



ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ООН ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА

Роман ЕДЕЛІЕВ,

аспирант кафедры международного права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The present article analyses international legal instruments that are the basis for cooperation between specialized agencies of the UN on the regulation of labour. The article defines specialized agencies of the UN whose competence may include issues of labour regulation, possible areas of cooperation, and ways of this cooperation implementation. Special attention is paid to legal regulation and practical conduction of such cooperation form as joint committees of international organizations. Joint FAO/UNECE/ILO, ILO/WHO, ILO/UNESCO committees are studied. It is proved that further establishment of joint committees may improve the effectiveness of international law.

Key words: cooperation between international organizations, international treaty between international organizations, specialized agency of the UN, regulation of labour, International Labour Organization, joint committee.

Аннотация

Статья посвящена анализу международно-правовых актов, которые являются основой сотрудничества специализированных учреждений ООН по вопросам регулирования труда. Определяются специализированные учреждения ООН, в компетенцию которых могут входить вопросы регулирования труда, возможные сферы сотрудничества, способы осуществления такого сотрудничества, проводится их анализ. Особое внимание уделяется правовому регулированию и практическому осуществлению такой формы сотрудничества как объединенные комитеты международных организаций. Рассматриваются объединенные комитеты ФАО/ЕЭК/МОТ, МОТ/ВОЗ, МОТ/ЮНЕСКО. Доказывается, что дальнейшее создание объединенных комитетов может способствовать повышению эффективности международного права.

Ключевые слова: сотрудничество международных организаций, международный договор между международными организациями, специализированное учреждение ООН, регулирование труда, международная организация труда, объединенный комитет.

Постановка проблемы. Международные организации (далее – МО) во многих отношениях действуют подобно техническим департаментам национальных правительств, но без центрального органа власти, который определяет задачи и может урегулировать конфликты компетенции. Хотя специализация МО дает существенные преимущества, координация их деятельности становится вопросом чрезвычайной важности [1, с. 180]. В работе МО существует значительный риск дублирования, упущений или даже конфликтов. Поэтому координация необходима на всех уровнях [2, с. 1084]. Бывший Генеральный директор Международной организации труда (далее – МОТ) У.С. Дженкс ещё в 1958 г. утверждал, что существует «конституционная ответственность» заинтересованных МО за сотрудничество в содействии обеспечению полной занятости [3, с. 229].

Актуальность темы исследования. Глобальные проблемы не могут быть решены международным сообществом без согласования между МО своих действий на осно-

ве стоящих перед ними задач [4, с. 2]. Поскольку специализированные учреждения ООН (далее – СУ ООН) занимают весьма важное место в правовом регулировании трудовых отношений, вопросы повышения эффективности их деятельности приобретают ключевое значение.

Состояние исследования. Вопросы сотрудничества МО в теории международного права не новы. Их исследованию посвящены работы Н.Б. Алдашева [4], У.С. Дженкса [3], Ж.М. Серве [5], Г.Г. Шермерса и Н.М. Блоккера [2], которые стали методологической основой и этого исследования. Вместе с тем вопросы сотрудничества СУ ООН по вопросам регулирования труда не нашли должного освещения в научных и практических работах.

Целью и задачей статьи является анализ международных договоров, заключенных между СУ ООН по вопросам регулирования труда и определения сфер их сотрудничества. Задачей статьи также является определение наиболее эффективного способа сотрудничества между МО. Исследование также должно ответить на вопрос, является ли

МОТ единственной специализированной организацией, регулирующей вопросы труда.

Изложение основного материала. Статья 12 Устава МОТ предусматривает, что она сотрудничает, в рамках Устава, со всякой МО общего характера, координирующей деятельность международных публично-правовых организаций, имеющих специализированные задачи, и с международными публично-правовыми организациями, имеющими специализированные задачи в смежных областях [6, с. 10-11].

Осуществляя указанные в Уставе полномочия, МОТ заключила договоры, определяющие механизмы сотрудничества, со следующими СУ ООН: Продовольственная и сельскохозяйственная организация (далее – ФАО) (1947 г.), Международное агентство по атомной энергии (далее – МАГАТЭ) (1959 г.), Международный фонд сельскохозяйственного развития (далее – МФСР) (1978 г.), Международная морская организация (далее – ИМО) (1959 г.), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (далее – ЮНЕСКО) (1947



г.), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (далее – ЮНИДО) (1991 г.), Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) (1948 г.), Всемирная организация интеллектуальной собственности (далее – ВОИС) (1967 г.) и Всемирная туристская организация (далее – ЮНВТО) (2008 г.).

