**Механизм контроля за применением международных трудовых стандартов**

Система и особенности контроля МОТ за применением международных трудовых норм. Система контроля Международной организации труда за соблюдением установленных ею стандартов состоит из двух основных частей: регулярный надзор, состоящий в обязанности государств государств-членов МОТ представлять доклады по ратифицированным и по нератифицированным конвенциям МОТ, а также рассмотрение жалоб и заявлений по поводу нарушений международных стандартов труда специализированными контрольными органами МОТ.

В соответствии со ст. 22 Устава каждое государство-член МОТ обязано представлять ежегодные доклады Международному бюро труда относительно принятых им мер для применения конвенций, к которым оно присоединилось. Эти доклады должны предоставляться в такой форме и содержать такие сведения, как того потребует Административный совет. Как указывается в ч. 2 ст. 23, пар. 2 Устава, Генеральный директор представляет на ближайшей сессии Конференции резюме присланных ему отчетов и докладов. На правительства возлагается обязанность рассылать представительным организациям работников и работодателей, копии отчетов и докладов, направленных Генеральному директору. Это делается для того чтобы представители работников и работодателей имели возможность комментировать адекватность сведений, предоставляемых правительствами. Доклады предоставляются по четырем темам: а) о мерах, предпринятых для представления конвенций и рекомендаций перед компетентными властями страны (обычно имеются ввиду органы законодательной власти), в этих докладах должны содержаться сведения о соответствующих органах власти, а также отчеты о принятых мерах; б) о мерах, принятых для применения ратифицированных конвенций; в) о мерах, принятых для применения ратифицированных конвенций на территориях вне метрополии; а также г) об отношении национального законодательства и практики применительно к рекомендациям и нератифицированным конвенциям. [1] Наиболее важной и детально регламентированной частью регулярного надзора является обязанность предоставлять отчеты по ратифицированным конвенциям. Административный совет предоставляет государствам специальные формы для отчетов. Частота предоставления отчетов и степень их детализации зависит от того, предоставлялись ли уже отчеты по данной конвенции, от степени приоритетности конвенции, в отношении которой дается отчет. В любом случае, если отчет предоставляется в связи с комментариями организаций работников или работодателей, он должен быть наиболее подробным. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Комитет экспертов) был создан вместе с Комитетом Конференции по применению конвенций и рекомендаций (далее – Комитет Конференции) в 1926 г. на Восьмой сессии Международной конференции труда для осуществления контроля за соблюдением государствами-членами своих обязательств, вытекающих из норм. Комитет экспертов состоит из авторитетных экспертов, не представляющих ни государство, ни работников, ни работодателей. Выбор экспертов осуществляется на личной основе по критериям беспристрастности, независимости и профессионализма. Эксперты назначаются из максимального количества разных регионов мира для того, чтобы были представлены различные экономические, социальные и юридические системы. В настоящее время в Комитете экспертов работает девятнадцать специалистов, которые назначаются Административным советом по представлению Генерального директора МБТ. Срок полномочий экспертов – три года и является возобновляемым. Часто эксперты работают в Комитете в течение многих лет подряд. Заседания Комитета экспертов проводятся ежегодно в конце ноября – начале декабря в условиях конфиденциальности. Представители ООН и других международных организаций могут быть приглашены на заседания. Комитет экспертов возлагает на каждого из своих членов ответственность за какую-либо группу конвенций или за конкретные вопросы. МБТ представляет члену Комитета экспертов соответствующую информацию по вопросу. Эксперт по своей инициативе или инициативе другого члена Комитета экспертов может осуществлять консультации с другими членами Комитета. Каждый член Комитета готовит проекты замечаний и прямых запросов, которые потом одобряются всеми членами Комитета экспертов. Для особо сложных и общих вопросов готовятся специальные рабочие группы. Ежегодно в марте выходит доклад Комитета экспертов, адресованный Административному совету. [3] Доклад вместе с прямыми запросами Комитета экспертов (см. ниже) рассылается государствам-членам МОТ. Заключения Комитета экспертов обычно принимаются единогласно, но в отдельных случаях возможно и принятие большинством голосов. В таком случае в докладе могут указываться особые мнения членов Комитета.

