

УДК 347.79:331.07(100).001.8

*Б. В. Бабін, Г. Ф. Півторак, С. В. Немерцалова***ПРОГРАМНИЙ ХАРАКТЕР ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ
ПРО ПРАЦЮ В МОРСЬКОМУ СУДНОПЛАВСТВІ 2006 Р.**

Для України питання приєднання до Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. (далі — Конвенція 2006 р.) та вибору національних форм і механізмів її імплементації має велике значення і, до речі, залишається невизначеним як на нормативному, так і на доктринальному рівнях. При цьому цікаві результати надає дослідження правових особливостей приписів Конвенції 2006 р. та форм її імплементації із використанням методології програмного правового регулювання, зокрема на міжнародному рівні. Викладення результатів такого аналізу і є метою нашої роботи. Отже, саме визначення програмних елементів норм Конвенції 2006 р., специфіки міжнародних програмних механізмів у сфері вступу Конвенції в дію та можливих програмних форм її національної імплементації є завданнями нашої статті. Додамо, що сьогодні майже відсутні, за винятком статей П. Д. Землянського [3] та О. М. Шемякіна, наукові роботи, присвячені дослідженню правових властивостей Конвенції.

Зазначимо, що необхідність програмного правового регулювання відносин у морському праві визнається навіть у преамбулі Конвенції 2006 р. Зокрема, в ній йдеться про стратегічне значення загальних правових рамок Конвенції ООН 1982 р. по морському праву, як «основи для проведення заходів та співпраці на національному, регіональному та глобальному рівнях у морському секторі». Така програмність є властивістю і самої Конвенції 2006 р. Це слід обґрунтувати, насамперед, розподілом правил і положень Кодексу Конвенції 2006 р. на частини А і В. При цьому у ч. 1 ст. 6 Конвенції 2006 р. спеціально підкреслюється, що правила і положення частини А Кодексу є обов'язковими, а положення частини В Кодексу не є обов'язковими. Водночас, згідно з ч. 2 цієї статті, держави — члени Конвенції мають приділяти «належну увагу виконанню своїх обов'язків у порядку, передбаченому в частині В Кодексу», при цьому підкреслюється взаємна залежність усіх частин Конвенції 2006 р. Приписи частини В Кодексу у ч. 4 ст. 6 Конвенції 2006 р. також мають назву факультативних постанов [6].

При цьому в положеннях ст. 6 Конвенції також вказується як на особливість внесення поправок до відповідних норм Кодексу, так і на його гнучкість. Гнучкий характер приписів Конвенції знаходить свій прояв, по-перше, у можливості для держав, у разі необхідності, виконувати докладні вимоги частини А Кодексу на основі принципу еквівалентності по суті. І, по-друге, сфера гнучкого застосування забезпечується за рахунок формулювання в більш загальному вигляді обов'язкових вимог багатьох положень в частині А, «надаючи тим самим більш широку свободу дій щодо конкретних заходів, які повинні бути передбачені на національному рівні». Саме для таких випадків, зазначається

у Конвенції 2006 р., у факультативній частині В Кодексу даються рекомендації щодо виконання. Таким чином держави-члени, що ратифікували Конвенцію, можуть встановлювати характер заходів, які можна було б очікувати від них згідно з відповідним загальним зобов'язанням в частині А, а також заходів, які не обов'язково потрібні були б в даному конкретному випадку [6]. Зазначимо, що саме такий підхід, що обумовлюється підвищеною усталеністю приписів документу, їх гнучкістю та диспозитивністю, що навіть переходить у інтерактивність, є властивим саме для програмного правового регулювання.

Програмні приписи частини В Кодексу Конвенції 2006 р. стосуються насамперед питань добросовісного виконання відповідних зобов'язань, встановлених у частині А Кодексу. Як спеціально зазначається у ч. 10 ст. 6 Конвенції, держави, що її ратифікували, не «пов'язані відповідними рекомендаціями, і в рамках державного портового контролю за дотриманням Конвенції 2006 р., відповідні інспекції будуть проводитися лише з метою перевірки виконання відповідних вимог цієї Конвенції (статей, правил і стандартів у частині А). Однак, додається у Конвенції 2006 р., саме «дотримуючись рекомендацій, що містяться в частині В, відповідна держава-член, а також органи МОП, відповідальні за здійснення нагляду за застосуванням міжнародних трудових конвенцій, можуть бути впевнені, без подальшого розгляду цього питання, в тому, що передбачені державою-членом заходи є адекватними для виконання зобов'язань за частиною А, до яких відноситься даний керівний принцип» [6].

