

Н. С. МЕЛЬНИК

Надія Сергіївна Мельник, аспірант Інституту
держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ФУНКЦІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ МОП

Наукова проблема статті полягає у визначенні загальної політики Міжнародної організації праці (далі – МОП) як системоутворюючої щодо всіх інших напрямів її діяльності як міжнародної організації з питань соціального співробітництва, тобто такої, що пов'язана із визначеною місією МОП – встановлення соціальної справедливості у сфері відносин між найманими робітниками, організаторами виробництва, державою та суспільством в цілому.

Обрання Генеральною конференцією МОП орієнтирів на ту чи іншу модель при реалізації функції загальної політики не є статичним; це динамічний процес, що залежить передусім від партійно-політичної розстановки сил у конкретно взятих країнах і, зрозуміло, від чинників історичної ситуації в глобальній політиці та макроекономіці.

Так, після Другої світової війни, коли в значній кількості країн перемогли соціал-демократичні уряди, а також сформувалися партійні коаліції, до числа яких входили комуністи, в МОП спостерігалися тенденції до ухвалення нормативних актів – конвенцій та рекомендацій, спрямованих на усунення дискримінаційних обмежень за расовою, статевою, релігійною, національною, соціальною та іншими ознаками. Це, зокрема, конвенція № 100 про рівну винагороду від 1951 р. (закликає встановлювати рівну оплату для чоловіків та жінок за оплату рівної цінності); конвенція № 105 про заборону примусової праці 1957 р. (забороняє використання будь-якої форми примусової чи обов'язкової праці як засобу політичного тиску, виховання, покарання за висловлювання політичних та ідеологічних поглядів, мобілізації трудових ресурсів, встановлення трудової дисципліни, покарання за участь у страйках і дискримінації); конвенція № 111 про дискримінацію у сфері праці 1958 р. (закликає до ведення національної політики, спрямованої на ліквідацію дискримінації при наймі, професійній підготовці, щодо умов праці за расовою ознакою, кольором шкіри, статтю, вірою, політичними поглядами, національним чи соціальним походженням). Взагалі, зміна курсу при посиленні лівих сил у розстановці світової геополітики потягла за собою і відповідну демократизацію стратегій Генеральних Конференцій МОП.

Дещо інша ситуація спостерігалася в міжвоєнний період, коли в МОП переважали правоконсервативні сили, ставлення яких до забезпечення загальносоціальної справедливості полягало у посиленні державного інтервенціонізму, що збігся із виникненням тенденції до реакції в Європі та появою макроекономічних програм кейнсіанства. Тоді було прийнято низку конвенцій, що встановлювали права профспілок та гарантували трудящим право на вільне утворення асоціацій, а також конвенції щодо захисту організацій підприємців і працівників від взаємного втручання та заходи щодо сприяння колективним переговорам.

Загалом, епоха кейнсіанського дирижизму, пережита Сполученими Штатами Америки і Європою в період великої економічної депресії, відбилася і на роботі МОП. Передусім йшлося не лише про відхід від моделі ліберальної держави із застосуванням репресивних заходів проти представників трудящих, із намаганням обминути радикальні революційні трансформації за радянським сценарієм, а про формування конвенціалізму та консенсуалізму, практично-юридичним відображенням чого виступив принцип тристоронності (трипартизму) в діяльності Генеральної конференції МОП.

До виникнення профспілкового руху соціальна справедливість розумілася в Європі і США переважно як *ретрибутивна*: держава мала втручатися в процеси соціального розвитку лише після того, як відбувся соціальний конфлікт між робітниками і підприємцями. Коли ж після Жовтневого перевороту в Росії виникла небезпека інтернаціоналізації рухів протесту та революції, і, разом із тим, необхідність міжнародно-правового врегулювання статусу профспілкових організацій, уряди західних демократій вжили невідкладних заходів щодо підтримання стратегії загальної політики консенсуалізму. Уряд ставав посередником між профспілками та підприємцями.

На сьогодні в руслі становлення політичної стратегії дистрибутивної справедливості виконання Генеральною конференцією МОП функцій загальної політики набуває нових рис у зв'язку із двома тенденціями розвитку інституту приватної власності та профспілкових організацій.

Право власності перестає виражатись класичною тріадою: володіння, користування і розпорядження майном. Йдеться про втручання профспілок в механізми оперативного управління виробничим процесом і обмеження, за рахунок цього, приватновласницьких прерогатив. У деяких країнах Півночі Європи загальна політика стає підкреслено соціалістичною; водночас зазнають модернізації й ті країни, які стають на шлях розвитку демократії. Саме тому функції загальної політики Генеральної конференції МОП розширюються у напрямі експортування досвіду розробки переговорних проєктів класового (загальносоціального) співробітництва.

