

Украинский независимый морской профсоюз

www.uimtu.org ; info@uimtu.org

Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению
24 сентября - 5 октября 2012 г.

Рабочее заседание 3

Защита трудовых и социальных прав моряков, как необходимый приоритет человеческого измерения ОБСЕ: возможные программные правовые и организационные средства ОБСЕ (докладчик – Борис Бабин)

Defense of Labor and Social Rights of Seafarers as a Duty Priority of OSCE Human Dimension: Possible OSCE Program Legal and Organizational Tools

Глубокоуважаемый председательствующий, уважаемые представители национальных правительств и структур гражданского общества региона ОБСЕ!

В сегодняшнем мире проблема защиты и обеспечения трудовых и социальных прав моряков невозможна без полномасштабного использования региональных механизмов сотрудничества, таких, как ОБСЕ.

Человеческое измерение на межгосударственном уровне связано с надлежащим обеспечением трудовых и социальных прав, прежде всего в контексте проблемы мигрантов. Сегодня в рамках процессов ОБСЕ действительно уделяется существенное внимание вопросам, связанным с добровольной или вынужденной миграцией в регионе ОБСЕ.

Однако сегодня именно моряки стали специфической категорией трудовых мигрантов, чьи права во многих случаях остаются незащищенными. Этому способствуют особенности глобального рынка морских перевозок, при котором национальная принадлежность моряка, как наемного работника, работодателя и судна, как места работы, отличаются. Свободная конкуренция на данном рынке привела к тому, что ряд государств, активно не участвуя собственным флотом в торговом судоходстве, постепенно стали поставщиком на него рабочей силы.

В этом отношении характерен не только феномен Филиппин и других азиатских стран, но и государств региона ОБСЕ, сохранивших со времен социалистического прошлого базу для подготовки профессиональных моряков и сокративших при этом национальные торговые флоты. Можно упомянуть о роли болгарских, польских, российских, румынских моряков и указать, что на первом месте среди государств региона ОБСЕ по количеству моряков, вовлеченных в глобальный рынок морских перевозок, находится Украина. Около 80000 граждан Украины сегодня трудоустроены на суда под иностранным флагом, ежегодно такой экспорт рабочей силы, не востребованной в украинском торговом флоте дает около миллиарда долларов инвестиций в украинскую экономику.

Однако при этом моряки государств региона ОБСЕ, работающие под иностранным флагом, не имеют надлежащего уровня социальной защиты и обеспечения своих трудовых прав от нарушений со стороны работодателя и посреднических структур. Государства гражданства моряков зачастую не способствуют их социализации, оставляют моряков вне систем социальной помощи, не способствуют устранению двойного налогообложения моряков.

К основным проблемам реализации трудовых и социальных прав моряков следует отнести: коррумпированность национальных систем подготовки и найма, отсутствие эффективных механизмов судебного и административного воздействия на судовладельцев, отсутствие национальных стратегий подготовки и трудоустройства моряков.

Нельзя умолчать и о дискриминации моряков в регионе ОБСЕ; в частности, можно указать на ряд решений органов Европейского Союза, ограничивших количество моряков третьих стран на судах под флагами стран ЕС.

Одним из факторов, усугубляющих ситуацию в сфере трудовых и социальных прав моряков, стала ненадлежащая имплементация государствами региона ОБСЕ глобальных стандартов труда в морском судоходстве. В первую очередь это касается специализированных конвенций Международной организации труда.

Принятая в 2006 г. под эгидой МОТ Конвенция о труде в морском судоходстве вступает в силу в августе 2013 г.; этот акт должен положить конец структурной и институциональной дискриминации моряков. Можно указать на позитивный пример Кипра, Польши, Российской Федерации и Швеции, ратифицировавших Конвенцию 2006 г в течение последних месяцев, упомянуть о ранее присоединившихся к Конвенции Болгарии, Боснии, Канады, Дании, Испании, Латвии, Люксембурга, Нидерландов и Норвегии.

Однако другие государства региона ОБСЕ не присоединились к Конвенции, несмотря, например, на решение Европейского Союза о присоединении государств ЕС к Конвенции в 2011 г.

Такой раскол правового поля будет способствовать вытеснению с глобального рынка морского труда моряков из нератифицировавших Конвенцию 2006 г. стран, росту социальной напряженности и безработицы в отдельных регионах и территориальных общинах.

В то же время даже присоединившиеся к Конвенции 2006 г. государства не всегда имеют четкий план действий по ее имплементации. В частности, пересмотру подлежат национальные модели найма моряков, страхования ответственности перед моряком, системы государственного контроля за соблюдением прав моряков. Необходимость разработки новых правовых механизмов останавливает ряд государств ОБСЕ на пути к присоединению к международным стандартам защиты прав моряков.