У контексті цієї статті цікавим вбачається розподіл міжнародно-правових норм, залежно від обсягу та змісту приписів, на загальні, програмні та спеціальні, запропонований вітчизняним автором радянського періоду А. С. Гавердовським. Подібну класифікацію можна також зустріти у роботах Г. В. Ігнатенко та інших радянських фахівців. Відповідно до такої концепції, програмні норми тісно примикають до загальних міжнародних норм, але при цьому вони є «по сутності новим явищем у системі засобів міжнародно-правового регулювання». При цьому програмні норми породжують для учасників відповідні права та обов'язки, а тому їх порушення тягне ті самі наслідки, що й порушення інших міжнародно-правових норм. А. С. Гавердовський додає, що у ряді випадків програмні норми можуть мати й рекомендаційний характер, а вказівки про це будуть міститися у «міжнародних актах, розрахованих на перспективу» [1, 22]. Додамо, що в цілому кваліфікація програмних положень міждержавних договорів як специфічних міжнародно-правових норм зустрічається у роботах низки інших теоретиків міжнародного права ХХ ст., зокрема угорських авторів Л. Бузи та Г. Герчіфа [11, 89], відповідні пропозиції поділяли й окремі американські автори [10, 28]. Таку позицію Г. В. Ігнатенко вважав цілком виправданою і такою, що «відповідає природі міждержавних відносин» [4, 97].

Г. В. Ігнатенко також висловлював думку, що програмні настанови мають характер узгоджених на дво- або багатосторонній основі рішень, що мають договірну форму та «як правило, відрізняються імперативністю»; за ними держави зобов'язувалися поступово переходити до більш високої стадії правової регламентації та вести або продовжувати переговори з метою досягнення но-

вих домовленостей, ухвалення нових угод. Такі зобов'язання держав вказаний автор називає похідними, вторинними (оскільки вони ґрунтуються на основних зобов'язаннях, що містяться в угодах та «як би доповнюють їх»). Водночас такі зобов'язання Г. В. Ігнатенко називає «наростаючими», оскільки вони є прямо спрямованими на здійснення поступового переходу до більш високої стадії регулювання даної або сумезних проблем, та «перехідними», оскільки вони є своєрідними з'єднувальними ланками між ухваленим (діючим) і запрограмованим (потенційним) договорами та забезпечують їх поступовість [5, 45].

І. І. Лукашук, аналізуючи проблему програмних норм, зазначає, що практично будь-яка норма містить програмний елемент та що «більшість договорів програмують, визначають напрямки розвитку співробітництва» [7, 197]. У той же час І. Генон, характеризуючи міжнародну норму, виокремлював у ній консервативно-нормативний та програмно-нормативний аспекти; останній, на думку цього болгарського автора, не дозволяє нормі втратити власну соціальну цінність, підтримує її життєвість на необхідному рівні у нових умовах та особливо яскраво проявляється в імперативних нормах, що мають загальний характер та водночас відкривають багато шляхів власної реалізації [2, 63].

Виходячи з такої багатоманітності розуміння програмного елемента «звичайних» норм, цей автор все ж таки погоджується із наявністю «спеціальних» програмних норм. Критикуючи думку угорського автора соціалістичного періоду Л. Бузи, який стверджував, що програмні норми мають місце лише в особливих історичних умовах, у період співіснування держав з різним соціальним ладом, І. І. Лукашук, на нашу думку, справедливо вважає, що «не можна погодитися із тим, нібито програмні норми — тимчасове явище; їх існування у значному ступені обумовлено динамізмом міжнародної системи, який зберігається у майбутньому» [7, 198].

