

УДК 340

DOI: 10.24412/2076-9113-2025-359-78-85

З. Ш. Матчанова

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена,
Санкт-Петербург, Российская Федерация,
zoza2310@yandex.ru

РЕГУЛЯРНЫЙ И ИНИЦИАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ МОТ КАК ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ТРУДА

Аннотация. Статья посвящена исследованию отдельных элементов системы международного контроля в сфере труда.

Целью работы являлось раскрытие содержания регулярного и инициативного контроля МОТ (Международная организация труда). Были поставлены и решены следующие исследовательские задачи: описать проблемы, препятствующие реализации трудовых прав; охарактеризовать основные стадии регулярного контроля; рассмотреть механизм инициативного контроля; выявить основное содержание деятельности экспертов МОТ в исследуемой сфере.

В результате исследования установлено, какие обстоятельства социальной действительности могут служить препятствием для эффективной реализации права на труд; дана характеристика регулярного и инициативного контроля в рамках деятельности МОТ; кратко представлена процедура, осуществляемая экспертами МОТ. Отмечено также, что в процессе международного контроля реализуется принцип трипартизма.

Ключевые слова: трудовые права; международные нормы в сфере труда; нарушение норм; регулярный контроль; инициативный контроль; стадии контроля; Международная организация труда.

UDC 340

DOI: 10.24412/2076-9113-2025-359-78-85

Z. Sh. Matchanova

Herzen State Pedagogical University of Russia,
Saint Petersburg, Russian Federation,
zoza2310@yandex.ru

REGULAR AND PROACTIVE ILO MONITORING AS THE MAIN ELEMENTS OF THE INTERNATIONAL LABOUR CONTROL SYSTEM

Abstract. The article is devoted to the study of individual elements of the international labor control system.

The purpose of the work was to disclose the content of the regular and proactive monitoring of the ILO (International Labour Organization). The following research objectives

were set and solved: to describe the problems impeding the realization of labor rights; to characterize the main stages of regular monitoring; to consider the mechanism of proactive control; to identify the main content of the activities of ILO experts in the field under study.

As a result of the study, it was established which circumstances of social reality can serve as an obstacle to the effective realization of the right to work; the characteristics of regular and proactive monitoring within the framework of ILO activities are given; the procedure carried out by ILO experts is briefly presented. It was also noted that the principle of tripartism is implemented in the process of international control.

Keywords: labor rights; international labor standards; violation of norms; regular control; initiative control; stages of control; International labor organization.

Введение

Международное сообщество выработало обширный круг прав и свобод в области труда, что, безусловно, является серьезным достижением в деле продвижения прав и свобод человека и гражданина в целом. Эффективная защита закрепленных на международном уровне трудовых прав человека — важная, но крайне непростая задача.

Международный контроль за соблюдением норм в сфере труда весьма разнообразен по формам и механизмам. В общем виде к нему можно отнести все существующие на универсальном и региональном уровнях международные правозащитные механизмы. Однако международный контроль в названной сфере включает и специфические элементы, выработанные в рамках одного из специализированных учреждений Организации Объединенных Наций — Международной организации труда [7]. Отдельного внимания заслуживают, на наш взгляд, регулярный (именуемый также постоянным или текущим) и инициативный контроль, реализуемые МОТ.

Степень научной разработанности темы

Вопросам защиты трудовых прав человека уделяется внимание как в рамках международного права, касающегося прав человека, так и в международном трудовом праве. Исследуются в науке и общие вопросы, относящиеся к институту международного контроля за соблюдением норм международного права.

Ведущими авторами в области различных аспектов международного трудового права в современный период являются Д. К. Бекашев [2], К. Н. Гусов [3], Н. Л. Лютов [3; 8], П. Е. Морозов [8], Д. В. Черняева [9] и другие, к работам которых мы обращались и при подготовке данной статьи.

Несмотря на хорошую проработку широкого спектра вопросов в области международно-правового регулирования труда, характеристике регулярного и инициативного контроля, как правило, уделяется не столь серьезное внимание, поэтому нам представляется целесообразным остановиться на данном вопросе отдельно.

Методы исследования

В процессе подготовки статьи были использованы общенаучные методы, принятые в юридических науках, в том числе и в международном трудовом праве.