МОП приймає міжнародно-правові акти у сфері праці в таких напрямках: право на працю, заборона примусової праці, право на колективні переговори, право на страйк, зайнятість і працевлаштування, умови

праці, охорона праці, соціальна співпраця працівників і роботодавців, мирні засоби вирішення трудових конфліктів, право працівників на створення професійних організацій тощо.

Метою статті є огляд основних нормативно-юридичних парадигм соціальної справедливості, які скеровують дії певних груп країн-членів МОП та, відповідно, учасників її Генеральної конференції.

Завданнями статті є:

1) розкрити зміст ключових презумпцій у діяльності МОП, що пов'язані з процесом нормотворення безвідносно до змісту конвенцій та рекомендацій;

2) встановити смисловий зв'язок між цими нормами-презумпціями та практичною реалізацією принципів рівності, свободи й соціальної справедливості.

Стаття присвячена проблемі зв'язку юридично-доктринального і нормативно-практичного рівнів діяльності МОП.

Як і будь-яка міжнародна організація із публічними повноваженнями, МОП через Генеральну Конференцію визначає стратегічні пріоритети в галузі нормотворення в трудовому та соціальному праві. Засадничими для її діяльності в сфері визначення загальної політики виступають, з одного боку, нормативні акти ООН, і з іншого боку – нею ж прийняті конвенції і рекомендації.

Аналіз рівня ефективності МОП у цьому напрямі приводить до висновків про те, що існував і продовжує існувати ряд чинників, які суттєво перешкоджають впливовості і дієвості загального політичного курсу МОП, зокрема:

проблеми, пов'язані з процедурою голосування, яка не відповідає реаліям життя і суперечила інтересам країн, що робили найбільший внесок у бюджет організації;

– глибокими розходженнями серед членів організацій щодо цілей і методів економічної та соціальної політики;

– зниженням професійного рівня співробітників секретаріатів¹.

Колізії виникають між МОП і національними урядами, що мають обмежені можливості щодо внесення в бюджет відповідних внесків. Справа полягає в тому, внески кожної країни-члена МОП визначаються можливостями платити, загальною фінансовою платоспроможністю країни. Остання, в свою чергу, залежить від рівня соціального та економічного розвитку, а також внутрішньополітичної стабільності. Більшість країн сплачують внески, що становлять 0,01 % бюджету, а основну суму складають внески західних країн (від 5 до 25 %). Водночас бюджетні витрати організації визначаються Генеральною конференцією на основі принципу «одна держава – один голос»².

Це створює передумови, які дають змогу малим і середнім країнам, фінансовий внесок яких незначний, шляхом голосування вирішувати проблеми й визначати програми відповідно до своїх інтересів. При цьому не завжди враховуються інтереси держав, що забезпечують основні надходження до організації.

Загальна політика Генеральної конференції базується на відповідних принципах (презумпціях), що визначають стратегічний вимір у створенні нормативних актів – конвенцій і рекомендацій в трудовій і соціальній сферах, зокрема³:

а) принцип рівності;

б) принцип соціальної справедливості;

в) принцип демократичності й загальносоціальної орієнтованості конвенцій та рекомендацій.

У Статуті організації принципи сформульовано в наступному вигляді:

– загальний і міцний мир можуть бути встановлені лише на ґрунті соціальної справедливості;

– існують умови праці, які призводять до несправедливості, нужди й злиднів для великої кількості людей, і це породжує таке невдоволення, яке ставить під загрозу мир і злагоду в усьому світі;

– незабезпечення їх у будь-якій країні є перешкодою для інших народів, які бажають поліпшити становище трудящих у своїх країнах.

Принцип рівності скеровує до прийняття Генеральною Конференцією (далі – ГК) лише таких конвенцій і рекомендацій, що дають змогу отримувати однакові результати впровадження тих чи інших трудових та соціальних норм в умовах різних країн. Країна, що ратифікує конвенцію, прийняту ГК, часто не має механізмів прямої реалізації приписів, закладених у сам нормативний документ. Проте йдеться не про обов'язки уряду неухильно дотримуватись і виконувати рекомендації ГК, а скоріше про зміну відповідних стратегічних пріоритетів трудової політики в масштабах країни (групи країн). Отже, принцип рівності дає змогу вести мову не про нав'язування однакових результатів впровадження норм МОП в умовах різних країн, а про однакові можливості скерування стратегічних зусиль в сфері трудової та соціальної політики урядами різних країн⁴.

Принцип соціальної справедливості скеровує до прийняття Генеральною Конференцією лише таких конвенцій і рекомендацій, що дають змогу дотримуватись кожній державі-члені принципу соціальної орієнтованості політики в галузі трудового та соціального законодавства.