Отже, категорія програмних норм міжнародного права є визначеною, хоча й недостатньо популяризованою, в рамках правової доктрини. Повертаючись до проблеми програмності приписів Конвенції 2006 р., зокрема приписів частини В її Кодексу, слід зазначити таке. Реалізація програмних норм на міжнародному рівні та в рамках національної імплементації потребує вжиття додаткових, спеціальних програмних заходів. Варто зауважити, що відповідні заходи мають місце, зокрема, на міжнародному рівні. Так, МОП ухвалила План дій на 2006–2011 рр. щодо досягнення швидкої та всеохоплюючої ратифікації та ефективної імплементації Конвенції 2006 р. [9]. Аналіз цього документа свідчить, що цей програмний акт є глобальним, розробленим та схваленим відповідно до поточних вимог програмного менеджменту. План вступив в дію 1 вересня 2006 р., він має визначений бюджет у 5152,4 тис. дол. США та реалізується МОП разом із такими партнерами, як Міжнародна морська організація та неурядові міжнародні структури — Міжнародна федерація робітників транспорту (ITF) та Міжнародна федерація судноплавства (ISF). З боку МОП у реалізації Плану дій беруть участь Департамент міжнародних стандартів праці та Відділ секторової активності разом із регіональними підрозділами МОП.

План дій Бюро МОП був заснований на рекомендації 94-ї (морської) сесії МОП із урахуванням досвіду використання стратегічного підходу до заходів, що вжила МОП задля прийняття Конвенції 2006 р. План дій концентрує увагу, насамперед, на меті швидкої та всеохоплюючої ратифікації державами, які мають істотні інтереси у морському транспорті (держави прапору, держави порту та держави надання працівників), із спеціальною увагою щодо ратифікації Конвенції основними державами прапору. Друге завдання Плану дій полягало у забезпеченні національної імплементації Конвенції 2006 р. державами, які її ратифікували, при цьому досягнення цієї мети передбачало тісну ув'язку із процесами підготовки держав до ратифікації Конвенції 2006 р. на національному та міжнародному рівнях. Цей п'ятирічний План дій мав також покласти надійне підґрунтя для забезпечення такої імплементації через розвиток інституційних механізмів МОП та через розширення методів інформування та використання інших ресурсів задля допомоги національним урядам ефективно імплементувати вже ратифіковану Конвенцію 2006 р. При цьому в Плані дій відзначалося, що відповідні процеси виходять за п'ятирічний період його дії, тому після вступу в силу Конвенції 2006 р. передбачається схвалення додаткових міжнародно-правових програмних заходів у цій сфері [9].

При цьому активність МОП не мала, згідно з Планом дій, обмежуватися аспектами вступу Конвенції 2006 р. в силу, вона також мала бути сконцентрованою, зокрема, через вжиття програмних заходів, на окремих інших аспектах забезпечення праці у морському судноплаванні. План дій, крім того, передбачав схвалення багаторівневої стратегії із залученням багатьох партнерів задля досягнення цілей Плану через:

наявні партнерські зв'язки між організаціями судновласників та моряків і зацікавленими національними урядами усіх регіонів світу;

наявні морські організаційні структури МОП та інших регіональних і глобальних організацій та конференцій, що розміщені у ключових морських державах.

План дій на 2006–2011 рр. складався з дев'яти розділів. У Розділі I «Підґрунтя та правомочність» вказувалося на обставини ухвалення Конвенції 2006 р. та самого Плану дій. У розділі зазначалося, що успіх Конвенції 2006 р. залежить від її ратифікації та імплементації, при цьому це вимагає від МОП концентрації власних ресурсів на реалізації відповідної технічної програми співробітництва, яка буде спрямована не лише на питання ратифікації, але й на надання допомоги державам у таких сферах:

надання учасникам Конвенції 2006 р. технічної допомоги, включаючи можливу розбудову національних управлінських структур та розроблення національного законодавства згідно з вимогами Конвенції 2006 р.;

– розроблення навчальних матеріалів для інспекторів та іншого персоналу; навчання інспекторів, розроблення матеріалів стосовно Конвенції 2006 р. та навчальних матеріалів;

проведення національних та регіональних семінарів та робочих груп з питань Конвенції 2006 р. [9].