Необходимость интенсификации наднационального диалога и использование механизмов БДИПЧ ОБСЕ по поиску наиболее приемлемых национальных форм защиты прав такой специфической категории трудовых мигрантов, как моряки, является очевидной. Такая работа станет достойной реализацией решений Маастрихтской Встречи Совета министров ОБСЕ 2003 г., продолжением действий по решениям Конференций ОБСЕ по обзору в Варшаве и Астане 2010 г.

Поэтому наш профсоюз предлагает БДИПЧ ОБСЕ **провести следующие действия** по проблеме прав моряков в период 2013-2014 гг.:

- организовать мониторинг ситуации по морякам гражданства государств-участников ОБСЕ, трудоустроенным в международном судоходстве, путем направления разработанных опросных листов участникам трехстороннего диалога на национальном уровне;

- провести исследование национальных механизмов подготовки, найма и трудоустройства моряков, их организации, ведению коллективных переговоров и их результатов в государствах ОБСЕ;

- составить методические рекомендации по обеспечению прав моряков-мигрантов в условиях нарушения их прав, обобщить национальную практику механизмов их защиты с выделением наиболее удачного опыта как разрешения специфических проблем (борьба с захватом моряков пиратами, повышение качества рядового и командного состава) так и в рамках имплементации стандартов Конвенции 2006 г.;

- способствовать распределению ответственности за обеспечение прав моряков-мигрантов в регионе ОБСЕ между МОТ, ОБСЕ, национальными правительствами, профсоюзами моряков, организациями морских работодателей, иными структурами гражданского общества;

- для реализации указанных задач создать в рамках БДИПЧ ОБСЕ специальную экспертную группу и определить ее мандат;

Кроме того, учитывая удобство программно-правового подхода, следует рекомендовать ОБСЕ разработку Плана действий, возможно, совместного с МОТ, для обеспечения реализации в регионе ОБСЕ международных стандартов обеспечения трудовых и социальных прав моряков. Для реализации подобного Плана действий следует привлечь общественные структуры, профсоюзы, профильные учебные заведения государств региона ОБСЕ.

Также следует рекомендовать миссиям ОБСЕ в государствах, играющих значительную роль в поставках рабочей силы на мировой рынок морского труда, учесть проблематику защиты прав моряков в соответствующих программах и проектах, с учетом приоритетов, указанных в вышеупомянутом Плана действий; в этом случае пилотной миссией для разработки такого рода программ можно считать Координатора проектов ОБСЕ в Украине;

Считаем нужным обсудить возможность возложения функции координатора соответствующей деятельности на Председательствующего в ОБСЕ, особенно учитывая председательствование в 2013 г. Украины, как государства, существенно заинтересованного в обеспечении прав моряков-мигрантов и одновременно испытывающего определенные сложности в имплементации современных международных стандартов защиты прав моряков (см. приложение).

Приложение к выступлению Бабина Б.В.

Экспертные предложения

по итогам общественной экспертизы деятельности Министерства иностранных дел Украины, Министерства инфраструктуры Украины и Министерства социальной политики Украины по подготовке к присоединению Украины к Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г. (**извлечение**)

Одобрено решением Центрального комитета Украинской независимой морской профсоюза от 14 мая 2012 № 4/12

1. Основания проведения общественной экспертизы (сокращено)

Основания общественной экспертизы. Решением № 2/12 от 29 февраля 2012 Центральный комитет Украинского независимого морского профсоюза (далее – УНМП) постановил провести общественную экспертизу деятельности Министерства иностранных дел Украины (далее – МИД), Министерства инфраструктуры Украины (далее – МИУ) и Министерства социальной политики Украины (далее – МСПУ) по подготовке к присоединению Украины к Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г. (далее – КПМС-2006).

Решение о проведении общественной экспертизы было принято Центральным комитетом УНМП по следующим причинам:

- наличие многочисленных обращений членов профсоюза касательно бездеятельности органов власти Украины в сфере подготовки к вступлению КПМС-2006;
- ожидаемое вступление КПМС-2006 в силу в 2013 г. и исключительная важность этого вопроса для обеспечения трудовых и социальных прав украинских моряков;
- отсутствие доступа к информации о деятельности МИД, МИУ и МСПУ в сфере подготовки Украины к этому событию;
- статус УНМП как единственного всеукраинского профсоюза моряков по профессии (фахового), обязывающий УНМП предпринимать соответствующие активные действия.

Целью общественной экспертизы стало определение векторов и направленности развития реальной государственной политики Украины по КПМС-2006 г., реализуемой МИД, МИУ и МСПУ, подготовка экспертных предложений по совершенствованию такой политики, ее освещение для общественного обсуждения и для информирования международных организаций.