Праця не є товаром. Даний принцип означає, що праця як процес, що відбувається з участю живої робочої сили, не може бути повністю товаризований, тобто робоча сила не може, згідно із цим принципом, вважатись речовим чинником праці, а людина як суб'єкт трудових правовідносин, відповідно, не може оцінюватись як річ.

Унеможливлення ставлення до людини як до речі зумовлює заборону різних форм визиску, несправедливої та негуманної експлуатації і всіляких форм економічного шантажу робітників, що зазвичай мають

місце в доіндустріальних державах, а також державах із перехідною економікою. Даний принцип увійшов у декларацію завдяки політичній активності й наполегливості профспілкового руху, який суттєво вплинув на стратегічні орієнтири трудової політики європейських держав після Другої світової війни.

За умови перетворення праці на товар виникає нова небезпека людству – тоталітарні та авторитарні режими, які, під гаслом обмеження сваволі дикого капіталізму, впроваджують доринкові форми експлуатації робочої сили. Останні, звісно, бувають альтернативою законів ринкової економіки, проте породжують найгірші й найспотвореніші форми замаскованої феодальної експлуатації трудящих⁵.

Саме тому даний принцип спрямований ще й на застереження урядів щодо необхідності підтримки профспілкових організацій як урівноважувача між роботодавцями та найманими працівниками. Звісно, така позиція профспілок вважається гідною альтернативою ринку дикого капіталізму, коли праця стає сто-відсотковим товаром, та тоталітарних держав, де мінімізується як товарне виробництво, так і вільна від примусу праця.

Свобода індивідуальної праці є всезагальною метою, якій має слугувати державна влада і від якої вся спільнота отримує свій сенс і доцільність. Соціальна система має реалізувати свободу й панування праці в соціумі, яке розуміється як усунення індивідуального капіталу-власності. Отже, прихильники доктрини соціал-комюнітаризму наполягають на тому, що капітал-власність, здобутий власними зусиллями, повністю відрізняється від того, який був основним володінням непрацюючого власника.

Свобода слова і свобода об'єднання є необхідною умовою постійного прогресу. Даний принцип дає змогу скеровувати членів-учасників сесії Генеральної конференції до всілякого заохочення політичних і наукових дискусій, дебатів та полеміки з приводу питань трудової політики.

Прогрес, себто поступальний рух вперед, може забезпечуватись лише відкритим діалогом між трьома соціальними групами: власниками виробництва (підприємцями), представниками трудящих (профспілками) і управліннями (представниками урядових кіл). Окрім свободи слова, необхідною умовою постійного прогресу є також свобода об'єднання.

Цей конструкт впроваджено в конституції більшої частини країн світу, проте на практиці він реалізується далеко не повсюдно. Існують країни, де свобода об'єднань суттєво обмежується, що негативно впливає на розвиток у руслі соціального прогресу.

Оскільки головним у доктрині МОП є обмеження класової боротьби між працею та капіталом із заміною останньої різними формами соціального діалогу та компромісу, то об'єднання виступають умовою прогресу не стільки в силу їх спроможності брати участь у політичній боротьбі, скільки завдяки представницьким функціям у системі демократії і парламентаризму⁶.

Злиденність у будь-якому місці є загрозою для загального добробуту. Праця, охорона здоров'я, житлове будівництво і соціальне забезпечення належать до числа тих конкретних галузей, де часто вимагається втручання держави. Стабільну економіку і стабільний політичний порядок неможливо побудувати в нестабільному суспільстві. Для того, щоб повністю реалізувати свій потенціал, люди повинні брати активну участь у розробці власних цілей, а їх голоси повинні бути почуті в директивних органах. Все це виключається в умовах *злиденності*, що пов'язується із недостатнім або ж неповноцінним харчуванням, незабезпеченістю житлових умов, нестачею або ж дефіцитом медичного обслуговування і супроводжується соціальним зубожінням – пауперизацією та люмпенізацією населення.

Наслідками злиденності як відповідного прояву граничної соціальної нерівності стають зростання статистики злочинності, алкоголізму та наркоманії, поява екстремістських рухів, що являють собою загрозу для загального добробуту. Саме тому стратегічним орієнтиром загальної політики ГК МОП стає боротьба на рівні міжнародно-правових норм за соціальну справедливість, що означає боротьбу, з одного боку, із люмпенізацією та пауперизацією, а з іншого, – різними олігархізаціями (буржуазно-ліберального, фашистського або ж комуністичного походження)⁷.

«Вільна держава, – зазначається в доповіді Генерального Директора МОП, – ґрунтується на тому принципі, що найвища міра особистого розвитку кожного індивіда є найвищою мірою розвитку тотальності (підкреслено і виділено нами – авт.). Це є принцип свободи. Тому найвищий розвиток індивіда і є справжнім життєвим завданням держави»⁸.

