

**Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г.**

# **Справедливая глобализация: Роль МОТ**

**ВСЕМИРНАЯ КОМИССИЯ ПО СОЦИАЛЬНЫМ АСПЕКТАМ ГЛОБАЛИЗАЦИИ  
УЧРЕЖДЕННАЯ МОТ**

Доклад Генерального директора о Всемирной комиссии  
по социальным аспектам глобализации

**Международное бюро труда Женева**

ISBN 92-2-415787-4

---

*Первое издание, 2004 год*

---

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Там же бесплатно можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий.

---

Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

## Предисловие

---

4 февраля 2004 года Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации выпустила свой доклад, озаглавленный: *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех*. Я хочу поблагодарить сопредседателей Комиссии – Президента Объединенной Республики Танзании, господина Мкапа, и Президента Финляндии, госпожу Халонен, за их руководящую роль, приверженность и смелость, с которыми они взялись за решение этой трудной проблемы. Я также выражаю признательность всем членам Комиссии, которые посвятили свое время, энергию и идеи решению этой задачи и продолжают заниматься связанными с этой деятельностью последующими мероприятиями.

В ноябре 2001 года, когда Административный совет учредил эту Всемирную комиссию, он также принял решение о том, что заключения ее доклада будут рассмотрены сначала в рамках Рабочей группы по социальным аспектам глобализации. Президент Мкапа представил этот доклад на заседании Рабочей группы Административного совета 24 марта 2004 года, на котором мы начали плодотворный двухдневный диалог. Доклад Председателя Административного совета, представляемый Конференции, содержит отчет об этой сессии Рабочей группы, состоявшейся в марте 2004 года. Кроме того, в ноябре 2003 года в рамках Рабочей группы с устным сообщением выступила сопредседатель Комиссии, Президент Халонен, которая рассказала о последних этапах работы Комиссии. Оба выступления Президентов были очень тепло встречены в Административном совете, и я хотел бы поблагодарить их за их преданность делу и время, проведенное с нами.

Административный совет постановил также, что я должен подготовить доклад для Международной конференции труда, содержащий предварительные предложения о последствиях доклада Комиссии для МОТ, основываясь на результатах дискуссии, состоявшейся в рамках Рабочей группы в марте этого года.

Поэтому на основе своего доклада я хотел бы официально включить информацию о работе Комиссии в повестку дня Международной конференции труда для ее обсуждения. В соответствии с предложением Административного совета начался также процесс определения последствий для МОТ результатов работы Комиссии. Результаты дискуссий на Конференции будут определять характер решений Административного совета о последствиях этого доклада для МОТ, которые будут приниматься в ноябре 2004 года. При рассмотрении Стратегических политических рамок на 2006-09 годы Административный совет будет иметь дополнительную возможность для изучения тех аспектов доклада, которые имеют отношение к среднесрочному планированию работы Организации.

Подготовка Программы и бюджета на 2006-07 годы предоставит Административному совету еще одну возможность учесть положения этого доклада в деятельности МОТ. Руководители программ в регионах и штаб-квартире уже изучают методы, с помощью

которых положения этого доклада могут быть использованы для реализации текущей деятельности под общим руководством Группы старших менеджеров.

Что касается вопроса о разработке политики, включая партнерские отношения с другими специализированными учреждениями, то Рабочая группа по социальным аспектам глобализации также будет рассматривать эти вопросы. На сессии Административного совета в марте 2004 года мне было предложено изучить реакцию на этот доклад и на содержащиеся в нем предложения со стороны других международных организаций и заинтересованных сторон и в июне я представлю устный доклад по этому вопросу на Конференции и на сессии Административного совета.

