



ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ ПРО ПРАЦЮ НА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОМУ РІВНІ



Шашкова-Журавель Ірина Олександрівна - доктор філософії права, професор МКА, заступник завідувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Н.Н. Інституту права МАУП

Литвиненко Віктор Іванович - доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Н.Н. Інституту права МАУП

УДК 341.1/8; 349.2.

Научная статья направлена на комплексное исследование разнообразной научной мысли о сущности и специфики механизма реализации международно-правовых норм о труде на внутригосударственном уровне. Главное внимание авторы акцентируют на анализе научной мысли о понятии и особенности внутригосударственной реализации норм международного трудового права. Также в статье исследуются научные взгляды ученых на факторы, которые содействуют эффективной реализации международных норм о работе. Авторами предоставляется своё видение механизма, особенностей и факторов усиления эффективности внутригосударственной реализации международных норм о работе.

Ключевые слова: имплементация международных норм о труде, механизм имплементации международных норм о труде, специфика, факторы имплементации.

This article aims at a comprehensive study of a diverse scientific thought about the essence and specificity of the mechanism for the implementation of international legal norms on labor at the national level. The main attention of the authors is devoted to the analysis of scientific thought about the concept and peculiarities of the domestic implementation of the norms of international labor law. Also, the article investigates the scientific views of scientists on factors contributing to the effective implementation of international labor standards. The authors provide their own vision of the mechanism, the peculiarities and factors that enhance the effectiveness of the domestic implementation of international labor standards.

On the basis of the analysis of pluralistic scientific thought about the essence and specificity of the domestic implementation of international legal norms on labor, the authors state that the mechanism of internal state implementation (implementation) of international labor standards includes consecutive, purposeful and mutually agreed measures taken by the authorized bodies for the purpose of legal and organizational provision of the provisions and implementation of the objectives of international labor norms and standards at the level of domestic legislation and practice.

According to the authors, the main feature of the domestic implementation (implementation) of the norms of international labor law is due in the first place to the specifics of labor rights, which, according to the theory of generations of human rights, are characterized by so-called «secondary» and frequent use of appraisal, not sufficiently clear categories for formulation the said rights at the level of international legal acts, and secondly, the absence of the self-executing nature of most international labor standards, which necessitates their specificity and detail at the interstate level.

The authors also point out that an important factor in enhancing the effectiveness of the implementation of international labor law at the domestic level is the creation of a socio-economic framework to ensure the real possibility of domestic implementation of the international labor standards that is achieved in many respects by taking into account and the introduction at the national level of the proposals formulated in the recommendations of the International Labor Organization.

The key words: implementation of international norms on labor, mechanism of implementation of international labor standards, specificity of implementation of international labor norms, factors of implementation of international labor norms.

Артикул științific cuprinde o analiză empirico-științifică cu privire la specificul mecanismului de implementare a normelor juridico-internaționale privind munca la nivel interstatal. O atenție deosebită, autorii atrag analizei gândirii științifice privind conceptul și subtilitățile politicii interstatale în implementarea normelor dreptului internațional al muncii. La fel, în articol sunt studiate opiniile științifice privind factorii care contribuie la realizarea efectivă a normelor internaționale în domeniul muncii. Autorii își prezintă propriile viziuni asupra mecanismului, factorilor și subtilităților realizării politicii interstatale în domeniul implementării normelor internaționale privind munca.

Cuvinte-cheie: implementarea normelor internaționale privind munca, mecanismul de implementare a normelor internaționale privind munca, specificul, factorii implementării.

