

САВИЧ О. С.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри морського права
(Одеська національна морська академія)

ОШМАРІНА Л. С.,

курсант факультету морського права
і менеджменту
(Одеська національна морська академія)

УДК 341.225.5:061.2(100)(062)(477)

ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ МОП 2006 Р. УКРАЇНОЮ

У статті акцентовано увагу на розгляді питань впровадження положень Конвенції про працю в морському суднопластві 2006 р. в національне законодавство України. Обґрунтовано власну позицію щодо можливостей імплементації зазначеного міжнародного документу Україною.

Ключові слова: ратифікація, імплементація, міжнародні договори, зближення, програма, механізм, план дій.

В статье акцентировано внимание на рассмотрении вопросов внедрения предписаний Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г. в национальное законодательство Украины. Обоснована собственная позиция относительно возможностей имплементации упомянутого международного документа Украиной.

Ключевые слова: ратификация, имплементация, международные договоры, сближение, программа, механизм, план действий.

We pay attention to the issues of introduction Maritime Labor Convention 2006 in national legislation of Ukraine in this article. We also justified our own point of view about possibilities of Ukraine to implement the mentioned international instrument.

Key words: ratification, implementation, conventions, approximation of laws, programme, mechanism, plan of actions.

Вступ. Україна займає п'яте місце у світі за кількістю моряків, зайнятих на міжнародному ринку праці. Десятки тисяч українських моряків, які працюють, у тому числі на судах під зручними прапорами, отримали додаткові гарантії належних умов праці в морі з прийняттям Конвенції про працю в морському суднопластві 2006 р. Тому актуальним постає питання ратифікації Україною даної Конвенції.

Окрім аспекти імплементації Україною Конвенції про працю в морському суднопластві розглядали Б.В. Бабін, О.М. Шемякін, О.С. Савич, А.В. Іванова та ін. Проте на сьогоднішній день відсутнє чітке бачення зазначеного міжнародного документу в структурі національного права України.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд думок науковців, фахівців у сфері міжнародного права для визначення можливостей імплементації Україною Конвенції Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському суднопластві.



Результати дослідження. Враховуючи актуальність Конвенції про працю в морському судноплавстві 2006 р. (далі – КПМС 2006 р.) та активне її обговорення, варто готуватися до її імплементації. Проте, перш ніж перейти до розгляду пропозицій та можливостей імплементації КПМС 2006, варто спочатку звернутися до науки.

Під імплементацією розуміється встановлення державою порядку застосування норм міжнародного права на її території. Практично вона є одним із можливих варіантів співвідношення міжнародного і конституційного права, значення останнього дедалі зростає через вплив міжнародного права на внутрішню політику держави. Цей феномен знайшов відбиток у багатьох сучасних конституціях, в яких є правило: норми міжнародного права без будь-яких попередніх перекладів розглядаються як частина національного права, як правило безпосередньо [1, с. 325]. Як слушно зазначає М.О. Баймуратов, імплементація є цілісним механізмом здійснення міжнародного права за допомогою засобів національного права [2, с. 187].

Якщо ж Україна розпочне процес наближення законодавства до положень КПМС 2006 р., тут можуть виникнути певні проблеми. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [3] (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р.) [4]. Цими положеннями передусім створюються засади для безпосереднього застосування таких міжнародних договорів у національно-правовому просторі України. Проте в науці послідовно обґрунтовується позиція, за якою норми міжнародного права та обов'язки не можуть безпосередньо регулювати внутрішньодержавні відносини, не можуть самі по собі породжувати права та обов'язки для суб'єктів національного права [5, с. 114]. При цьому Закон України «Про міжнародні договори» поділяє договори України на дві категорії:

1) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що включаються до системи національного законодавства;

2) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана іншим, ніж Верховна Рада України, органом, що до системи національного права не включаються [4].

