці МОП та держав-членів у формі програм гідної праці для країни*

Як зазначається у Резолюції про роль МОП у галузі технічного співробітництва від 15.06.2006 р., програми гідної праці для країни (далі – ПГПК), що розробляються на основі тристоронніх консультацій на національному рівні, слугують ключовим механізмом здійснення технічного співробітництва на рівні країни.

ПГПК вперше офіційно були запропоновані в якості програмної концепції у листопаді 2003 року і були включені до Програми діяльності МОП у 2004 році. АР неодноразово висловлювала свою повну підтримку розробці та проведенню послідовних програм МОП в країнах і, починаючи з 2006-2007 рр., МБП перетворило ПГПК в основний механізм складання та проведення програм своєї діяльності в країнах. Досягнення цілей гідної праці на національному рівні стало одним із пріоритетних завдань Комітету з технічного співробітництва АР.

ПГПК переслідують дві основні мети. Вони сприяють гідній праці як ключовому компоненту стратегій національного розвитку. Гідна праця має стати метою національної політики урядів і соціальних парт-

нерів, так само як і інших зацікавлених сторін на місцевому рівні. А також завдяки ПГПК статистичні дані, інструментарій та інформаційно-пропагандистська діяльність МОП можуть ефективно використовуватись тристоронніми учасниками на національному рівні.

ПГПК є комплексною основою, на якій будується співпраця МОП з кожною державою-членом. ПГПК є малим, але можливо, вирішальним внеском МОП у досягнення національної мети, яку повинні ставити перед собою держави-члени, наприклад, проводячи національний план дій у сфері гідної праці.

ПГПК є інструментом складання програми, призначеним для активної децентралізації відповідальності при плануванні та проведенні послідовної та комплексної програми МОП щодо сприяння тристороннім учасникам у державах-членах. Центральними елементами цього процесу є трипартизм і соціальний діалог. Таким чином, МОП та її національні тристоронні учасники несуть обопільну відповідальність за проведення ПГПК, а МБП несе всю відповідальність і зобов'язання за досягнення кінцевих результатів, передбачених у програмах. Перетворення цих результатів у конкретні практичні переваги вимагає активного залучення тристоронніх учасників та відповідних установ.

Методологія складання ПГПК – це шестиступеневий процес [8, с. 13]. Цими етапами є: 1) з'ясування становища країни; 2) погодження не більше трьох пріоритетів ПГПК з тристоронніми учасниками і з'ясування взаємозв'язків між поточною діяльністю МОП та відібраними пріоритетами; 3) визначення дворічних підсумків та результативності ПГПК спільно з тристоронніми учасниками; 4) планування здійснення; 5) управління здійсненням (директор місцевого бюро МОП є керуючим ПГПК і відповідає за досягнення узгоджених результатів; 6) моніторинг, звітність та оцінка. Процес носить повторний характер. Одночасно можуть проводитися заходи різних етапів.

У рамках МОП процес складання ПГПК проводиться за ініціативи місцевих бюро

МОП. Для того, щоб посилити потенційні можливості польових структур, а також привести потреби у відповідність до узгоджених глобальних стратегій і результатів, необхідним є досвід технічних підрозділів штаб-квартири. Технічні підрозділи штаб-квартири повинні виділяти значну частину своїх ресурсів на обслуговування країн задля досягнення цілей ПГПК. Завдяки цьому підвищується можливість більшої ефективності наданих МБП послуг при тих же витратах.

ПГПК є дієвим механізмом технічного співробітництва МОП та її держав-членів. ПГПК розробляються, здійснюються і оцінюються в тісному контакті з тристоронніми партнерами, що забезпечує їх ефективність. Будучи невеликими за обсягом документами, вони дозволяють визначити проблемні місця (пріоритети) та шляхи вирішення цих проблем за допомогою МОП. Для кращого розуміння ПГПК у подальшому доцільним видається порівняльно-правовий аналіз таких програм у різних державах.