Доклад Комитета экспертов состоит из трех частей: а) общий доклад (обзор работы Комитета экспертов, а также привлечение внимания Административного совета к вопросам, представляющим общий интерес или особые трудности; б) замечания в адрес отдельных государств по поводу исполнения ими ратифицированных конвенций, а также представления конвенций на рассмотрение национальных компетентных органов. При отсутствии прогресса в связи со сделанными замечаниями, а также в случае их особой серьезности, замечания могут быть преданы широкой огласке и отправлены на рассмотрение Конференции и занесены в протокол Конференции. Прямые запросы – прочие комментарии, направляемые Генеральным директором МБТ от имени Комитета экспертов. Запросы не воспроизводятся в протоколе Конференции. Выражения признательности в связи с тем, что государство-член МОТ предприняло необходимые меры для исправления ранее сделанных замечаний; в) общий обзор национального законодательства в отношении актов, по которым были подготовлены доклады по нератифицированным конвенциям.

Комитет по применению международных трудовых стандартов Международной конференции труда (Комитет конференции). В отличие от Комитета экспертов, создающийся согласно ст. 7 Регламента Конференции, Комитет Конференции является трехсторонним органом, состоящим из представителей правительств, объединений работников и работодателей. Состав Комитета Конференции ежегодно утверждается на Международной конференции труда. Комитет избирает своего председателя и двух заместителей из числа представителей каждой из трех групп. Комитет рассматривает меры, принятые государствами членами для исполнения конвенций, к которым они присоединились, информацию и доклады, представляемые в соответствии со ст. 19 Устава, касающиеся рекомендаций и нератифицированных конвенций, а также меры предпринятые для применения ратифицированных конвенций на территориях вне метрополии согласно ст. 35 Устава. Комитет Конференции готовит доклад Конференции, который рассматривается пленарно. Комитет Конференции, по сути, является второй инстанцией рассмотрения жалобы на государство-члена МОТ после Комитета экспертов, поэтому основными документами, которые изучает Комитет Конференции, является доклад Комитета экспертов, а также возражения, сделанные правительствами в отношении этого доклада. Доклад Комитета Конференции заносится в протокол Конференции, а также выпускается отдельно и рассылается правительствам.

Главное средство воздействия Комитета Конференции на государства, допускающие нарушения международных трудовых стандартов – это привлечение международного внимания к этим нарушениям.

Существуют также специальные контрольные процедуры в рамках МОТ. Так, в соответствии со ст. 24 и 25 Устава, организации работников и работодателей могут подавать представления Международному бюро труда о том, что государство не исполняет должным образом ратифицированную конвенцию. Представления могут подаваться как национальными, так и международными объединениями работников и работодателей, причем, как в отношении собственного, так и иностранного государства. В случае получения такого представления Административный совет может организовать трехсторонний комитет по расследованию в отношении данного дела. Орган по рассмотрению назначается из состава членов Административного совета. В том случае, если государство не реагирует на запрос по сделанным в его отношении представлениям, Административный совет может опубликовать представление и свои ответы в связи со сделанным представлением.

Помимо представления, в соответствии со ст. 26 Устава, возможна также подача жалобы на государство-члена МОТ в связи с несоблюдением ратифицированной им конвенции. В таком случае создается специальная Комиссия по расследованию жалобы, которая готовит доклад с заключениями и рекомендациями о мерах по удовлетворению жалобы. Специального регламента работы Комиссии не существует, она сама определяет порядок своей работы. Основное отличие представления от жалобы заключается в том, что представление подается организациями работников и работодателей, а жалоба – государством-членом МОТ. [4] Комиссия по расследованию жалобы образовывалась Административным советом в девяти случаях, наиболее современные из которых: рассмотрение вопросов, связанных с наймом рабочих из Гаити на плантациях сахарного тростника в Доминиканской Республике (1983 г.); права профсоюзов в Польше – исторический случай, когда в результате рассмотрения отношений государства и профсоюза «Солидарность» между странами советского блока и МОТ начался реальный диалог в области свободы объединения (1984 г.); права профсоюзов в Беларуси (2003 г.); право на организацию работодателей в Никарагуа (1990 г.); дискриминация в связи с политическими взглядами в государственном секторе ФРГ (1987 г.); дискриминация в Румынии (1991 г.). Наибольший общественный резонанс в последние годы вызвало рассмотрение вопроса о массовом использовании принудительного труда в Мьянме, заставившее правительство Мьянмы ограничить нарушения прав человека. [5] Важной специальной процедурой контроля за соблюдением международных трудовых стандартов является жалоба относительно нарушения принципа свободы объединения и деятельность Комитета Административного совета по свободе объединения (Комитет по свободе объединения). Комитет по свободе объединения был создан в 1950 г. в соответствии с соглашением между МОТ и ООН для реализации специальной процедуры контроля в области, которая является приоритетной для МОТ – свободе объединения. Данная процедура – дополнительная и не замещает общих контрольных механизмов в рамках МОТ. [6]