Постановка проблеми. Слід зазначити, що ефективність реалізації міжнародних трудових норм на національному рівні визначає не тільки стан забезпеченості всього комплексу індивідуальних та колективних прав працівників у державах світу, а також відіграє ключове значення у подоланні бідності в світовому масштабі. Разом з тим проблема ефективного внутрішньодержавного здійснення приписів міжнародних трудових норм залишається не повністю вирішеною для багатьох держав світу, в тому числі для нашої держави, що обумовлює актуальність подальших ґрунтовних наукових досліджень у даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реалізації норм міжнародного трудового права на внутрішньодержавному рівні знаходилося у полі зору таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Е.М. Аметистов, О.Ю. Білоус, Н.Б. Болотіна, Ю.О. Верещинський, М.М. Грекова, О.В. Жадан, Т.А. Занфірова, А.В. Іванова, М. Кабаченко, І.Я. Кісельов, В.Л. Костюк, К.В. Мельник, Ю.М. Прокопчук, Ф.А. Цесарський, Н. Валтікос та ін. Однак, потрібно відмітити досі тривалу наукову дискусію щодо особливостей та чинників, що впливають на ефективність внутрішньодержавної реалізації міжнародно-правових норм про працю, що обумовлює необхідність подальших наукових досліджень вказаних питань.

Формулювання цілей статті. Метою даної наукової статті є комплексне дослідження багатоманітної наукової думки про сутність та специфіку механізму реалізації міжнародно-правових норм про працю на внутрішньодержавному рівні. Відповідно до мети були сформульовані наступні завдання даної наукової статті:

- аналіз наукової думки про сутність та специфіку внутрішньодержавної реалізації норм міжнародного трудового права;
- дослідження наукових поглядів вчених на чинники, що сприяють ефективній реалізації міжнародних норм про працю;
- формулювання власного бачення особливостей та чинників посилення ефективності внутрішньодержавної реалізації міжнародних норм про працю.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи особливості реалізації норм міжнародного трудового права на внутрішньодержавному рівні, необхідно відмітити те, що вони, в багатьох аспектах, визначаються особливостями трудових прав людини, що належать до «прав другого покоління» та являють собою центральний елемент соціально-економічних прав. До вказаних специфічних ознак трудових прав людини, обумовлених їх «вторинністю», зокрема, слід віднести:

- наявність менш імперативних зобов'язань держав, як на універсальному, так і на регіональному рівні, щодо забезпечення захисту трудових прав у порівнянні із громадянсько-політичними правами;

- необхідність вжиття з боку держави активних дій (виконання позитивних зобов'язань) для забезпечення вказаних прав;

- потреба у значних фінансових та часових витратах з боку держави для забезпечення можливості індивіда ефективно реалізувати свої трудові права [1; С.18].

Слід зазначити, що видатний дослідник міжнародного трудового права Е. М. Аметистов справедливо відмічає вирішальний вплив засобів внутрішньої політики держави на імплементацію міжнародних норм про працю і, відповідно, на реалізацію цілей вказаних норм. Вчений зазначає, що пряма імплементація державою статті 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (якою передбачено зобов'язання держав визнавати право індивідів на працю та вживати заходи для забезпечення можливості його реалізації) відбувається в тому випадку, коли здійснювана державою внутрішня політика є спрямованою на досягнення неухильного соціального, економічного і культурного розвитку та забезпечення повної продуктивної зайнятості [2; С. 7].

На думку О.В. Жадана, реалізація міжнародних трудових принципів і норм потребує створення умов для їх сприйняття на рівні національного законодавства, що, зокрема, включає визначення порядку застосування міжнародно-правових актів про працю та відповідальності за недотримання їх положень. Щодо нашої держави, вчений виокремлює два основні способи взаємодії міжнародних трудових стандартів та внутрішньодержавного трудового права – пряма імплементація міжнародних трудових норм на внутрішньодержавному рівні (є більш поширеним способом впливу міжнародного трудового права на національному рівні та передбачає визнання ратифікованих міжнародних договорів у сфері праці частиною національного законодавства), а також прийняття внутрішньодержавних правових актів з врахуванням міжнародних трудових норм. Ми погоджуємось з думкою О.В. Жадана

про те, що забезпечення більш ефективного та сприятливого впливу міжнародних трудових норм на існуючі в державі соціально-трудова відносини потребує урахування при їх імплементації наступних особливостей держави:

- типу національної правової системи;
- рівня розвитку економіки та культури;
- особливостей історичного розвитку та існуючих традицій [3].