Отже, у рамках МОП визначено шість аспектів, які впливають на її ефективність. Робота на основі принципу трипартизму та механізм оцінки стандартів на актуальність є унікальними характеристиками МОП. Ці аспекти можуть і навіть повинні бути запозичені іншими міжнародними організаціями у свою діяльність. Механізм подання компетентним органам держави текстів нових, тобто щойно прийнятих, міжнародно-правових актів для вирішення питання можливості їхньої ратифікації не є характерною ознакою лише МОП, але в рамках саме цієї міжнародної організації цей механізм прописано найдетальніше, що пов'язано, у тому числі, із залученням до нього недержавних учасників соціального діалогу. Механізм співробітництва між міжнародними організаціями на прикладі МОП – це вдалий приклад делегування вирішення профільних питань спеціалізованим міжнародним організаціям, що дозволяє забезпечити їх найбільш ефективне вирішення. Контрольний же механізм із оцінки рівня дотримання державами міжнародних трудових стандартів та надання

їм рекомендацій, у тому числі і через механізм співпраці МОП та держав-членів у формі програм гідної праці для країни, вдало демонструє, що головна мета міжнародного права, принаймні в галузі міжнародного права прав людини, полягає не в покаранні держав, що його не виконують, а у з'ясуванні причин такого невиконання і доведенні необхідності та корисності його дотримання та слідуванню йому.

### **Література**

1. Rosa A.-M. L'expérience singulière du tripartisme au sein de l'Organisation internationale du Travail / Anne-Marie la Rosa, Isabelle Duplessis. *La démocratisation du système des Nations Unies* / dir. Rostane Mehdi. Paris: Editions A. Pédone, 2001. P. 123-139.
2. Constitution of the International Labour Organisation // Constitution of the International Labour Organisation and Selected Texts. Geneva: International Labour Office, 2010. P. 3-24.
3. Valticos N. International labour standards and human rights: Approaching the year 2000. *International Labour Review*. 1998. Vol. 137. № 2. P. 135-147.
4. Leary V. International Labour Conventions and National Law: The Effectiveness of the Automatic Incorporation of Treaties in National Legal Systems. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982. 191 p.
5. Руководство по процедурам, касающимся международных конвенций и рекомендаций о труде. Департамент международных трудовых норм Международного бюро труда. Женева: Международное бюро труда, 2012. 75 с.
6. Charnovitz S. The International Labour Organization in its Second Century / Steve Charnovitz. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2000. Vol. 4. P. 147-184.
7. Jenks W.C. The Common Law of Mankind / Wilfred C. Jenks. New York: F.A. Praeger, 1958. 456 p.
8. ILO Decent Work Country Programmes, A Guidebook. Version 3. Geneva: International Labour Office, 2011. 40 p.

**SUMMARY**

*The article explores aspects that determine its effectiveness: 1) activity based on the tripartism principle; 2) specific control mechanism for assessing and providing recommendations to Member States on compliance with international labour standards; 3) submitting mechanism to the competent State's authorities of the newly adopted international labour standards texts in order to study the possibility of its ratification; 4) standards review mechanism; 5) cooperation mechanism between international organizations in the field of international labour standards; 6) cooperation mechanism between the ILO and its Member States in the form of decent work country programmes. These driving forces were considered as the ILO's greatest jewels and its "gift" to international law. However, the list of mentioned above aspects is not exhaustive.*

*Thus within the ILO six aspects that affect its effectiveness were mentioned. Activity based on the tripartism principle and the standards review mechanism are unique characteristics of the ILO. These aspects can and even should be applied by other international organizations in their activities. The submitting mechanism to the competent State's authorities of the newly adopted international labour standards texts in*

*order to study the possibility of its ratification is not a characteristic feature of the ILO alone, but within this international organization, this mechanism is prescribed in the most detailed way, including involving of social dialogue non-state actors. The ILO cooperation mechanism with other international organizations is a good example of specialized issues delegation to specialized international organizations, enabling them to provide the most effective solution. The specific control mechanism for assessing and providing recommendations to Member States on compliance with international labour standards, including cooperation mechanism between the ILO and its Member States in the form of decent work country programmes, demonstrates the main objective of international law. At least international human rights law is not to hold states that fail to comply with it to account, but to find out the reasons for such non-compliance and to prove the necessity and usefulness of its observance and compliance with it.*

*Keywords: international law development, international law effectiveness, international organization, International Labor Organization, deportation, the working mechanism of the international organization.*