Формально-юридический метод, логический метод способствовали раскрытию темы и изложению основных вопросов, затрагиваемых в статье, в определенной логической последовательности. Deskriptivnyy метод позволил представить четкую характеристику регулярного контроля и инициативного контроля, которым посвящена данная статья. С применением диалектического метода, а также методов анализа и синтеза все исследуемые элементы международного контроля в сфере труда были представлены в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Основное исследование

Право на труд — одно из важнейших социально-экономических прав человека, эффективная реализация которого зависит от всех субъектов общественных отношений. Всеобщая декларация прав человека 1948 года в статье 22 провозгласила, что каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Как видим, здесь подчеркивается социальная сущность человека, его место в системе общественных отношений и провозглашается его право на различные социальные блага, имеющие как ярко выраженную материальную составляющую, так и безусловную духовную. Таким образом, в очередной раз подтверждается неоспоримая идея о том, что для полноценного развития человеческой личности в равной степени важны и материальные, и духовные аспекты. Экономическая, социальная и культурная сферы здесь рассматриваются во взаимодействии и взаимосвязи, что впоследствии будет отражено и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. Звучат характерные для всех международных документов в области прав человека понятия «достоинство» и «свобода». Применительно к трудовой сфере эти понятия приобретают особый смысл и наполняются конкретным содержанием. Достаточно вспомнить такие категории из области международного трудового права, как достойный труд, свобода труда и занятий.

Еще один важный посыл, который дает нам декларация, состоит в том, что все обозначенные блага могут быть обеспечены лишь в результате совокупности усилий — международных и национальных. Международное право

очерчивает минимальные стандарты труда и открывает для национально-го права возможности для более глубокого и расширенного их закрепления на внутригосударственном уровне [6]. Кроме того, здесь мы в очередной раз убеждаемся в серьезном значении для сферы международного права такого вопроса, как соотношение и взаимодействие международного и внутригосударственного (национального) права [10].

При этом нельзя обойти вниманием важное уточнение, которое касается структуры и ресурсов каждого государства. Действительно, организационные, финансовые, материальные, технические и многие другие возможности и ресурсы государств мира сильно различаются, что объясняется как объективными, так и субъективными причинами:

- объективные причины обусловлены различиями в финансовых возможностях, наличием или отсутствием доступа к значимым природным ресурсам, характеристикой географического положения, климата и т. д.;
- субъективные причины вытекают из особенностей определенного периода исторического развития, принимаемых на высшем государственном уровне управленческих решений, непредвиденных событий, негативно влияющих на развитие разных сфер общественной жизни, и др.

Все признанные на международном уровне права человека в сфере труда могут быть эффективно реализованы только тогда, когда государства должным образом выполняют свои обязанности, закрепленные в международно-правовых документах в области прав человека (в том числе тех из них, которые выработаны в рамках МОТ и посвящены непосредственно вопросам защиты трудовых прав). Следует упомянуть также кризисные явления в праве [5], которые не обошли и международное трудовое право. Именно поэтому так важен действенный контроль за соблюдением прав в сфере труда.

Прежде чем раскрыть вопрос об основных элементах системы международного контроля МОТ, следует обозначить некоторые обстоятельства социальной действительности, которые существуют на внутригосударственном уровне и служат препятствием для эффективной реализации права на труд, создавая необходимость реагирования на нарушения в сфере труда на уровне МОТ. Наиболее точно данные «обстоятельств» выражены в следующих тезисах:

- «...будет ли государство правовым и социальным, зависит не только от законодателей, органов власти, но и от каждого члена общества... необходимо позитивное отношение к праву, осознание его необходимости и ценности» (А. А. Дорская) [4, с. 2];
- «...искоренение дискриминации в сфере труда не может быть достигнуто только усилиями государственных органов... сами трудящиеся в силу незнания ими прав, нежелания участвовать в судебных процессах, потворствуют распространению дискриминации...» (А. В. Алешина, В. А. Косовская) [1, с. 98].

Итак, основным контрольным органом МОТ является Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (далее — Комитет экспертов).

В МОТ выработано две основные процедуры контроля — регулярный и инициативный. Рассмотрим каждый из них подробнее.

Регулярный контроль представляет собой процедуру, предполагающую систематическое изучение докладов о состоянии трудовых сфер государств. Данный вид контроля проходит информационную, юридическую и политическую стадии [2, с. 66–68].