У розділі II Плану дій було окреслено його загальні риси, зокрема щодо встановлення задля його реалізації тристороннього партнерства, із активним залученням інституцій МОП, та утворення тристороннього дорадчого Комітету. При цьому вказувалося, що План дій буде реалізовуватися під егідою цього комітету в рамках загальних процедур МОП, при цьому до складу Комітету мають увійти представники від ITF, ISF та ключові представники урядів держав усіх регіонів, включаючи основних донорів Плану, через яких МОП здійснюватиме керівництво Планом дій. Цікаво, що участь у щорічних засіданнях Комітету представників сторін має здійснюватися за рахунок цих сторін, а не в рамках програмного фонду коштів.

При цьому стратегічні підходи до реалізації Плану дій передбачають здійснення заходів за трьома основними напрямками:

- забезпечення початкової та наступної підтримки заходів Плану;
- надання та обмін інформацією (щодо засобів та ресурсів Плану);
- допомога щодо імплементації.

У розділі III Плану дій вказувалися, насамперед, початкові та стратегічні цілі й завдання Плану. Зокрема, Планом передбачалося:

- до кінця 2006 р. розробити презентаційний набір засобів та ресурсів, включаючи саму Конвенцію 2006 р., та розмістити їх на сайті МОП;
- до кінця 2007 р. мати, як мінімум, десять ратифікацій із покриттям не менш ніж 15 % світового тоннажу;
- на початок 2008 р. завершити розроблення та ухвалити Керівництво щодо здійснення контролю державою порту;
- до кінця 2008 р. розробити та ухвалити Керівництво щодо здійснення контролю державою прапора;
- у 2009 р. розробити навчальні матеріали для зазначених Керівництв, мати, як мінімум, 24 ратифікації із покриттям не менш ніж 24% світового тоннажу;
- у 2010 р. завершити розроблення графіка отримання МОП звітів держав про проблеми, що виникають із встановленням системи контролю державою порту в рамках відповідних державних портових інспекцій;
- у 2011 р. мати, як мінімум, 30 ратифікацій із покриттям не менш ніж 33% світового тоннажу;
- у 2012 р. Конвенція 2006 р. таким чином мала вступити в силу.

В інших розділах Плану дій йшлося про показники Плану, надавався детальний опис заходів Плану, вказувалося про форми залучення інституцій МОП, встановлювалися зобов'язання для донорів Плану, зазначалися форми моніторингу його виконання та особливості бюджету Плану дій. При цьому спеціально вказувалося про регулярність моніторингу розвитку заходів Плану та їх оцінку відповідно до стандартних процедур МОП [9].

Як можна побачити із аналізу реальної ситуації із ратифікацією Конвенції 2006 р., завдання, встановлені у такому програмному документі, як План дій, станом на початок 2010 р. можна вважати такими, що відстають від графіка. Водночас слід визнати дотримання на практиці основної концепції реалізації Плану, зокрема щодо особливої уваги МОП на ратифікацію Конвенції про-

відними державами прапору, та щодо майже вчасного виконання структурами МОП тих завдань Плану, які залежать не від держав-учасниць, а від самої організації.

Таким чином, програмний характер міжнародних правових регулятивних заходів щодо забезпечення ратифікації Конвенції 2006 р. та її імплементації на національному рівні довів власну ефективність. Вважаємо, що Україною має бути врахована відповідна специфіка підготовки до ратифікації (адаптації) та імплементації програмних приписів Конвенції 2006 р., яка полягає в необхідності ухвалення з цього приводу спеціальних програмних актів. Саме тому в Резолюції науково-практичної конференції «Проблеми адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів праці моряків» (Одеса, 10-11 листопада 2009 р.) Міністерству транспорту та зв'язку України спільно з Одеською національною морською академією, з залученням зацікавлених громадських морських організацій, було запропоновано розробити концепцію державної програми адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів праці моряків [8]. На нашу думку, відповідні програмні національні заходи мають відбуватися із дотриманням таких умов:

– вони обов'язково мають бути втіленими у державну цільову програму відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» 2004 р.;

– заходи державної цільової програми мають охоплювати періоди як адаптації України до Конвенції 2006 р. (до її ратифікації), так і імплементації нашою державою ратифікованої Конвенції;

– відповідні програмні заходи мають бути узгодженими із бюджетними програмами на відповідні роки шляхом ухвалення відповідних підзаконних актів;

– можливе отримання з боку МОП часткового фінансування заходів державної цільової програми (у формі отримання міжнародної технічної допомоги) має здійснюватися відповідно до двосторонніх документів, які Україна має схвалити з МОП на урядовому або відомчому рівні після затвердження відповідної державної програми.