Я настойчиво рекомендую, чтобы делегаты Конференции прочитали весь доклад и воспользовались также подготовленным резюме и заявлением о позиции, в которых дается краткое содержание его подходов и основных выводов. Доклад содержит свежий взгляд на нашу работу. В некоторых случаях содержащиеся в нем предложения и подходы побуждают нас и далее идти в прежнем направлении в своей деятельности с новой энергией. Другие предложения содержат новые перспективы в отношении того, что мы можем предпринять на основе нашего опыта. Во многих случаях положения доклада содержат призыв к МОТ и другим международным организациям проявлять более новаторские подходы к формированию новых партнерских отношений и развитию диалога по вопросам, где пересекаются наши полномочия.

Поэтому мой доклад начинается с того, как МОТ может обеспечить развитие центральной рекомендации Комиссии о том, что достойный труд должен стать глобальной целью, а не просто целью МОТ. В нем далее отобраны шесть широких политических тем для более детального рассмотрения: национальная политика в связи с процессом глобализации, достойный труд в глобальных производственных системах, согласование глобальной политики в целях роста, инвестиций и занятости, формирование социально-экономической основы, глобальная экономика и трансграничные перемещения людей, а также укрепление системы международных трудовых норм. Наконец, в заключение я хотел бы поделиться мыслями о том, как МОТ могла бы откликнуться на призыв Комиссии к многосторонней системе в целях расширения участия и подотчетности за счет мобилизации глобального трипартизма, чтобы он внес весомый вклад в создание социальных аспектов процесса глобализации.

Хуан Сомавиа  
Генеральный директор

# Содержание

---

	<i>Page</i>
Предисловие.....	iii
Глава I: Превращение концепции достойного труда в глобальную цель.....	1
Создание общей основы посредством диалога .....	4
Конкретизация и гармонизация усилий: осуществление деятельности на широком фронте.....	5
Глобализация достойного труда на практике .....	7
Мобилизация потенциала трипартизма.....	9
Глава II: Национальная политика, направленная на решение проблем, связанных с глобализацией.....	13
Поддержка МОТ проведению согласованной национальной политики в целях обеспечения справедливой глобализации.....	15
Стратегии снижения масштабов бедности .....	16
«Региональная отправная точка» .....	17
Новые инициативы, предложенные в докладе Комиссии .....	17
Национальные политические диалоги по вопросам глобализации .....	18
Национальные обзоры социальных последствий международной экономической, финансовой и торговой политики.....	19
Реструктуризация экономики и предприятий и политика в области рынка труда .....	20
Достойный труд в обеспечении развития на местном уровне .....	22
Глава III: Достойный труд в глобальных производственных системах.....	25
Социальные и трудовые последствия .....	26
Международная реакция .....	27
Социальные аспекты глобальных производственных систем: роль МОТ .....	28
Укрепление базы знаний .....	28
Рост предприятий и создание занятости.....	29
Содействие глобальному социальному диалогу.....	30
Повышение эффективности бизнеса и многосторонних инициатив .....	31
Глава IV: Рост, инвестиции и занятость: предмет диалога и согласованной глобальной политики.....	35
Инициатива по согласованию политики в области роста, инвестиций и занятости .....	36
Обоснование инициативы .....	36
Движение вперед .....	37
Форум по политике в области глобализации.....	38

Глава V: Строительство социально-экономической основы.....	41
Основополагающие принципы и права в сфере труда .....	42
Политика в области занятости для гарантии доходов через достойный труд .....	43
Распространение социального обеспечения на социально изолированные категории населения .....	44
Путь вперед.....	47
Глава VI: Глобальная экономика и трансграничные перемещения людей.....	49
Поиск работы в условиях глобальной экономики.....	50
Существующие акты и инициативы в области миграции.....	51
Позиция Всемирной комиссии в отношении многосторонней структуры для международной миграции .....	52
Действия МОТ в области миграции .....	52
Глава VII: Укрепление системы международных трудовых норм.....	55
Оказание помощи странам в осуществлении трудовых норм.....	57
Укрепление системы международных трудовых норм .....	58
Решительные действия в отношении случаев серьезных и постоянных нарушений.....	59
Оказание содействия усилиям, прилагаемым международными организациями .....	60
Глава VIII: Мобилизация действий в целях перемен: роль МОТ .....	63
Социальные партнерские отношения в XXI столетии.....	64
Объединение в организации новых членов профсоюзов.....	64
Расширение базы членского состава организаций работодателей.....	64
Повышение представительства женщин .....	65
Технический потенциал социальных партнеров .....	65
Стратегические альянсы с организациями гражданского общества.....	65
Социальные партнерские отношения и управление глобализацией.....	65
Механизмы управления МОТ .....	67
Укрепление потенциала и расширение влияния.....	68
Укрепление аналитического потенциала за счет расширения сетевой деятельности .....	69
Информационно-пропагандистская деятельность, сфера охвата и союзы .....	69
Повышение качества и актуальности информации .....	70
Квалификационный профиль МБТ.....	70
Услуги по формированию потенциала трехсторонних участников .....	71
Финансовые средства.....	71
Приложение: Ссылки на МОТ в докладе Всемирной комиссии (соответствующие номера пунктов даны в скобках).....	73