Український вчений К.В. Мельник, аналізуючи питання адаптації національного трудового законодавства до міжнародних норм про працю, приділяє увагу категорії «модифікація національного трудового законодавства», що, на думку вченого, являє собою виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань у сфері праці у поєднанні із здійсненням глобального узгодження національного трудового права з міжнародними трудовими нормами, зокрема, приписами ратифікованих державою конвенцій Міжнародної організації праці. Ми погоджуємось з К.В. Мельником, який зазначає про важливість соціального середовища, об'єктивно існуючих умов для зближення національного трудового законодавства з міжнародним трудовим правом, які фактично виступають підставами для такої гармонізації. Право, на думку вченого, може або стимулювати створення вказаних умов або здійснювати оформлення вже існуючих умов. До юридично-технічних засобів забезпечення вказаної модифікації національного трудового права у відповідності з міжнародними універсальними або регіональними нормами про працю К.В. Мельник відносить:

- включення до національного трудового законодавства норм міжнародного трудового права без змін (позитивна рецепція);
- виключення тих національних трудових норм, що суперечать міжнародно-правовим актам з питань праці (негативна рецепція);
- ратифікація міжнародних договорів з питань праці;
- прийняття національних нормативно-правових актів з питань праці, що відсилають до міжнародно-правових актів [4]

Окреслюючи специфіку правових механізмів внутрішньодержавної імплементації норм міжнародного трудового права А.В. Іванова

зазначає, що в державах, які визнають примат міжнародного права або які сприймають міжнародне право як право своєї держави, реалізація норм міжнародного трудового права здійснюється автоматично на підставі відповідних конституційних положень та не потребує обов'язкового прийняття спеціальних внутрішньодержавних нормативно-правових актів. Разом з тим вчена підкреслює, що імплементація міжнародних норм про працю не обмежується правотворчою діяльністю держави, спрямованою на відтворення на рівні національного законодавства положень міжнародного договору з питань праці, в якому держава бере участь. Ми поділяємо думку А.В. Іванової, яка зазначає, що державна діяльність, спрямована на реалізацію міжнародних трудових стандартів, потребує вжиття широкого спектру організаційних заходів [5].

Співавтори І. Якушев та П. Пилипенко, розглядаючи взаємодію норм міжнародного трудового права і національного законодавства, висловлюють думку про відсутність власної юридичної сили міжнародного права на території держави, волевиявлення якої, як територіального суверена, опосередковує дію міжнародного права на внутрішньодержавному рівні. Співавтори вказують на можливість впливу міжнародного договору на внутрішньодержавні відносини лише за умови набрання ним сили національно-правової норми, що відбувається за рахунок прийняття спеціального внутрішньодержавного акту. При цьому, дублювання норм міжнародного договору на рівні внутрішньодержавного нормативно-правового акту може як мати місце, так і не мати місця. Такий внутрішньодержавний нормативно-правовий акт або містить загальні положення щодо визнання норм міжнародного права такими, що наділені внутрішньодержавною волею, або містить положення про визнання такими окремих норм міжнародного права. Вчені ведуть мову про наступні шляхи наділення міжнародних договорів з питань праці силою державної волі:

- текстуальне відображення положень міжнародних договорів на рівні внутрішньодержавних нормативно-правових актів;

- включення до внутрішньодержавних нормативно-правових актів, адаптованих до права держави міжнародно-правових положень;

- вияв на законодавчому рівні згоди на застосування вказаних договорів в інший спосіб [6].

Аналізуючи місце та роль міжнародних договорів з питань праці в системі національних джерел трудового права, Л.В. Костюк відмічає їх важливе значення у забезпеченні якісного реформування національної системи нормативно-правового регулювання трудових відносин у зв'язку із наступними аспектами:

- втіленням у міжнародних договорах міжнародних стандартів та міжнародного досвіду щодо нормативного регулювання трудової сфери;

- забезпеченням міжнародними договорами з питань праці нормативного підґрунтя для національної нормотворчості в галузі праці;

- важливістю ролі міжнародних договорів з питань праці у забезпеченні вдосконалення, модернізації, а також гармонізації національного трудового права з нормами міжнародного трудового права [7].