Таким чином, слушно зазначає Д. Терлецький, що без надання згоди Верховної Ради України жоден міжнародний договір не стає та не може стати частиною національного законодавства. Відповідно, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана іншим, ніж Верховна Рада України, органом, до системи національного законодавства не включаються, в порядку, встановленому для його норм, не застосовуються, а отже, не можуть безпосередньо застосовуватися суб'єктами національного права, в тому числі органами державної влади [5, с. 119]. Тому ми пропонуємо для уникнення цієї колізії ратифікувати КПМС 2006 р. Верховній Раді України для того, щоб не виникало сумнівів у чинності даного документу на території України.

Варто наголосити, що факт знаходження України поза колом учасників КПМС 2006 р. не може бути достатньою причиною для відхилення чи нехтування конкретних її норм. Так, судно під українським прапором, яке зайде в порт держави-учасниці КПМС 2006 р., буде підлягати перевірці на її основі. Проте, розглядаючи цю проблему, не можна забувати про існуючі соціально-економічні умови в Україні. Саме виходячи із цих причин, наша країна поки що не в змозі забезпечити виконання низки міжнародних норм КПМС 2006 р. Як зазначає Г.Й. Удовенко, взагалі, процес зближення внутрішніх норм з міжнародними стандартами у першу чергу стикається з проблемою економічного розвитку, а не з відсутністю відповідної законодавчої бази [6, с. 33–34]. Тому, на наш погляд, ставитися до цього документу варто вкрай відповідально та серйозно, здійснюючи при цьому ґрунтовну підготовку до ратифікації КПМС 2006 р.

У даному контексті важливою подією на шляху імплементації КПМС 2006 р. Україною вважаємо національний тристоронній семінар «Рухаючись вперед до ратифікації та імплементації», присвячений даній Конвенції, який хоч і відбувся у 2010 р.,



проте є вкрай актуальним. Уточнимо, що цей захід проходив з 7 по 9 липня 2010 р. у Києві, в будівлі Федерації профспілок України. У семінарі, організованому спільно МОП та Міністерством праці і соціальної політики України, взяли участь представники центральних органів виконавчої влади, представники соціальних партнерів, Уповноваженої з прав людини та представники Міжнародної організації праці: Клеопатра Думбія-Генрі, Директор Департаменту міжнародних трудових норм Міжнародного бюро праці (м. Женева); експерти МОП Йоакім Грімсманн, Дані Аппаве та Андеа Ольберг; Василь Костриця, Національний Координатор МБП в Україні [80]. Найбільший інтерес для нас являє підсумковий документ національного семінару, в якому його учасники вважають за потрібне:

1. Запропонувати Кабінету Міністрів України розробити та схвалити заходи щодо підготовки до ратифікації Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні», в тому числі:

- створити трьохсторонню Робочу групу за участю представників зацікавлених центральних органів виконавчої влади, профспілок України, роботодавців у сфері морського транспорту, із залученням представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та морських громадських організацій України, науковців та визначити її повноваження;

- доручити зацікавленим центральним органам виконавчої влади за участю соціальних партнерів, науковців зробити поглиблений аналіз відповідності національного законодавства України Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні» та внести відповідні рекомендації;

- на підставі пропозицій трьохсторонньої Робочої групи розробити та схвалити План дій щодо підготовки до ратифікації Україною Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні».

2. Просити Міжнародну організацію праці (МОП) надати Україні технічну допомогу у здійсненні заходів із просування та ратифікації Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні».

3. Запропонувати Кабінету Міністрів України та соціальним партнерам взяти активну участь у заходах щодо підвищення обізнаності щодо Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні».

4. Просити Міністерство праці та соціальної політики України проінформувати Кабінет Міністрів України про результати проведення семінару та прийняття цього підсумкового документу з надсиланням його копії [7].

Особливу увагу варто приділити питанню розробки й реалізації ефективної національної комплексної програми розвитку морської галузі. Важливим напрямом залишається й подальше просування в Україні міжнародних стандартів захисту економічних і соціальних прав моряків, більш активна участь вітчизняних профспілкових організацій працівників морського транспорту в діяльності міжнародних організацій, які опікуються захистом прав моряків, поширення практики колективних трудових угод, введення мінімального соціального пакета моряка.