В соответствии с соглашением между ООН и МОТ, которым МОТ признавалось специализированным учреждением, МОТ взяла на себя обязательство информировать Экономический и Социальный Совет ООН (далее – Совет) о характере и круге действия каждого официального соглашения между МОТ и любым другим СУ ООН или межправительственной организацией и, в частности, обязуется информировать о том Совет до заключения подобных соглашений [6, с. 93]. Таким образом, Совет выступает подобием курирующего органа, но с сохранением децентрализованной системы.

Первым международным договором, который был заключен, стал договор между МОТ и ФАО, который во многом является типичным для договоров, заключенных в дальнейшем [7]. Ст. 1 этого соглашения предусматривает, что МОТ и ФАО действуют в тесном сотрудничестве и консультируются друг с другом по вопросам, представляющим взаимный интерес. Сотрудничество должно осуществляться с целью содействия эффективному достижению целей, изложенных в соответствующих конституциях и в общих рамках, установленных Уставом ООН.

Далее соглашение предусматривает формы сотрудничества между организациями. П. 1 ст. 2 предусматривает, что представители МОТ должны быть приглашены присутствовать на заседаниях Конференции ФАО и участвовать, без права голоса, в ее работе и работе ее комиссий и комитетов в отношении вопросов повестки дня, которые могут представлять интерес для МОТ. П. 2 ст. 2 предусматривает корреспондирующее право представителей ФАО участвовать в работе МОТ. П. 3 ст. 2 также предусматривает возможность принимать участие в

других формах работы и встреч, которые проводятся под эгидой соответствующей организации.

Взаимное представительство как форма сотрудничества предусматривается во всех международных договорах, заключенных между МОТ и другими СУ ООН. Эта форма является самой очевидной и самой простой формой сотрудничества. Г.Г. Шермерс и Н.М. Блоккер указывают, что многие соглашения между СУ ООН предусматривают взаимное представительство [2, с. 139]. Мы можем сделать вывод, что в сфере труда все исследуемые соглашения предусматривают такую форму сотрудничества.

Следующей формой сотрудничества является создание объединенных комитетов (далее – ОК). Эта форма сотрудничества намного более сложная как с юридической, так и с практической точек зрения, и предусмотрена в соглашениях МОТ с ФАО, ИМО, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОЗ.

Возможность создания ОК предусматривается положением, что организации могут передать любой вопрос, представляющий для них общий интерес, на рассмотрение ОК, если такая передача будет способствовать лучшей работе по этому вопросу. Понятно, что перед тем как передать вопрос такому ОК, он должен быть создан. Каждый такой ОК образуется из членов, назначаемых каждой организацией, число которых с каждой стороны определяется по соглашению между обеими организациями [7]. ООН должно быть предложено назначить своего представителя для участия в заседаниях ОК; ОК может также пригласить другие СУ ООН принять участие в его заседаниях, если участие этой организации будет сочтено полезным. Каждый ОК самостоятельно принимает правила своей работы.

Рассмотрев юридическую сторону, необходимо также изучить, каким образом осуществляется работа ОК на практике. Это поможет нам также лучше понять, в каких сферах осуществляется сотрудничество между МО.

Первым примером может служить ОК ФАО/ЕЭК/МОТ по техно-

логиям, управлению и подготовке кадров в лесном хозяйстве, который был создан в 1955 г. ОК оказывает помощь странам в разработке их лесного хозяйства в контексте устойчивого развития, способствует международному сотрудничеству в области технических, экономических и организационных аспектов управления лесами и методами ведения лесного хозяйства, подготовке работников лесного сектора для лесозаготовительных и лесохозяйственных операций [8]. Подготовка работников (та часть, которая непосредственно относится к компетенции МОТ) включает, кроме прочего, обучение персонала прикладной эргономики, безопасности и гигиене труда.

С момента своего создания ОК касается вопросов предотвращения несчастных случаев во время лесных работ. МОТ также была обеспечена большой аварийностью в лесном хозяйстве. Вопросы, которые были рассмотрены в комитете, включали влияние на здоровье работников вибрации и шума от мотопил, реабилитацию пожилых работников после полученных травм или болезней, которые обусловлены их деятельностью. МОТ оказывает поддержку путем предоставления стипендий и субсидий для участия в семинарах или учебных курсах. Кроме того, МОТ взяла на себя задачи составления и издания различных учебных пособий и руководств.