# Глава I

---

## Преращение концепции достойного труда в глобальную цель

Поиск путей обеспечения справедливой глобализации, которая создает благоприятные возможности для всех, будет доминирующей темой в международных делах в течение следующего десятилетия. Независимо от того, рассматривать ли глобализацию с точки зрения социальной и экономической стабильности и соображений безопасности или глазами многих людей, для которых преимущества глобализации являются сегодня миражом, нельзя сбрасывать со счетов реальные проблемы в отношении справедливости и возможностей этого явления.

Нахождение разумных решений для этих проблем с учетом всех соответствующих интересов и позиций станет в ближайшие годы одним из главных испытаний для руководящих структур во всех областях жизни – для правительств, деловых кругов, профсоюзов, гражданского общества, парламентов, местных властей, международных организаций, религиозных и духовных традиций и других возникающих форм организаций граждан, то есть для тех, которые в докладе Комиссии<sup>1</sup> называются «глобальным сообществом».

Каждый участник должен играть свою роль. Достижение справедливой глобализации является коллективной ответственностью многих участников и требует гармонизации обязательств и воли. Как всегда, когда речь идет о вопросах изменений и руководства, те, кто обладают наибольшими возможностями для улучшения положения, также несут наибольшую ответственность на каждом уровне – национальном и международном.

Настоящий доклад посвящен проблемам в области руководства, которые Комиссия ставит перед МОТ как учреждением.

Поместив во главу угла вопросы обеспечения справедливости и возможностей, Комиссия, несомненно, обращает внимание на наши институциональные ценности. В процессе анализа доклада по социальным аспектам глобализации, нам неизбежно придется напоминать о мандате МОТ и о тех принципах, которые мы отстаиваем.

85 лет назад, члены-учредители нашей Организации изложили следующую мировоззренческую концепцию:

---

<sup>1</sup> МОТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Женева, 2004 г.

Принимая во внимание, что всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости;

принимая во внимание, что существуют условия труда, влекущие за собой несправедливость, нужду и лишения для большого числа людей, что порождает такое недовольство, что подвергаются опасности мир и согласие во всем мире; принимая во внимание срочную необходимость улучшения этих условий путем, например: регламентации рабочего времени, включая установление максимальной продолжительности рабочего дня и рабочей недели; регламентации набора рабочей силы; борьбы с безработицей; гарантии заработной платы, обеспечивающей удовлетворительные условия жизни; защиты трудящихся от болезней, профессиональных заболеваний и от несчастных случаев на производстве; защиты детей, подростков и женщин; пенсий по старости и инвалидности; защиты интересов трудящихся, работающих за границей; признания принципа равной оплаты за равный труд; признания принципа свободы объединения; организации профессионального и технического обучения и других мероприятий;<sup>2</sup>

В следующем абзаце Преамбулы Устава уже поднимаются ключевые вопросы, касающиеся того, что сегодня мы можем назвать глобализацией и взаимозависимостью:

принимая также во внимание, что непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах;<sup>3</sup>

60 лет тому назад, Статья I Филадельфийской декларации<sup>4</sup> обязала нас никогда не забывать о том, что:

- a) труд не является товаром;
- b) свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса;
- c) нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния;
- d) борьба с нуждой должна вестись с неослабевающей энергией в каждом государстве и постоянными и согласованными усилиями в международном масштабе, в которых представители трудящихся и работодателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений в целях содействия общему благосостоянию.