Досліджуючи сутність міжнародних стандартів праці та їх значення для національної імплементації міжнародного трудового права, потрібно зазначити, що згідно з визначенням Міжнародної організації праці, міжнародні стандарти праці являють собою інструменти, за допомогою яких уряди, на підставі консультацій із соціальними партнерами, забезпечують розробку та впровадження соціальної політики та трудового законодавства у відповідності до міжнародно-визнаних стандартів. У рамках Міжнародної організації праці наголошується на тому, що міжнародні трудові стандарти є орієнтирами для гармонізації національного законодавства та практики з міжнародно-правовими приписами. При цьому реалізація міжнародних стандартів праці на внутрішньодержавному рівні може здійснюватись різними шляхами. Так, деякі держави не ратифікують певну конвенцію, однак проводять у відповідність до неї своє національне законодавство, а інші держави демонстру-

ють досить швидко ратифікацію конвенцій Міжнародної організації праці, після чого, за допомогою технічної допомоги та коментарів контрольних органів МОП, здійснюють приведення національного законодавства та практики у відповідність до вимог конвенції [8].

О.Д. Гостюк наголошує на фундаментальній ролі, яку відіграють міжнародні стандарти праці у забезпеченні національної імплементації міжнародних трудових норм, виступаючи водночас правовими орієнтирами для розвитку національного трудового законодавства держав та критеріями оцінки визнання світовим співтовариством фундаментальних засад, що згодом знайдуть відображення на рівні того чи іншого міжнародно-правового акту. Вказані міжнародні стандарти у сфері праці вчена розглядає як визнані світовим співтовариством вихідні засади, що, у відповідності до загальновизнаних принципів права визначають підґрунтя правового регулювання відносин праці [9].

Аналізуючи чинники, що впливають на ефективність внутрішньодержавної імплементації міжнародних норм про працю, слід зазначити, що ми поділяємо думку Т.А. Занфірової, яка зазначає про наявність зовнішніх, внутрішніх та змішаних чинників імплементації міжнародних трудових норм. Так, до зовнішніх чинників належить структурно - функціональна специфіка, власне, міжнародних норм про працю (насамперед, прийнятих в рамках МОП міжнародно-правових конвенцій та рекомендацій). Внутрішні чинники включають соціально-економічні, політичні, а також інші внутрішньодержавні особливості, що здійснюють вплив на процес та результати внутрішньодержавної імплементації міжнародних норм про працю (зокрема, рівень розвитку профспілкового руху, національна судова практика в трудових справах тощо). Змішані чинники пов'язані із проблемою співвідношення внутрішньодержавного та міжнародного права та поєднують як зовнішні так і внутрішні фактори. Також слід цілком погодитись із Т.А. Занфіровою в тому, що до чинників, які створюють перешкоди на шляху імплементації міжнародних трудових норм в Україні, зокре-

ма, належить правовий нігілізм та корупція [10].

Досліджуючи наукову думку про перешкоди та складнощі на шляху внутрішньодержавної імплементації міжнародних норм про працю, слід зазначити, що на думку Ф.А. Цесарського, застосування міжнародних конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці на внутрішньодержавному рівні ускладнюється тим, що правові норми, що містяться у вказаних міжнародно-правових актах характеризуються різною галузевою належністю, яку часто навіть важко визначити. Так, частина вказаних норм належить до міжнародного публічного права, інші норми належать до міжнародного приватного права, трудового або конституційного права. На думку вченого, ефективній реалізації вказаних норм на внутрішньодержавному рівні сприятиме уникнення зайвого перевантаження галузі трудового права за рахунок імплементації частини міжнародно-правових актів МОП у сферу господарського, цивільного та конституційного права [11].

Ми поділяємо думку Ф.А. Цесарського щодо різної галузевої належності норм, що містяться в міжнародно-правових актах МОП. Численні принципові положення, що сформульовані на рівні декларацій та конвенцій МОП заслуговують на своє сприйняття на рівні конституційного права.