Комитет по свободе объединения образуется на трехсторонней основе и состоит из девяти членов, девяти заместителей, а также независимого председателя. Важно отметить, что жалобы рассматриваются Комитетом по свободе объединения независимо от того, несет ли данная страна обязательства по конвенции, касающейся свободы объединения. Юридически это обосновывается тем, что присоединяясь к Организации, государства приняли на себя обязательство соблюдать положения Устава МОТ, в котором закреплена обязанность соблюдать фундаментальный принцип свободы объединения.

Комитет по свободе объединения собирается три раза в год. Жалобы в Комитет представляют объединения работников и работодателей как на международном, так и на национальном уровне. В случае поступления жалобы о нарушениях в области свободы объединения Международное бюро труда направляет информацию о фактах, послуживших основой для жалобы, соответствующему правительству. Ответ правительства направляется организации, обратившейся с жалобой. Ответы на соответствующие уведомления должны осуществляться в течение месяца.

Комитет по свободе объединения может принять заключение о необходимости запросить у правительства дополнительную информацию. После вынесения заключений Комитет может рекомендовать Административному совету направить заключения соответствующему правительству, обратив его внимание на отклонение от принципов в области свободы объединения. По случаям, требующим более углубленного рассмотрения, направляется отдельный доклад.

Административный совет может также создавать Комиссию по расследованию и примирению в области свободы объединения, состоящую из девяти независимых экспертов, работающих, как правило, в группах по три человека. Также как и Комиссия по рассмотрению жалоб, данная Комиссия самостоятельно определяет порядок своей работы.

И Комитет экспертов, и Комитет по свободе объединения являются первыми инстанциями по рассмотрению жалоб, и работают в тесном сотрудничестве друг с другом. Принципиальная разница в их деятельности заключается в том, что Комитет экспертов осуществляет контроль за юридически четким исполнением любых ратифицированных конвенций, в то время как Комитет по свободе объединения рассматривает только вопросы, касающиеся прав представителей работников и работодателей, но при этом не ограничивается юридическими нормами, которые прямо выражены в соответствующих конвенциях. Комитет по свободе объединения, по сути, обладает нормотворческими полномочиями, вырабатывая и публикуя принципы, касающиеся свободы объединения, применительно к конкретным ситуациям. [7] Есть специальные механизмы, касающиеся соблюдения государствами-участниками МОТ Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики 1977 г. (Декларация 1977 г.), а также Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г. (Декларация 1998 г.). [8] Обе декларации носят рекомендательный характер, тем не менее, Международная организация труда осуществляет наблюдение за соблюдением заложенных в них принципов государствами-членами МОТ на добровольной основе.