В Статье II Декларации далее указывается, что

- a) все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей;
- b) достижение условий, при которых это будет возможно, должно являться главной целью национальной и международной политики;
- c) любая национальная и международная политика и меры, в особенности экономического и финансового характера, должны рассматриваться в этом свете и приниматься только в той степени, в какой они содействуют, а не мешают достижению этой основной задачи;
- d) Международная организация труда обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи;

---

<sup>2</sup> Преамбула Устава Международной организации труда, 1919 г.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Декларация о целях и задачах Международной организации труда, 1944 год, содержащаяся в Приложении к Уставу МОТ.



- е) при осуществлении порученных ей задач Международная организация труда, рассмотрев все соответствующие экономические и финансовые факторы, может включать в свои решения и рекомендации любые положения, которые она считает целесообразными.

Почему я так подробно цитирую эти хорошо известные уставные документы? По трем причинам:

- Во-первых, потому, что доклад призывает к созданию более прочных этических основ: «Управление глобализацией должно основываться на ценностях, разделяемых всеми, и на уважении прав человека. Глобализация развивалась в этическом вакууме, где рыночный успех и поражение являются высшим стандартом поведения и где отношение «победитель забирает все» ослабляет ткань сообществ людей и общества». <sup>5</sup> Это напоминает нам о том, что основополагающие ценности МОТ и их практическая реализация являются важным вкладом, который Организация может внести для обеспечения того, чтобы процесс глобализации развивался на основе полного уважения «принципов справедливости и гуманности». Мы не должны забывать, что наш Устав предоставляет нам широкие полномочия этического характера.
- Во-вторых, следует напомнить о том, что МОТ имеет комплексный экономический и социальный мандат и несет ответственность за оценку экономической политики с учетом ее воздействия на социальную и трудовую политику.
- В-третьих, потому, что это воскрешает в нашей памяти определяющие моменты в истории МОТ, когда наши предшественники испытывали необходимость определить четкое направление деятельности в области политики. Я считаю, что сегодня мы сталкиваемся со сходной проблемой. В истории существуют уникальные моменты, когда возникают и исчезают возможности. Для того, чтобы воспользоваться этими возможностями, необходимо иметь мировоззренческую концепцию для определения обстоятельств и смелость для принятия решений.

Борьба за обеспечение справедливой глобализации в будущем только усилится. Это создает для наших трехсторонних участников уникальную возможность модернизировать свою базу знаний и организационную структуру, продемонстрировать, каким образом можно достигнуть более высоких результатов и повысить роль и усилить влияние трипартизма в процессе принятия решений на национальном и международном уровнях. Во многих отношениях, это – определяющий момент.

Пять лет назад мы согласились с тем, что достойный труд должен стать организующей концепцией деятельности МОТ. Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации пошла еще дальше и выступила с предложением о том, что для достижения справедливой глобализации, создающей возможности для всех, достойный труд должен стать глобальной целью, к реализации которой необходимо стремиться всем странам и международному сообществу. В настоящем докладе Международной конференции труда мы начинаем рассмотрение последствий предпринимаемых МОТ ответных мер в связи с возникновением этого серьезного, но желанного вызова.

Акцент, который делает Комиссия на нашей Программе достойного труда, подчеркивает центральную роль, которую МОТ призвана сыграть в оказании содействия процессу справедливой и всеобъемлющей глобализации. Оставаясь верными нашему мандату, мы должны предвосхищать возникновение взаимодействия, которое определит нашу будущую деятельность и окажет на нее влияние, между Программой достойного

---

<sup>5</sup> П. 37.