В соответствии с договором между МОТ и ВОЗ был создан ОК МОТ/ВОЗ по гигиене труда. ОК работает на сессионной основе. Всего состоялось 13 сессий ОК, первая в 1950 г., а последняя на сегодня – в 2003 г. Членами ОК на последней сессии были 15 человек, 9 из которых – представители МОТ, а 6 – ВОЗ. Также в работе последней сессии приняли участие представители ЕС и неправительственных организаций [9, с. 15-16].

В работе ОК основными направлениями деятельности МОТ является создание международных стандартов и правовой основы для развития политик в области гигиены труда и соответствующей инфраструктуры на трехсторонней основе



(правительства, работодатели и работники) и практическая поддержка в улучшении гигиены труда на рабочих местах, в то время как ВОЗ сосредоточена на создании научной базы, методологии, оказании технической поддержки и на подготовке медицинских и связанных с этим трудовых ресурсов для обеспечения гигиены труда [10, с. 16, 19].

Также ОК могут создаваться для контроля и лучшего осуществления актов, принятых МО. Рекомендация МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей, принятая в 1966 г., стала результатом тесного сотрудничества МОТ и ЮНЕСКО. Конференция ЮНЕСКО, на которой была принята рекомендация, также выразила надежду, что тесное сотрудничество будет осуществляться с целью реализации указанной Рекомендации. ОК экспертов МОТ/ЮНЕСКО по применению Рекомендации о положении преподавателей стал результатом такого сотрудничества. В дальнейшем мандат ОК был расширен в связи с принятием Рекомендации ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров в высшем образовании в 1997 г. [11, с. 2]. Как правило, ЮНЕСКО занимается главным образом вопросами образования и его организации, в то время как деятельность МОТ сконцентрирована на отношении между обучением, с одной стороны, и занятостью и трудом, с другой [5, с. 165].

Следующим способом сотрудничества, предусмотренным в международных договорах между СУ ООН, является обмен информацией и документами. Так, в соответствии со ст. 4 Соглашения между МОТ и ИМО, с учетом мер, которые могут быть необходимы для обеспечения сохранности конфиденциальных материалов, между организациями должен осуществляться как можно более полный и скорый обмен информацией и документами [12]. Схожие положения содержатся в договорах с ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ и ВОИС. Соглашение МОТ с МАГАТЭ также предусматривает обмен информацией, но значительно больше внимания уделяет регулированию конфиденциальной информации [13].

Недостаточная координация часто является причиной недостатка знаний и понимания работы других МО. Поэтому личные контакты между соответствующими лицами могут иметь большое значение [2, с. 1098]. Во всех исследуемых нами договорах предусмотрено отдельное положение касательно штатного расписания. Ст. 8 соглашения между МОТ и ЮНИДО предусмотрено, что в рамках общих мероприятий по межведомственному сотрудничеству по вопросам персонала под эгидой ООН организации соглашаются сотрудничать в целях содействия обмену, прикомандированию сотрудников с сохранением трудового стажа, пенсии и других прав соответствующего персонала. Такое сотрудничество направлено на повышение эффективности и обеспечение эффективной координации соответствующей деятельности, в том числе во избежание дублирования деятельности [14].

Также МО обязуются стремиться к установлению максимального сотрудничества, к устранению нежелательного дублирования их работы и к наиболее плодотворному использованию ими своего технического персонала в области сбора, изучения, опубликования и распространения статистической информации. Они обязуются объединить свои усилия с тем, чтобы достигнуть максимальной пригодности и максимального использования статистической информации и облегчить бремя, лежащее на национальных правительствах и других организациях, от которых подобная статистическая информация может быть получена. Такая форма сотрудничества предусмотрена во всех исследуемых нами договорах.

Соглашение между ЮНВТО и МОТ, которое является последним из заключенных на сегодня международных договоров между МОТ и другими СУ ООН, характеризуется гораздо более четким определением областей сотрудничества. В первых, в преамбуле договора упоминаются международно-правовые акты, которые могут быть основой сотрудничества и представляют интерес для обеих МО. Во-вторых, п. 1

ст. 2 договора предусматривает сферы сотрудничества. На момент подписания соглашения к таким сферам относятся следующие: безопасность и гигиена труда; поддержка предпринимательства и конкурентоспособности, особенно в отношении сельских жителей, коренных и племенных общин, которые могут представлять туристический интерес; борьба с торговлей людьми, детским трудом и сексуальной эксплуатацией детей; соблюдение прав работодателей и работников в сфере туризма, в особенности прав трудящихся-мигрантов и обеспечение гендерного равенства; стандарты качества и этики в контексте туризма; содействие социальному диалогу между правительствами и организациями работодателей и работников в сфере туризма [15]. Предусмотрено, что сотрудничество может быть начато и в других сферах.

