

Этапы подготовки и принятия Конвенции и Рекомендации по труду в рыболовном секторе

Д-р юрид. наук К.А. Бекашев – Советник Министра сельского хозяйства России по вопросам рыбохозяйственной политики, профессор международного права

Регламентации труда моряков посвящены несколько конвенций, а именно: Конвенция о трудовых договорах рыбаков 1959 г., Конвенция о минимальном возрасте рыбаков 1973 г., Конвенция о свидетельствах и квалификации рыбаков 1966 г., Конвенция о медицинском осмотре рыбаков 1959 г., Конвенция о помещениях для экипажа на борту рыболовных судов 1966 г.¹

Однако эти конвенции в значительной мере устарели и их нормы не охватывают все аспекты трудовых правоотношений на судах рыбопромыслового флота. В этой связи Международная Организация Труда (далее – МОТ), в соответствии с преамбулой и ст. 19 своего Устава, в начале XXI века приступила к кодификации действующих норм о труде в рыболовном секторе и разработке новых. Завершив определенный этап кодификационной работы, Совет МОТ на своей 283-й сессии (март 2002 г.) решил включить в повестку дня 92-й сессии Международной конференции труда (далее МКТ) 2004 г. вопрос о разработке всеобъемлющей Конвенции, дополненной Рекомендацией о труде в рыболовном секторе. В ходе подготовки к обсуждению на указанной сессии МКТ Секретариат МОТ опубликовал два доклада: Доклад V(1) – «Условия труда в рыболовном секторе (доклад о законодательстве и практике)» и Доклад V(2) – «Условия труда в рыболовном секторе: мнения трехсторонних участников (доклад о законодательстве и практике)».

Комитет 92-й сессии МКТ по рыболовному сектору рассмотрел эти два доклада и одобрил свой доклад, который затем был одобрен МКТ на своем 18-м пленарном заседании. На том же заседании МКТ приняла резолюцию о включении вопроса, озаглавленного «Труд в рыболовном секторе», в повестку дня следующей (93-й) сессии МКТ.

Комитет МКТ по рыболовному сектору в ходе работы 93-й сессии в июле 2005 г. подробно рассмотрел указанные выше два доклада и подготовил тексты проектов Конвенции и Рекомендации о труде в рыболовном секторе. Мне, как представителю Минсельхоза России и делегату от Правительства РФ, пришлось участвовать в работе подкомитета правительственных экспертов и редакционного комитета и неоднократно выступать в ходе обсуждения соответствующих вопросов или статей проекта Конвенции. Основу моих выступлений составили очень содержательные разработки ВНИРО, включенные в аналитические записки под общим названием «Проект Конвенции МОТ о труде в рыболовном секторе и интересы Российской Федерации».

Проекты Конвенции и Рекомендации по труду в рыболовном секторе были представлены пленарному заседанию МКТ для обсуждения и принятия. Поставленная на голосование Конвенция, состоявшая из 54 статей и трех обязательных приложений,

была принята. За ее принятие проголосовали 288 делегатов, против – 8, воздержались – 139 (в основном – работодатели). Таким образом, для принятия Конвенции не хватило двух голосов. За Рекомендацию, состоявшую из 53 статей, проголосовало подавляющее большинство делегатов, и она была принята².

Основная причина непринятия проекта Конвенции заключалась в том, что она должна была довольно жестко регламентировать труд рыбаков на судах длиной 24 м и более. Делегации Китая, Японии, Республики Корея, ряда африканских стран заявили, что после вступления Конвенции в силу им пришлось бы коренным образом модернизировать большое количество судов (расширять каюты, удалять топливные баки и т.д.).

Все развитые страны голосовали за принятие Конвенции, только США воздержались.