Разом із тим необхідно передбачити комплекс конкретних організаційних і технічних заходів із реалізації відповідних програм тощо, оскільки загальновідомо, що абстрактний характер може сприяти виникненню багатозначності, а відтак і проблем при вирішенні багатьох практичних питань.

Як зазначає Б.В. Бабін, для України питання приєднання до КПМС 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 дає дослідження правових особливостей приписів КПМС 2006 р. та процесів її імплементації з використанням методології програмного правового регулювання, зокрема на міжнародному рівні [8]. Так, необхідність програмного правового



регулювання відносин у морському праві визнається навіть у преамбулі КПМС 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» [9, с. 364].

Така програмність є властивістю і самої КПМС 2006 р. Це слід обґрунтувати, насамперед, розподілом правил і положень Кодексу КПМС 2006 р. на частини А і В. При цьому у ч. 1 ст. 6 КПМС 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 КПМС 2006 р. Приписи частини В Кодексу у ч. 4 ст. 6 КПМС 2006 р. також мають назву факультативних постанов [8].

При цьому в положеннях ст. 6 КПМС 2006 р. також вказується як на особливості 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, область 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» [10].

Отже, категорія програмних норм міжнародного права є визначеною, хоча й недостатньо популяризованою, в рамках правової доктрини. Повертаючись до проблеми програмності приписів КПМС 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. Аналіз цього документу свідчить, що цей програмний акт є глобальним, розробленим та схваленим відповідно до поточних вимог програмного менеджменту. План вступив у 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. З боку МОП у реалізації Плану дій беруть участь Департамент міжнародних стандартів праці та Відділ секторової активності разом із регіональними підрозділами МОП [8].

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), з акцентом на 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 з процесами підготовки держав до ратифікації Конвенції 2006 р. на національному та міжнародному рівнях. Цей п'ятирічний План дій мав також закласти 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 [10].

При цьому активність МОП не мала, згідно з Планом дій, обмежуватися аспектами вступу Конвенції 2006 р. в силу, вона також мала бути сконцентрованою, зокре-



ма, 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 судовласників та моряків і зацікавленими національними урядами всіх регіонів світу; наявні морські організаційні структури МОП та інших регіональних і глобальних організацій та конференцій, що розміщені у ключових морських державах [8].

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 з 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. [10].

У розділі II Плану дій було окреслено його загальні риси, зокрема щодо встановлення задля його реалізації трьохстороннього партнерства із активним залученням інституцій МОП та утворення трьохстороннього дорадчого Комітету. При цьому вказувалося, що План дій буде реалізовуватися під егідою цього комітету в рамках загальних процедур МОП; до складу Комітету мають увійти представників 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: 1) забезпечення початкової та наступної підтримки заходів Плану; 2) надання та обмін інформацією (щодо засобів та ресурсів Плану); 3) допомога щодо імплементації [8].

Таким чином, програмний характер міжнародних правових регулятивних заходів щодо забезпечення ратифікації КПМС 2006 р. та її імплементації на національному рівні довів власну ефективність. Ми погоджуємося з Б.В. Бабіним у тому, 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, із залученням зацікавлених громадських морських організацій, було запропоновано розробити концепцію державної програми адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів праці моряків [8]. Також ми погоджуємося з О.М. Шемякіним та О.С. Савич у тому, що відповідні програмні національні заходи мають відбуватися з дотриманням таких умов: 1) вони обов'язково мають бути втіленими в державну цільову програму відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» 2004 р.; 2) заходи державної цільової програми мають охоплювати періоди як адаптації України до Конвенції 2006 р. (до її ратифікації), так і імплементації нашою державою ратифікованої Конвенції; 3) відповідні програмні заходи мають бути узгодженими з бюджетними програмами на відповідні роки шляхом ухвалення відповідних підзаконних актів; 4) можливе



часткове фінансування з боку МОП 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 [10].