Висловимо думку, що міжнародне програмне регулювання знайшло своє відображення як у програмному характері норм Конвенції 2006 р., так і через реалізацію спеціальних міжнародних програмних актів з її ратифікації та імплементації. Національна адаптація та імплементація Конвенції 2006 р. Україною також повинні мати програмний характер із дотриманням приписів законодавства та стандартів програмного управління. Розроблення відповідної державної цільової програми має стати базисом для наступного наукового аналізу відповідних правових процесів.

Література

1. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовский. — К. : Вища шк., 1980. — 318 с.
2. Генон И. Към вопроса за основата на юридическата сила на международното право // Международни отношения. — 1981. — № 2. — С. 60–68.
3. Землянский П. Д. Конвенция о труде в морском судоходстве // Транспортное право. — 2009. — № 3. — С. 11–13.

4. Игнатенко Г. В. Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки // Правосудие. — 1976. — № 3. — С. 93–103.
5. Игнатенко Г. В. Разрядка и международные договоры / Г. В. Игнатенко. — М. : Междунар. отношения, 1978. — 88 с.
6. Конвенція Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплаванні від 23 лютого 2006 р. [Електронний ресурс] // Офіційна база законодавства України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>
7. Лукашук И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе / И. И. Лукашук. — М. : Сигра, 1997. — 322 с.
8. Резолюція науково-практичної конференції «Проблеми адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів праці моряків» (Одеса, 10–11 листопада 2009 р.) [Електронний ресурс] // Одеська національна морська академія. — Режим доступу : <http://www.onma.edu.ua/>
9. Action Plan to achieve rapid and widespread ratification and effective implementation of the Maritime Labour Convention, 2006 [Електронний ресурс] // International Labour Organization. — Режим доступу : <http://www.ilo.org/>
10. Elias T. O. Modern sources of international law // Transnational law in a changing society: essays in honor of Philip C. Jessup. — NY. : Columbia Univ. Press, 1972. — P. 23–35.
11. Herczeefh G. General Principles of Law and International Legal Order / G. Herczeefh ; transl. by Gabor Puly. — Budapest : Akademiai Kiado, 1969. — 129 p.

Анотація

Бабін Б. В., Пивторак Г. Ф., Немерцалова С. В. Програмний характер імплементації Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. — Стаття.

У статті досліджено програмні особливості норм Конвенції 2006 р. Наведено теоретичне обґрунтування застосовності програмних норм у міжнародному праві. Розглянуто міжнародні програмні акти у сфері реалізації Конвенції 2006 р. та її національної адаптації. Показано необхідність програмної імплементації Конвенції 2006 р. на національному рівні, вказані необхідні умови такого програмного правового забезпечення.

Ключові слова: Міжнародна організація праці, Конвенція про працю моряків, План дій, міжнародні програми, програмні норми, програмна імплементація.

Анотация

Бабин Б. В., Пивторак Г. Ф., Немерцалова С. В. Програмный характер имплементации Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г. — Статья.

В статье исследованы программные особенности норм Конвенции 2006 г. Приведено теоретическое обоснование применимости программных норм в международном праве. Рассмотрены международные программные акты в сфере реализации Конвенции 2006 г. и ее национальной адаптации. Показана необходимость программной имплементации Конвенции 2006 г. на национальном уровне, указаны необходимые условия такого программного правового обеспечения.

Ключевые слова: Международная организация труда, Конвенция о труде моряков, План действий, международные программы, программные нормы, программная имплементация.

Summary

Babin B. V., Pivtorak G. F., Nemertzalova S. V. Program Character of the Implementation of the Maritime Labour Convention 2006. — Article.

The program specialties of the norms of the ML Convention 2006 are looked in the article. The theoretical grounds of the utility of the program norms in the international law are given. The international program acts in area of the realization of the ML Convention 2006 and its national adaptation are watched at. The duty of the program implementation of the ML Convention 2006 on national level is shown, the coherent conditions of such program legal prohibition are pointed at.

Keywords: International Labour Organization, Maritime Labour Convention, Action Plan, international programs, program norms, program implementation.