По итогам голосования МКТ решила просить Административный совет включить в повестку дня 96-й сессии МКТ в 2007 г. вопрос о труде в рыболовном секторе. Юридический советник МОТ разъяснил, что на предстоящей сессии необходимо будет пересмотреть принятую на 93-й сессии МКТ Рекомендацию и, возможно, принять взамен нее новую Рекомендацию.

По итогам 93-й сессии МКТ 21 июня 2005 г. я представил министру сельского хозяйства РФ А.В. Гордееву докладную записку, в которой предложил Деприхозполитики создать рабочую группу на основе трипартизма – из представителей госорганов, работодателей и профсоюзов рыбаков для организации ситуационного анализа непринятой Конвенции и одобренной Рекомендации. Результаты ситуационного анализа направить в Секретариат МОТ.

Итоги 93-й сессии и мои предложения рассматривались на заседании Совета по рыбохозяйственной политике при Минсельхозе России, и было решено принять активное участие в подготовке предложений на 96-ю сессию МКТ с учетом интересов отечественных рыбаков.

На своей 294-й сессии (ноябрь 2005 г.) Административный совет МОТ принял решение включить в повестку дня 96-й сессии МКТ вопрос о труде в рыболовном секторе. Было также решено, что МКТ должна взять за основу обсуждения доклад Комитета по рыболовному сектору 93-й сессии с учетом итогов в трехсторонних консультациях.

Согласно п. 1 ст. 38 Регламента МКТ, правительствам государств – членов МОТ было предложено ответить на вопросник и высказать свои мнения относительно содержания Конвенции и предлагаемой Рекомендации о труде в рыболовном секторе к 1 сентября 2006 г. Ответы были получены от 60 государств-членов.

На первый вопрос: предлагаемая Конвенция о труде в рыболовном секторе предусматривает возможность для компетентного органа при определенных условиях исключать отдельные типы рыболовных судов или рыбаков из сферы охвата некоторых или всех положений Конвенции. Следует ли предусмотреть дополнительную гибкость положений, касающихся сферы охвата акта. Если да, просьба указать конкретно, в отношении каких положений и при каких условиях.

¹ Подробный анализ конвенций см.: Бекашев К.А. Международно-правовое регулирование труда моряков и рыбаков. М., 2004

² Проекты Конвенции и Рекомендации изданы в переводе ВНИРО отдельной брошюрой в 2006 г.



Подавляющее большинство государств (соотношение 2:1) ответили, что предусматривать дополнительную гибкость излишне. Организации работников в большинстве своем ответили, что дополнительная гибкость не нужна, поскольку в ст. 3 предлагаемой Конвенции предусмотрена возможность исключения из сферы применения отдельных типов рыболовных судов.

В целом, организации работодателей хотели бы, чтобы Конвенция носила более гибкий и менее строгий характер. Некоторые из этих организаций хотели бы видеть исключенными из Конвенции конкретные категории рыбаков, таких как «самозанятые» рыбаки.

На второй вопрос: статьи 10, 11 и 12 предлагаемой Конвенции касаются медицинского осмотра рыбаков. Следует ли этим статьям придать дополнительную гибкость? Если да, то в отношении каких конкретных положений и при каких условиях?

Ответы правительств в соотношении 4:1 позволили заключить, что они считают излишним придавать дополнительную гибкость этим статьям.

Представители трудящихся и работодателей высказались за придание дополнительной гибкости этим статьям. В своих ответах они указали, что имеется ряд стран, в которых существующий уровень развития или состояние инфраструктуры не позволяют выполнить конвенционные требования или эти требования становятся нецелесообразными.

По третьему вопросу: статья 14 предлагаемой Конвенции касается уровней укомплектования судов экипажами и минимальной продолжительности периодов отдыха для отдельных категорий судов. Следует ли в эту статью внести какие-либо изменения? Если да, то просьба сформулировать конкретные предложения и обосновать их.