Українська вчена М.М. Грекова звертає увагу на те, що на шляху до виконання державою всіх її міжнародних зобов'язань за певним міжнародним договором з питань праці часто постає брак внутрішніх ресурсів. Відтак, одним із шляхів підвищення рівня забезпеченості трудових прав на національному рівні та оптимізації соціальної політики держави вчена вбачає використання окремих положень нератифікованих міжнародних договорів з питань праці на правозастосовчому рівні. До структурних елементів механізму внутрішньодержавної імплементації міжнародних трудових стандартів М.М. Грекова відносить:

- систему нормативно-правових актів національного рівня, що забезпечують правові засади національної імплементації міжнародних стандартів праці;

- систему органів державної влади, що беруть участь у внутрішньодержавній імplementації міжнародних трудових норм з метою забезпечення виконання міжнародно-правових зобов'язань держави у сфері захисту трудових відносин [12].

На нашу думку, варто погодитись із вище наведеним баченням вченої про важливість хоча б часткового виконання державами приписів конвенцій, які поки що є не ратифікованими для посилення забезпеченості трудових прав індивідів на національному рівні. Такі заходи видаються корисними також з огляду на універсальні тенденції інтеграції та гармонізації.

Безумовно, важко переоцінити сприятливий вплив, що здійснюється існуючим у рамках Міжнародної організації праці тристороннім контрольним механізмом на стан внутрішньодержавної реалізації міжнародних трудових норм. Його перевагою є розповсюдження системи контролю на виконання державами вимог не лише ратифікованих, а також нератифікованих конвенцій, які віднесені до основоположних та є такими, що передбачають дотримання в силу самої участі держави в Міжнародній організації праці.

Вказаний контрольний механізм включає систему здійснюваного на регулярній основі нагляду за реалізацією державами приписів ратифікованих, а також, не ратифікованих конвенцій Міжнародної організації праці та передбачає розгляд періодичних доповідей держав-учасниць Організації, а також розгляд контрольними органами Міжнародної організації праці заяв та скарг щодо порушень міжнародних стандартів праці. При цьому обов'язок держав звітувати щодо виконання приписів саме ратифікованих конвенцій являє собою найважливіший та найбільш регламентований аспект здійснюваного в рамках Міжнародної організації праці регулярного контролю. Так, згідно зі статутом Міжнародної організації праці, держава зобов'язана звітувати, згідно з формою, визначеною Адміністративною радою, Міжнародному бюро праці, яке очолюється Генеральним директором МОП, про заходи, яких було вжито з метою забезпечення реалізації конвенції, до якої держава приєд-

налася. Після цього на найближчій сесії керівного органу МОП – Міжнародної конференції праці Генеральний директор МОП представляє резюме державних доповідей та звітів, що були йому надіслані. Як відомо, керівні органи МОП діють на рівній тристоронній основі – за участю представників урядів, представницьких організацій працівників та роботодавців. Відтак, досліджуваний контрольний механізм МОП передбачає обов'язок урядів держав, з метою забезпечення можливості тристороннього коментування поданих ними доповідей та звітів, надсилати їх копії соціальним партнерам – представницьким організаціям роботодавців та працівників [13].

Варто зазначити, що співавтори Й. Дохан, Х. Лернер та Ф. Мілман-Сіван вважають доцільним втілення в міжнародному трудовому праві концепції «поділеної відповідальності» (shared responsibility), згідно з якою відповідальність за реалізацію міжнародних трудових стандартів повинна поширюватися не тільки на держави та міжнародні організації, а також на роботодавців та споживачів. На думку вчених, різні учасники світового ринку праці повинні поділяти відповідальність за несправедливі умови праці у світі. До принципів вказаної «поділеної» відповідальності вчені відносять принцип пов'язаності; принцип бенефіціара; принцип потужності, а також принцип внеску [14].