Боротьба із злиднями має вестись із неослабною енергією в кожній державі та постійними і погодженими зусиллями в міжнародному масштабі. Даний принцип стосується передусім необхідності мобілізації національних та міжурядових зусиль щодо впровадження єдиних міжнародно-правових стандартів охорони праці, заробітної плати, соціального забезпечення та медичного обслуговування. Він є логічним продовженням принципу соціальної справедливості, оскільки остання стає можливою лише через авангардну роль групи розвинених держав щодо тих континентів та регіонів, які відстають в соціально-економічному розвитку. Йдеться зокрема про відповідні зусилля міжнародної спільноти з допомоги у наданні досвіду боротьби із трудовою дискримінацією та соціальною незахищеністю, захисту та охорони прав матері й дитини, забезпеченні необхідного харчування, житла, можливостей для відпочинку та підвищення рівня культури трудящих тощо⁹.

Як бачимо, боротьба із злиднями включає в себе не лише підвищення соціально-економічного рівня життя робітників, але і їх культурного рівня. Разом із тим принцип стає на заваді державам, які під гаслами зростання культурного рівня трудящих не забезпечують на рівні національних стандартів трудового та соціального законодавства належного рівня життя. Дана ситуація стає особливо нетерпимою тоді, коли ініціати-

ви відповідних міжнародних організацій з поліпшення умов праці блокуються національними урядами з міркувань «безпеки», а стан незадоволеності більшості матеріальних та соціальних потреб проголошується найвищим досягненням. У цьому плані варто визнати, що перебування в складі МОП колишнього СРСР посприяло відходу від класичного розуміння злиднів як стану локальної соціальної дискримінованості робітників. Адже практично до середини 60-х рр. XX ст. бідність була нормальним соціальним явищем для села і переважної частини мешканців міста в СРСР¹⁰.

Представники трудящих та підприємців, що мають рівні права з представниками урядів, об'єднуються з ними для вільного обговорення і прийняття рішень з метою сприяння загальному добробуту.

Таке об'єднання стає можливим на ґрунті соціальної правової держави, що виступає нині точкою відліку у формуванні загальної політики МОП. Йдеться про нерозривний зв'язок, який існує нині між забезпеченням соціальної справедливості й соціальної правової держави як макрорегулятора правовідносин, що забезпечує пряме або ж опосередковане втручання в суспільні процеси формування соціальних життєустроїв через перерозподіл відповідних ресурсів у міжнародному масштабі.

Виходячи із зазначеного вище, можемо зробити висновки, що функція загальної політики полягає переважно у визначенні норм-принципів у сфері міжнародних трудових правовідносин, аксіоматичних засад для подальшого нормотворення – формулювання конвенцій та рекомендацій. Загальна політика є методологічно-настановчою щодо поточної діяльності, оскільки налаштовує діяльність делегатів Конференції на дотримання принципу соціальної справедливості, що являє собою баланс між юридичною рівністю і свободою, тобто, на уникнення комуністичного (фашистського) егалітаризму та олігархічного лібертизму. Ця модель соціальної справедливості може бути оцінена переважно як євроцентристська, що свідчить про політико-юридичну гегемонію європейських країн у прийнятті нормативних рішень Генеральною Конференцією МОП.

¹ www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_1/p4_25.html

² Устав Международной организации труда [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=993_154

³ Шуліка А. А. Міжнародна організація праці як основний світовий орган соціального партнерства / А. А. Шуліка // Грані. – 2010. – № 1 (69). – С. 100.

⁴ Там само. – С. 99.

⁵ uapravo.net/akty/pravovi/page265.htm

⁶ Кучумова І. Ю. Державне регулювання ринку праці в умовах трансформації економіки : монографія / І. Ю. Кучумова. – Х. : НТМТ, 2009. – С. 111–112.

⁷ Декларация МОП про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації: прийнята Міжнар. конф. праці на її 97-й сесії 10 червня 2008 р. // Труд за рубежом. – 2008. – № 4. – С. 142.

⁸ Там само. – С. 143–144.

⁹ www.vuzlib.net/me_kneu/9-4.htm

¹⁰ Жернаков В. Міжнародний аспект регулювання соціально-правових відносин // Право України. – № 4. – 2001. – С. 59–61.

Резюме

Стаття присвячена проблемі зв'язку юридично-доктринального і нормативно-практичного рівнів діяльності МОП.

Ключові слова: міжнародна організація права, функція загальної політики МОП, соціальна справедливість.

Резюме

Статья посвящена проблеме взаимосвязи юридически-доктринального и нормативно-практического уровней деятельности МОП, социальная справедливость.

Ключевые слова: международная организация права, функция общей политики МОП, социальная справедливость.

Summary

The article is devoted the problem of interaction the law-doctrinal and law-practice levels of LIO.

Key words: labor international organization, general policy-function, social equality.

Отримано 19.06.2012