Правительства в соотношении 3:1 ответили, что нет необходимости менять содержание данной статьи. Однако некоторые правительства обратили внимание на трудности регулирования периодов отдыха по причине самого характера рыболовства. В целом некоторые правительства указали, что определенные изменения необходимы, чтобы придать требованиям менее жесткий и обязательный характер.

Организации работников указали, что различия и тонкости рыбного промысла затрудняют установление реалистичной международной нормы и что любые гибкие нормативные положения должны предусматриваться в процессе коллективных переговоров или трехсторонних консультаций. Некоторые организации работников выступили против каких бы то ни было предложений относительно изъятия статьи 14 из текста Конвенции и перенесения ее в Рекомендацию.

Четвертый вопрос, сформулированный Секретариатом МОТ, был предложен в следующей редакции: статья 28 и Приложение III предлагаемой Конвенции касаются помещений для экипажа рыболовных судов: а) следует ли в эти положения внести изменения? Если да, то в отношении каких положений и по какой причине?; б) в частности, следует ли изменить величину валовой вместимости, предусмотренную в п. 7 Приложения III? Если да, то каковой она должна быть и по какой причине?; в) следует ли изменить положения, касающиеся конкретных размеров жилых помещений и их оборудования и комплектации? Если да, то каковы ваши конкретные предложения и по какой причине?

Относительно п. «а» данного вопроса правительства в соотношении 2:1 ответили, что нет необходимости изменять ни статью 28, ни Приложение III. Из тех правительств, которые настаи-

вали на внесении поправок, многие отметили необходимость придания указанным положениям большей гибкости и меньшей детализации.

Организации работников в целом указали, что статья 28 уже предполагает достаточную гибкость, благодаря применению принципа эквивалентности по существу, а Приложение III должно относиться только к новым судам.

Относительно части «б» данного вопроса каждое третье правительство ответило, что желательно внести изменения в эквивалентные показатели валовой вместимости, содержащиеся в п. 7 Приложения III.

Ряд правительств отметили, что мощность судов (а не их длина) должна стать основным фактором, который следует учитывать при распределении помещений для экипажа.

Организации работников и работодатели предложили учитывать в показателях эквивалентности региональные особенности.

В отношении части «в» данного вопроса правительства в соотношении 2:1 ответили, что нет необходимости изменять размеры и габариты помещений для экипажа и их оборудование и обустройство.

Организации работников в своих ответах обратили внимание на то, что рыболовные суда могут в течение их продолжительной эксплуатации быть задействованы в разных странах и быть укомплектованы экипажами различных национальностей, и поэтому любые поправки к предложенному тексту должны учитывать глобальные нормы и стандарты, а не региональные различия. Они также напомнили, что положения Приложения III относятся только к новым судам.

Организации работодателей в целом указали, что положения о помещениях для экипажа должны носить более гибкий характер и учитывать региональные особенности и уровень развития стран.

Вопрос 5 гласил: просьба указать любые другие вопросы, которые следовало бы рассмотреть в связи с этим пунктом повестки дня.

В ответах правительств, организаций трудящихся и работодателей на этот вопрос поднимались самые различные проблемы, чаще всего минимальный возраст, пользование услугами частных агентств по найму и трудоустройству и обеспечение соблюдения Конвенции и Рекомендации.

В частности, на основе этих предложений была заново сформулирована часть VII проекта Конвенции, касающаяся применения и обеспечения соблюдения ее положений.

96-я сессия МКТ состоялась с 30 мая по 15 июня 2007 г. в Женеве. Мне, как члену российской делегации от Правительства, было поручено участвовать в работе Комитета по рыболовному сектору. Комитет провел более 10 заседаний, на которых были детально рассмотрены проекты Конвенции и Рекомендации по труду в рыболовном секторе.