Висновки. Отже, на підставі аналізу плюралістичної наукової думки про сутність та специфіку внутрішньодержавного здійснення міжнародно-правових норм про працю, є можливість констатувати наступне:

- механізм внутрішньодержавної реалізації (імplementації) міжнародно-правових норм про працю включає послідовні, цілеспрямовані та взаємоузгоджені заходи, що вживаються уповноваженими органами з метою юридичного та організаційного забезпечення запровадження положень та здійснення цілей міжнародних трудових норм та стандартів на рівні внутрішньодержавного законодавства та практики;

- головна особливість внутрішньодержавної реалізації (імplementації) норм міжнародного трудового права обумовлена, по-перше, специфікою трудових прав людини,

які, згідно з теорією поколінь прав людини, характеризуються так званою «вторинністю» та частим застосуванням оціночних, не досить чітких категорій для формулювання вказаних прав на рівні міжнародно-правових актів, по-друге відсутністю самовиконуваного характеру більшості міжнародно-правових норм про працю, що обумовлює необхідність їх конкретизації та деталізації на внутрішньодержавному рівні;

- важливим чинником посилення ефективності реалізації норм міжнародного трудового права на внутрішньодержавному рівні, на нашу думку, є створення соціально-економічного підґрунтя для забезпечення реальної можливості внутрішньодержавного здійснення приписів міжнародно-правових норм про працю, що досягається, в багатьох аспектах, шляхом врахування та запровадження на національному рівні пропозицій, сформульованих у рекомендаціях Міжнародної організації праці.

Література

1. Шашкова-Журавель І.О. Міжнародне трудове право: [навч. посіб.] / І.О. Шашкова-Журавель .- Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017.- 190 с.
2. Аметистов Э.М. Международное право и труд: Факторы имплементации международных норм о труде. – М.: Междунар. отношения, 1982. – 272 с .
3. Жадан О. В. Міжнародні трудові стандарти в системі державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні /- О. В. Жадан // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 1. - С. 239-246
4. Мельник К. В. До питання адаптації трудового законодавства до міжнародних норм / К. В. Мельник // Форум права. - 2011. - № 1. - С. 645-651
5. Іванова А. В. Особливості правових механізмів імплементації норм міжнародного трудового права у правовій системі України // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки. Випуск 5. Том 4, 2015. С.138-141
6. Якушев І. Взаємодія норм міжнародного права й трудового законодавства України /- І.Якушев, П. Пилипенко // Історико-правовий часопис. - 2013. - № 1. - С. 83-87. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2013_1_20
7. Костюк В. Л. Міжнародні договори у системі джерел трудового права: науково-теоретичний підхід / В. Л. Костюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. - 2015. - Вип. 31(2). - С. 65-68
8. How International Labour Standards are used. The International Labour Organization. <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/lang--en/index.htm>
9. Гостюк О.Д. Право на працю як міжнародний стандарт / О.Д. Гостюк // Право і суспільство № 4 частина 2, 2018. С. 92-97
10. Занфірова Т. А. Чинники імплементації норм міжнародного трудового права в національне трудове законодавство: до постановки проблеми // Сучасні виклики українського права у контексті європейської інтеграції. Бюлетень №3 (3), червень 2016 р.- С. 35-37
11. Цесарський Ф.А. Співвідношення норм національного трудового права й міжнародно-правових актів у регулюванні інституту трудового договору / Ф. А. Цесарський // Проблеми законності. - 2012. - Вип. 119. - С. 102-109
12. Грекова М.М. Механізм національної імплементації міжнародних трудових стандартів. Юридичний науковий електронний журнал. № 3, 2016. С. 72-76
13. Переверзева О. С. Система та особливості нагляду і контролю МОП із застосуванням міжнародних трудових норм / О.С. Переверзева // Держава і право. Юридичні і політичні науки. - 2014. - Вип. 64. - С. 338-345
14. Dahan Y., Lerner H & Milman-Sivan F., Shared Responsibility and the International Labour Organization, 34 Mich. J. Int'l L. 675 (2013). Available at: <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol34/iss4/1>