Информационная стадия включает направление государствам — членам МОТ запросов, в которых испрашиваются сведения о состоянии дел в определенном сегменте социально-трудовой сферы. Затем в обозначенные в запросе сроки должен поступить отчет, содержащий ответы по всем поставленным вопросам. Отчет может включать статистические данные, аналитические справки и другую информацию, позволяющую более полно оценить состояние дел в конкретной сфере трудовых отношений. Главная цель — установить, в какой мере соблюдаются государством его международные обязательства в сфере труда, чему и посвящена следующая стадия контроля.

Юридическая стадия — самая активная, в рамках которой эксперты выполняют свою основную роль: дают оценку деятельности государства в рассматриваемой сфере соотносят сведения, представленные государствами в ответах на запрос, с действующими международными нормами и стандартами, в том числе нормами конвенций МОТ. На данной стадии могут быть подвергнуты дополнительному правовому анализу нормы внутригосударственного права в сфере труда и занятий или же в социально-экономической сфере в целом.

Политическая стадия выступает в качестве завершающей, итоговой. В рамках данной стадии происходит выработка решений, содержащих предписания, направленные на корректировку деятельности государств, с тем чтобы вернуть их к надлежащему выполнению принятых ранее международных обязательств в сфере труда. Стадия именуется политической потому, что в этот период происходит попытка воздействовать определенным образом на поведение суверенного, независимого публично-правового субъекта. Как правило, речь идет о мерах рекомендательного и консультационного характера.

Инициативный контроль представляет собой процедуру, включающую рассмотрение поступивших в МОТ жалоб на допущенные государствами нарушения международных трудовых норм [9, с. 106].

Комитет экспертов, в случае установления нарушений, может предпринять следующие меры:

- 1) направить государству прямой запрос с указанием разъяснить обстоятельства и причины допущенных нарушений (это возможно по незначительным нарушениям, когда государство может просто пояснить ситуацию);
- 2) сформулировать конкретные замечания в адрес государства-нарушителя, отразив их в своем специально составленном отчете (по существенным или длящимся нарушениям).

Точного, строгого критерия незначительности и, напротив, существенно нарушения нет, поэтому здесь эксперты ориентируются на свое внутреннее

убеждение, основанное на накопленном опыте, и на детальный анализ конкретной ситуации. Практика такова, что незначительным фактически признается любое нарушение, которое не квалифицируется экспертами как существенное.

Что касается существенных нарушений, то здесь выделяют два критерия — качественный и количественный.

– Качественный критерий касается сущности самого нарушения: насколько серьезно оно затронуло права и свободы в сфере труда, какие обстоятельства отягощали совершение нарушения, какой ущерб претерпели субъекты и т. п.

– Количественный критерий связан прежде всего с анализом частоты и длительности нарушений, а иногда и численности тех субъектов, которые были затронуты этим нарушением (принцип простой: чем чаще повторяются нарушения, чем дольше они длятся по времени и чем большее число лиц пострадало, тем более существенным оно может быть расценено экспертами).

Обращаться с жалобой вправе как национальные объединения работников и работодателей, так и государства-участники [3, с. 176–177]. В данном случае всецело реализуется принцип трипартизма (трехсторонности) — один из важнейших принципов деятельности МОТ.

Работа в Комитете экспертов построена таким образом, что каждый из его членов отвечает за определенную предметную область (сферу труда или конкретную конвенцию, группу конвенций). Это не исключает возможности общения между экспертами, когда каждый вправе проконсультироваться с коллегой, отвечающим за иную сферу.

Эксперты готовят две группы документов:

- 1) прямые запросы, упомянутые выше в связи с реакцией на незначительные нарушения;
- 2) проекты замечаний, которые формулируются при выявлении существенных нарушений.

И запросы, и замечания впоследствии подлежат одобрению со стороны всех членов Комитета экспертов. Если какой-либо вопрос составляет особую сложность, то создаются рабочие группы, где эксперты действуют коллективными усилиями.

Заключения Комитета экспертов принимаются единогласно, но в отдельных случаях возможно и принятие большинством голосов [8, с. 89]. В обобщающем виде все выводы и замечания включаются в итоговый доклад.