Помимо договоров между СУ ООН, которые могут осуществлять правовое регулирование труда, были заключены меморандумы о взаимопонимании. На сегодня подписан меморандум между МОТ и ФАО (2004 г.) и заключен, путем обмена письмами, меморандум между Генеральным директором Международного бюро труда и Президентом совета ИКАО (1953 г.). Меморандумы о взаимопонимании являются более практическими документами и определяют, в частности, концептуальные основы сотрудничества (ст. 2 меморандума между МОТ и ФАО), цели такого сотрудничества (ст. 3 меморандума между МОТ и ФАО), сферы сотрудничества (ст. 3 меморандума между МОТ и ИКАО) и др.

Выводы. Таким образом, мы можем утверждать, что между СУ ООН создан договорной механизм сотрудничества по вопросам правового регулирования труда. Сердцевиной этого механизма является МОТ, которая заключила международные договоры с девятью другими СУ ООН. Этот факт позволяет сделать вывод, что вопросы регулирования труда могут входить в компетенцию десяти СУ ООН. Сферы сотрудничества определены как представляющие взаимный ин-



терес, но четко прописаны лишь в соглашениях между ЮНВТО и МОТ. Сферы сотрудничества также могут прописываться в меморандумах о понимании, но таких меморандумов на сегодня заключено лишь два.

Договоры предусматривают такие способы сотрудничества: 1) взаимное представительство в работе конференций и комитетов; 2) создание ОК; 3) обмен информацией и документами; 4) обмен сотрудниками; 5) распространение и обмен статистической информацией. Договоры могут предусматривать не все формы сотрудничества, а лишь те, которые из них. Наиболее полные договоры заключены с теми МО, с которыми сотрудничество осуществляется наиболее тесно.

Создание ОК является наиболее эффективной формой сотрудничества между МО, поскольку определенная сфера жизнедеятельности рассматривается с разных сторон и с позиций деятельности нескольких МО, которые дополняют друг друга. Такая форма сотрудничества может способствовать повышению эффективности международного права, в связи с чем требует дальнейшего изучения и разработки в теории международного права. Также требует дальнейшего изучения сотрудничество МО по вопросам труда с другими универсальными и региональными организациями.

Список использованной литературы:

1. 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.
2. Schermers H.G. International Institutional Law. Unity within diversity / Henry G. Schermers, Niels M. Blokker. – 4th rev. ed. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. – 1302 p.
3. Jenks W.C. The Common Law of Mankind / Wilfred C. Jenks. – New York: F.A. Praeger, 1958. – 456 p.
4. Алдашев Н. Б. Взаимоотношения между отдельными органами в системе ООН : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.10 «Международное право» / Н. Б. Алдашев. – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 1993. – 22 с.
5. Servais J.-M. International Labour Law: International Labour Standards / Jean-Michel Servais. – 3rd ed. – The Hague: Kluwer Law International, 2011. – 376 p.
6. Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева: Международное бюро труда, 2002. – 102 с.
7. Agreement Between the International Labour Organisation and the Food and Agriculture Organisation of the United Nations [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/fao.htm>.
8. Joint FAO/ECE/ILO Committee on Forest Technology, Management and Training. Facts about the Joint Committee [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/timber/joint-committee/facts.htm>. – Название с титул. экрана.
9. Thirteenth Session of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health. Report of the Committee. JCOH/2003/D.4. – 9-12 December 2003. – Geneva: International Labour Office, 2003. – 17 p.
10. Coppee G. Occupational Health Services and Practice / Georges H. Coppee // Encyclopaedia of Occupational Health and Safety // ed. Jeanne Mager Stellman. – 4th ed. – Vol. I. – Geneva: International Labour Office, 1998. – P. 16.18–16.23.
11. Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel, Geneva, 8–12 October 2012. Eleventh session. Final report // ILO, UNESCO. – Geneva: International Labour Office, 2013. – 25 p.
12. Agreement between the International Labour Organisation and the Intergovernmental Maritime Consultative Organization // UN Treaty Series. – Vol. 327.
13. Agreement between the International Labour Organisation and the International Atomic Energy Agency // Official Bulletin of the ILO. – 1958. – Vol. XLI. – No. 8.
14. Agreement between the International Labour Organisation and the UNIDO // Official Bulletin of the ILO. – 1992. – Vol. LXXV. – Series A, No. 1.
15. Agreement between the World Tourism Organization and the International Labour Organization [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/unwto.pdf>.