2. Порядок проведения общественной экспертизы (сокращено)

Организационные мероприятия общественной экспертизы. Решением Центрального комитета УНМП № 2/12 Исполнительному секретарю УНМП Бабин Б.В. было поручено организовать деятельность, предусмотренную Порядком содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти (постановление Правительства Украины от 5 ноября 2008 г. № 976) касательно проведения общественной экспертизы. В частности, Исполнительному секретарю было поручено выполнять функцию контактного лица УНМП по вопросам экспертизы с правом подписи документов от имени УНМП, привлечения экспертов и оплаты их труда за счет средств УНМП.

В качестве экспертов к проведению общественной экспертизы было привлечено, помимо Бабина Б.В., кандидата юрид. наук, доцента, эксперта МОТ и ОБСЕ ad hoc, таких экспертов, как – Баймуратов М.О. заведующий кафедрой конституционного, административного и

международного права Мариупольского государственного университета, доктор юрид. наук, профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины; Берлач А.И., доктор юрид. наук, профессор, профессор кафедры административного права Киевского национального университета им. Т. Шевченко, заслуженный юрист Украины; Вишневский В.Л., директор Ассоциации морского права Украины; Созонтов В.И., председатель организации работодателей «Украинский морской союз»; Яровая Л.В., доктор политических наук, доцент, профессор кафедры административного и уголовного права Одесской национальной морской академии.

4. Экспертные заключения.

Анализ документов МИУ, МСПУ и МИДа, в которых обсуждалась проблема КПМС-2006, и деятельности этих центральных органов исполнительной власти в указанном направлении с 2010 г. по 2012 г., исследование других материалов по вопросам подготовки Украины к вступлению КПМС-2006 в силу позволяет экспертной группе констатировать следующее.

1. Проблема целесообразности и сроков присоединения Украины к КПМС-2006 для компетентных органов исполнительной власти остается нерешенной. Такая неопределенность обуславливает отсутствие у органов власти четкой концепции относительно деятельности по подготовке Украины к вступлению КПМС-2006 в силу. Активных действий в этом направлении МИУ, МСПУ и МИД не проводят с мая 2011 г.

2. Обсуждение проблемы КПМС-2006 в 2009-2012 гг инициируется прежде структурами гражданского общества – как сторонниками, так и противниками присоединения Украины к КПМС-2006. При этом выраженные в этот период экспертные мнения предусматривают целесообразность и необходимость присоединения Украины к КПМС-2006 в среднесрочной перспективе. Аргументы противников КПМС-2006 носят популистский характер и одновременно активно используются отдельными органами исполнительной власти. Среди компетентных органов исполнительной власти только деятельность МСПУ в этой сфере носит в известной степени инициативный характер; МИУ и МИД ограничивают собственное участие в этом процессе реагированием на внешние инициативы.

3. Обсуждение проблемы КПМС-2006 на официальном уровне прекратилось в апреле-мае 2011 г., ключевую роль в этом сыграла отрицательная позиция МИУ по перспективам ратификации КПМС-2006 в краткосрочной перспективе. Негативную позицию МИУ сложно объяснить объективными обстоятельствами, имеющимися экспертным или общественными оценками. Среди вероятных причин негативной позиции МИУ можно предположить наличие в министерстве лобби противников присоединения к КПМС-2006 из числа субъектов хозяйствования и нежелание чиновников МИУ брать на себя ответственность за модернизацию управленческой системы в сфере морского транспорта, предусмотренную КМПС-2006.

4. Негативная позиция МИУ по перспективам ратификации КПМС-2006 сопровождается стремлением представителей этого министерства переложить ответственность за вопросы КПМС-2006 на МСПУ. Ситуация осложняется отсутствием четкого определения главного ответственного органа за вопросы КПМС-2006; такое отсутствие обусловлено и указанной последовательной позицией МИУ.

5. Обсуждение проблемы КПМС-2006 на официальном уровне не сопровождалось содействием МИУ и МИД достижению должного уровня общественного обсуждения и независимых экспертных оценок ситуации. Соответствующие мероприятия осуществлялись формально и чаще всего в рамках системы органов исполнительной власти. Характерно неучастие в этом обсуждении представителей большинства заинтересованных всеукраинских профсоюзов.

6. Обсуждение проблемы КПМС-2006 на официальном уровне сопровождалось осознанием необходимости разработки и утверждения программы имплементационного акта по КПМС-2006 (Плана действий, Дорожной карты и т.п.). В то же время разработка такого акта в соответствии с установленной в законодательстве Украины процедурой – а именно в форме государственной целевой программы – органами власти не предусматривалась.