Результаты исследования

Таким образом, Комитет экспертов, осуществляя международный контроль в сфере труда, обеспечивает:

- 1) мониторинг применения трудовых норм;
- 2) регулярный анализ докладов государств о выполнении международных конвенций в сфере труда;

3) рассмотрение в рамках инициативного контроля жалоб на нарушение международных трудовых норм в отдельных странах.

Регулярный контроль нередко подвергается критике с точки зрения излишней бюрократизации самого процесса контроля. Также он часто воспринимается как сугубо формальный, поверхностный. Но при этом есть понимание, что такой контроль, безусловно, необходим. Инициативный контроль традиционно считается более гибким и эффективным. На наш взгляд, оба контроля в целом необходимы и востребованы и выступают важными элементами системы международного контроля в сфере труда, выработанными МОТ.

Список источников

1. Алешина А. В., Косовская В. А. Международно-правовые стандарты в сфере недопущения дискриминации трудящихся // Общество. Среда. Развитие. 2014. № 2 (31). С. 95–98.
2. Бекяшев Д. К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты). М.: Проспект, 2013. 280 с.
3. Гусов К. Н., Лютов Н. Л. Международное трудовое право. М.: Проспект, 2014. 588 с.
4. Дорская А. А. Улучшение качества жизни большинства членов общества как критерий результативности правовых реформ // Правозащитник. 2014. № 1. С. 2.
5. Дорская А. А., Дорский А. Ю. Кризисные явления в праве: понятие, причины, виды и признаки // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2022. № 2 (46). С. 22–33.
6. Зарубин Д. В. О непосредственном действии конвенций МОТ в правовой системе Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2022. № 1. С. 12–20.
7. Кожачова З. Ш. Защита прав человека в сфере охраны труда: роль МОТ // Моя профессиональная карьера. 2019. Т. 1. № 4. С. 75–79.
8. Лютов Н. Л., Морозов П. Е. Международное трудовое право. М.: Проспект, 2011. 216 с.
9. Черняева Д. В. Международные стандарты труда (международное публичное трудовое право. М.: КноРус, 2010. 229 с.
10. Шаповал Е. А. Соотношение конвенций МОТ и трудового законодательства Российской Федерации // Кадровик. 2021. № 3. С. 24–28.

References

1. Aleshina A. V., Kosovskaia V. A. Mezhdunarodno-pravovye standarty v sfere nedopushcheniia diskriminatsii trudiashchikhsia // Obshestvo. Sreda. Razvitie. 2014. № 2 (31). S. 95–98.
2. Bekiashev D. K. Mezhdunarodnoe trudovoe pravo (publichno-pravovye aspekty). M.: Prospekt, 2013. 280 s.
3. Gusov K. N., Liutov N. L. Mezhdunarodnoe trudovoe pravo. M.: Prospekt, 2014. 592 s.
4. Dorskaia A. A. Uluchshenie kachestva zhizni bol'shinstva chlenov obshchestva kak kriterii rezul'tativnosti pravovykh reform // Pravozaashchitnik. 2014. № 1. S. 2.

5. Dorskaia A. A., Dorskij A. Yu. Krizisnye iavleniia v prave: poniatie, prichiny, vidy i priznaki // Vestnik MGPU. Serii: Yuridicheskie nauki. 2022. № 2 (46). S. 22–33.
6. Zarubin D. V. O neposredstvennom deistvii konventsii MOT v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii // Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu. 2022. № 1. S. 12–20.
7. Kozhakova Z. Sh. Zashchita prav cheloveka v sfere okhrany truda: rol' MOT // Moia professional'naia kar'era. 2019. T. 1. № 4. S. 75–79.
8. Liutov N. L., Morozov P. E. Mezhdunarodnoe trudovoe pravo. M.: Prospekt, 2011. 216 s.
9. Cherniaeva D. V. Mezhdunarodnye standarty truda (mezhdunarodnoe publichnoe trudovoe pravo). M.: KnoRus, 2010. 229 s.
10. Shapoval E. A. Sootnoshenie konventsii MOT i trudovogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii // Kadrovik. 2021. № 3. S. 24–28.

Статья поступила в редакцию: 28.04.2025;
одобрена после рецензирования: 28.05.2025;
принята к публикации: 05.06.2025.

The article was submitted: 28.04.2025;
approved after reviewing: 28.05.2025;
accepted for publication: 05.06.2025.