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 повинна 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 [8].

Ми також погоджуємося з А.В. Івановою в тому, що до головних заходів щодо підготовки до ратифікації та застосування КПМС 2006 р. необхідно віднести створення вітчизняної законодавчо-правової бази. Більше того, приєднання України до нових міжнародних правил вимагає модернізації механізму керівництва і контролю, які відповідають вимогам КПМС 2006 р., але це складова державної політики у сфері торговельного мореплавства, яка повинна передбачати будь-яку підтримку національних судновласників, а також юридичний і матеріальний захист моряків від свавілля судновласників [11, с. 31].

Висновки. Таким чином, розглянувши думки науковців, чиновників, ставлення та політику органів державної влади України (зокрема, Міністерства інфраструктури України) щодо ратифікації КПМС 2006 р., ми дійшли висновку, що цей документ дійсно вивчається та аналізується, проте чітке розуміння його в структурі національного законодавства України відсутнє.

Ми виділили у своїй тезі про ставлення до ратифікації КПМС 2006 р. окремо чиновників та органи державної влади через те, що думки перших можуть висловлюватися, керуючись суб'єктивними мотивами, а позиція органів державної влади, як правило, повинна бути заснована на об'єктивних факторах (тобто органи державної влади завжди повинні приймати рішення, оцінюючи його наслідки як для держави, так і для суспільства в цілому, беручи при цьому до уваги різноманітні фактори: економічну, політичну, правову обґрунтованість тощо).

Якщо брати до уваги положення КПМС 2006 р. у сфері соціальних прав моряків, то ми бачимо, що Україна вже має певну базу для їх реалізації. Існує низка чинних національних нормативно-правових актів у сфері соціального захисту, які хоч і потребують модифікацій, проте можуть стати основою для підготовки до ратифікації КПМС 2006 р.

Список використаних джерел:

1. Черниченко С.В. Теория международного права / С.В. Черниченко. – Т. 1: Современные теоретические проблемы. – М. : Из-во «Нимп», 1999. – 336 с.
2. Баймуратов М.О. Міжнародно-правові зобов'язання держав у сфері становлення альтернативних форм соціального страхування / М.О. Баймуратов, О.С. Савич. – Одеса : Фенікс, 2009. – 280 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
5. Терлецький Д. Міжнародні договори як складова національного законодавства України / Д. Терлецький // Юридична Україна. – 2009. – № 9. – С. 114–121.
6. Удовенко Г.Й. Гармонізація законодавства України з міжнародним правом / Г.Й. Удовенко // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали наук.-практ.конф. / Інститут законодавства Верховної Ради України – К., 1998. – С. 31–37.



7. Движение вперед к ратификации и осуществлению : национальный семинар (Киев, 7–9 июля 2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.herald.com.ua/2013/03_10/Seminar.htm.

8. Бабін Б.В. Імплементація Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. як програмний правовий процес / Б.В. Бабін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravnik.info/urukrain/1571-implementaciya-konvenci-pro-pracyu-v-morskomu-sudnoplavstvi-2006-r-yak-programnij-pravovij-proces-6.html>.

9. Бабін Б.В. Програмний характер імплементації конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. / Б.В. Бабін, Г. Ф. Півторак, С. В. Немерцалова // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 53. – С. 364–370.

10. Шемякін О.М. Програмна імплементація Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. в Україні / О.М. Шемякін, О.С. Савич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravnik.info/2013-12-27-15-14-31/638-programna-implementaciya-konvenci%D1%97-pro-pracyu-v-morskomu-sudnoplavstvi-2006-r-v-ukra%D1%97ni.html>.

11. Іванова А.В. Правовий аналіз Конвенції про працю у морському судноплаванні 2006 року та національного законодавства з питань працевлаштування моряків / А.В. Іванова // Митна справа. – 2010. – № 6(72). – С. 26–31.