7. Введение КПМС-2006 в силу ожидается до конца 2013 г., поскольку по состоянию на 14 мая 2012 КПМС-2006 ратифицировано 26 государствами, которые в совокупности имеют 56%

мирового тоннажа торгового флота (для вступления КПМС-2006 в силу необходимым условием является окончание одного года после ее ратификации 30-ю государствами с совокупным тоннажем торгового флота в 33% мирового) (*примечание: после утверждения итогов экспертизы стала известна точная дата вступления конвенции 2006 в силу – 20 августа 2013 г.*).

8. КПМС-2006 не предусматривает режима наибольшего благоприятствования для государств, ее не ратифицировавших. Таким образом отсутствие ратификации КПМС-2006 Украиной не будет освобождать украинские судна и украинских судовладельцев, находящихся под юрисдикцией (в портах и территориальном море) государств-участников конвенции, от полного выполнения ее требований, что существенно усложнит осуществление торгового судоходства для судов и судовладельцев Украины.

9. Нератификация КПМС-2006 усложняет позиции граждан Украины на мировом рынке труда моряков, поскольку судовладельцы будут заинтересованы в комплектации экипажей гражданами государств-участников КПМС-2006, так как это будет значительно упрощать процедуры контроля за соблюдением той же КПМС-2006 на этих судах. Фактически неучастие Украины в КПМС-2006 после ее вступления в силу обусловит возникновение дополнительных существенных проблем в трудоустройстве значительной части из 100000 граждан Украины, работающих в составе экипажей судов под иностранным флагом. Их безработица, кроме того, поставит новые вызовы и угрозы перед системами подготовки кадров в торговом мореплавании и трудоустройства моряков, которые существуют в Украине.

6. Экспертные предложения.

Эффективным механизмом решения проблемы подготовки Украины к вступлению в силу КПМС-2006 следует признать возможное принятие Государственной целевой экономической программы «Имплементация требований Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г. в национальные стандарты и практику обеспечения прав моряков» на 2011-2015 гг. как программного регулятивного акта, который будет иметь в этом случае юридическую силу и предусмотренный в законодательстве механизм разработки и реализации.

Необходимость принятия государственной программы следует объяснить тем, что деятельность компетентных органов по адаптации реальных условий труда моряка под юрисдикцией Украины к требованиям КПМС-2006 не может быть сведена исключительно к разработке предложений к изменению законодательной базы и требует осуществления комплекса соответствующих организационных мероприятий, одобрения политических решений и последовательного выделения материально-финансового обеспечения.

Распоряжением Кабинета Министров Украины должны быть установлены органы исполнительной власти, ответственные за разработку проекта концепции указанной Государственной целевой (экономической) программы, сроки разработки соответствующей концепции, формы согласования ее предписаний по бюджетным программам государственных бюджетов Украины на этот период. Следует предложить основные направления, на которые должна быть направлена деятельность власти при подготовке к вступлению КПМС-2006 в силу (в рамках государственной целевой программы):

- ведение переговорного процесса по обеспечению социальных прав моряков в двусторонних договорах, прежде всего с государствами «удобного флага» и государствами, которые ратифицировали или готовятся к ратификации КПМС-2006;

- развитие инфраструктуры украинских портов с целью их приведения в соответствие с требованиями КПМС-2006;

- ориентация украинских судостроителей с целью приведения стандартов их работы в соответствие с требованиями КПМС-2006;

- формирование служб контроля порта и флага за соблюдением КПМС-2006, усовершенствование контроля за деятельностью в сфере трудоустройства моряков с одновременным установлением механизмов противодействия коррупции в сфере морского контроля;

- приведение деятельности в сфере трудоустройства моряков в соответствие с требованиями КПМС-2006 путем усовершенствования Лицензионных условий и последовательного контроля за их выполнением;

- демократизация трехстороннего диалога в сфере труда моряков, более активное и эффективное привлечение профсоюзов и объединений работодателей в процессы обсуждения и одобрения нормативных, управленческих и кадровых решений с целью реализации соответствующих требований КПМС-2006;

- проведение экономической экспертизы последствий ратификации Украиной КПМС-2006 (пошагово и постатейно);

- совершенствование текущего законодательства и регулятивных актов:

а) внесение существенных изменений и дополнений в Кодекс торгового мореплавания Украины, Кодекс законов о труде (или в новый Трудовой кодекс)

б) одобрение новых редакций всех санитарных правил и Лицензионных условий, действующих в сфере торгового мореплавания и др.

- внедрение стандартов КПМС-2006 в систему высшего образования в морской сфере и систему подготовки моряков;

- активное сотрудничество государственных органов, работодателей и профсоюзов с МОТ и другими международными организациями по направлению ратификации, подготовки и принятию соответствующего Плана действий, скорректированного с государственной целевой программой.

(подписи) Бабин Б.В., Баймуратов М.О., Берлач А.И., Вишневский В.Л., Созонтов В.И., Яровая Л.В.