В отношении Декларации 1977 г. установлена процедура доклада о соблюдении ее принципов, а также предусмотрен механизм разрешения споров о ее применении. [9] В Декларации 1998 г. указывается на меры, цель которых состоит в том, чтобы поощрить усилия государств-членов МОТ по содействию соблюдению основополагающих принципов и прав, провозглашенных в Уставе МОТ, Филадельфийской декларации и подтвержденных Декларации 1998 г. [10] Эти меры заключаются в представлении государствами ежегодных докладов относительно нератифицированных основополагающих конвенций МОТ, а также глобального доклада, [11] цель которого состоит в том «…чтобы дать в динамике общую картину по каждой из категорий основополагающих принципов и права за предшествующий четырехлетний период и создать основу для оценки эффективности предоставленной Организацией помощи, а также для определения приоритетов на последующий период в форме планов мероприятий по техническому сотрудничеству, имеющих целью, в частности, привлечение внутренних и внешних ресурсов, необходимых для их выполнения». [12] Доклад предоставляется ежегодно по одному из четырех фундаментальных принципов в сфере труда, закрепленных в ст. 2 Декларации 1998 г., а именно: a) свободе объединения и упразднении всех форм принудительного или обязательного труда; cодейственном запрещении детского труда; и d) недопущении дискриминации в области труда и занятий.

Контроль за исполнением региональных актов в сфере труда. Помимо актов Международной организации труда, как уже отмечалось выше, Российская Федерация, являясь членом Совета Европы, ратифицировала в 1998 г. Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.). К Конвенции применим достаточно сложный механизм исполнения, затрагивающий Генерального Секретаря Совета Европы, Парламентскую Ассамблею Совета Европы и Европейский Суд по правам человека. [13] Россия также подписала в 2000 г. Европейскую Социальную Хартию 1996 г., [14] однако, ратификация ее до сих пор не состоялась.

Российская Федерация признает компетенцию Европейского суда по правам человека, который рассматривает дела, в том числе, по искам, связанным с нарушением Конвенций МОТ. [15] Из контрольных механизмов в рамках СНГ следует отметить Комиссию по правам человека Содружества Независимых Государств (КПЧ СНГ), расположенную в г. Минске, которая осуществляет контроль за соблюдением Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека. Определенный интерес представляют механизмы контроля за соблюдением Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере труда. В отношении большей части из одиннадцати трудовых принципов, закрепленных в этом соглашении, применяются «мягкие» механизмы контроля, суть которых состоит в обсуждении имеющихся сложностей и при возникновении серьезных проблем – вынесении их на широкое обсуждение. Меры «жесткого» контроля применяются при нарушении трех принципов: минимальной заработной платы, детского труда и охраны труда. Независимый арбитраж в этих случаях имеет право налагать экономические санкции в отношении работодателя или отрасли промышленности, где допущены такие нарушения.

**Понятие основополагающих трудовых стандартов**

Перечень основополагающих трудовых стандартов был зафиксирован в Декларации МОТ 1998 г. «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда». П. 2 Декларации гласит: «все государства-члены, даже если они не ратифицировали указанные Конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций, а именно: а) свободу объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров; б) упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; в) действенное запрещение детского труда; и т.д.) недопущение дискриминации в области труда и занятий…» Принцип свободы объединений и ведения коллективных переговоров направлен на защиту прав профсоюзов и иных объединений работников (советов трудового коллектива, производственных советов и др.) и возможности свободно обсуждать с работодателем условия труда и другие вопросы, связанные с трудовой деятельностью работников у данного работодателя.

Понятие принудительного труда, по сути, включает в себя обязательный труд, который наряду с рабским трудом, не является свободным и, следовательно, нарушает основные права человека, закрепленные в ст. 23 Всеобщей Декларации прав человека.

Исключение дискриминации в области труда затрагивает в первую очередь прием на работу и равное отношением ко всем работникам предприятия вне зависимости от качеств и свойств, не имеющих непосредственной связи с их трудовой деятельностью.

Запрещение детского труда имеет целью исключить, прежде всего, такие его формы, которые ставят под угрозу безопасность и здоровье детей.

К моменту принятия Декларации МОТ эти четыре принципа уже были закреплены в ряде Конвенций МОТ: – право на ассоциации – Конвенция МОТ №87; – право на коллективные переговоры – Конвенция МОТ №98; – упразднение принудительного и обязательного труда – Конвенция МОТ №26 и №105; – запрет дискриминации работников – Конвенция МОТ №100 и №111.

Признание норм, закрепленных в Декларации и указанных Конвенциях МОТ, подавляющим большинством государств-членов МОТ, безусловно, стало одной из причин, инициировавших поиск способа принуждения к их соблюдению «неприсоединившихся» государств и нарушителей конвенций.