Мне, как представителю Минсельхоза России, пришлось многократно выступать с предложениями по усилению требований к работодателям в части их ответственности за репатриацию рыбаков, комплектование судна экипажем, своевременную оплату труда и т.д. При подготовке текстов выступлений существенную помощь оказали аналитические разработки ВНИРО и АБ «Трансюрсервис», в том числе: «Проект Конвенции о труде в рыболовном секторе и интересы РФ»; «Правовое регулирование статуса условий труда и найма экипажей судов рыбопромыслового флота на международном и национальном уровнях».

³ Тексты Конвенции и Рекомендации на английском языке соответственно см.: ILO. Provisional Record 96 Session. Geneva. 2007. 12A; 12B

⁴ Анализ ключевых положений Конвенции проведен в статье Д.К. Бекашева, помещенной в этом номере журнала, с. 18 – 22 (ред.)

В результате 14 июня 2007 г. 96-я сессия МКТ практически единогласно одобрила Конвенцию и Рекомендацию о труде в рыболовном секторе. Российская делегация голосовала за принятие Конвенции и Рекомендации³.

В преамбуле Конвенции отмечается, что МОТ считает рыболовство в качестве **опасной** профессии по сравнению с другими профессиями.

Конвенция будет применяться ко всем рыбакам и всем судам, занятым промышленным рыболовством.

Каждое государство – участник Конвенции должен принять законодательство, нормативные правовые акты или иные меры: а) требующие, чтобы рыбаки, занятые на судах, плавающих под его флагом, пользовались защитой трудового договора рыбака, который соответствовал бы положениям Конвенции и был понятен им; б) уточняющие минимальные требования, включаемые в трудовые договоры рыбаков.

Конвенция регламентирует вопросы репатриации, найма и трудоустройства рыбаков и оплаты их труда, гигиены и безопасности труда, социального обеспечения и т.д.

В Конвенции закреплена процедура контроля иностранных судов в портах государств – членов МОТ⁴.

На мой взгляд, Конвенция и Рекомендация являются международным кодексом о труде в рыболовном секторе, обязательным для всех государств – членов МОТ. Для их реализации, по моей прикидке, необходимо разработать и принять более 20 нормативных правовых актов (включая постановления Правительства РФ) и определить компетентный орган, который от имени РФ осуществлял бы государственный контроль за выполнением конвенционных требований. На мой взгляд, ими могут быть Минсельхоз России и Росрыболовство.

По результатам 97-й сессии МКТ 20 июня 2007 г. я представил А.В. Гордееву докладную записку, в которой предложил поручить Департаменту рыболовства Минсельхоза России и Росрыболовству совместно с ВНИРО: а) разработать всеобъемлющий план мероприятий по ратификации Конвенции и Рекомендации по труду в рыболовном секторе 2007 г.; б) составить перечень мер по совершенствованию российского законодательства и отраслевой нормативной правовой базы о труде в рыбохозяйственном комплексе РФ; в) создать в Департаменте рыболовства и Росрыболовстве отделы по применению и обеспечению соблюдения норм российского и международного морского трудового права.

А.В. Гордеев своим распоряжением от 22.06.2007 г. поручил А.В. Фомину, В.П. Василенкову, А.И. Вершинину и А.А. Крайнему рассмотреть и внести предложения в установленном порядке.

Мои выводы и рекомендации поддержаны Росрыболовством, о чем было письменно сообщено в Минсельхоз РФ.

В заключение отмечу, что наряду с Конвенцией СОЛАС-74 и Торремолиносской конвенцией по безопасности рыболовных судов 1977 г. и Протоколом к ней 1993 г. Конвенция и Рекомендация о труде в рыболовном секторе явятся надежным гарантом сохранения жизни и социальных прав рыбаков.

Bekeyashev K.A.

History of preparation and adoption of a Convention and Recommendations on labour in fishing sector

International Labour Organization considers the existing international conventions on labour regulation to be out-of-date. So, it began the development of new norms and codification of the old ones.

In the article the stages of preparation and adoption of the Convention and Recommendations on Labour in Fisheries are expounded. The role of VNIRO in this work is lighted.