труда, процессом глобализации и решениями, принимаемыми другими международными организациями и частными учреждениями. Мир труда меняется стремительными темпами и то, каким образом правительства, организации работодателей и профсоюзы и наша Организация содействуют развитию социальных аспектов процесса глобализации, определит актуальность трипартизма в начале XXI века.

## Создание общей основы посредством диалога

Более двух лет тому назад Административный совет МБТ приступил к осуществлению процесса в попытке реализовать то, что многими считалось практически невозможным и что, несомненно, никогда не делалось ранее.

Мы решили приступить к рассмотрению одного из вызывающих наиболее острую полемику вопросов в глобальной повестке дня, изучить его многочисленные грани, изложить факты и попытаться найти новый перспективный путь посредством Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации. Слишком долго в дебатах по вопросам глобализации наблюдалась поляризация мнений, выражаемых в форме ведущихся параллельно монологов.

Трехсторонние участники видели в глобализации огромный потенциал, но также последствия процесса, который вызывал беспокойство у женщин и мужчин на всех уровнях и всех возрастов, на Севере и на Юге, между странами и внутри них, среди работников и членов семей и на предприятиях.

Мы видели, что многие извлекали из этого процесса пользу, но слишком многие были исключены из него. Но мы не видели серьезных дебатов, в которых эти вопросы обсуждались бы таким образом, что это могло привести к достижению договоренностей в отношении того, как решать проблемы и извлекать наибольшие преимущества из глобализации. Акцент делался на усилиях, направленных на обеспечение эффективной работы рынков, но практически не уделялось внимания тому, что глобализация означала для отдельных лиц, семей и местных общин, а также перспективам и опасностям для обеспечения гендерного равенства.

Наш Административный совет выдвинул инициативу и открыл новое пространство для поиска решений на основе испытанного инструмента МОТ – диалога. В ходе дискуссий с Генеральным секретарем ООН и руководителями других организаций, этот шаг получил поддержку в качестве естественного развития базы знаний МОТ и методов ее работы. Однако задача, которую мы поручили Комиссии, явилась крупным новшеством для нас.

Кроме того, это была другого рода комиссия – ее возглавляли два действующих президента из стран Севера и Юга, женщина и мужчина, руководившие работой группы лиц, состоящей из парламентариев, лауреата Нобелевской премии в области экономики, предпринимателей и ведущих представителей деловых кругов, ученых, профсоюзных лидеров и членов гражданского общества. Среди них были бывшие президенты, министры финансов, развития, труда и социального обеспечения и участники торговых переговоров. Мы намеренно собрали вместе, безусловно, неодинаково мыслящую группу людей с тем, чтобы попытаться найти общую основу. Результат не был заранее известен. Организация пошла на рискованный шаг. Но это был необходимый риск для того, чтобы это учреждение сохранило верность ценностям социальной справедливости в мире труда.

Комиссия начала свою работу с обсуждения простой, но мощной идеи о том, что, если мы хотим, чтобы глобализация работала на благо большего числа людей, то мы должны посмотреть на нее глазами женщин и мужчин в их повседневной жизни. Итак,

Комиссия рассматривала эту проблему глазами людей – расширяя кругозор, выслушивая их мнения, взгляды и надежды. Во всем мире было проведено более 25 национальных и региональных консультаций. Были специально подготовлены десятки докладов в рамках открытого процесса, при помощи которого были получены многочисленные замечания, предложения и информационные материалы.

По завершении двухлетнего процесса охвата и обзора, доклад Комиссии намечает новый путь продвижения вперед.

- Доклад *Справедливая глобализация* имеет исключительное значение. Он отражает существующие неопределенности и опасные ситуации. Он освещает проблему на основе представления фактов и итогов глобализации. В докладе признаются преимущества глобализации, но членам Комиссии удалось также обнаружить глубоко укоренившиеся и устойчивые диспропорции в нынешней структуре глобальной экономики, которые являются «неприемлемыми в морально-этическом отношении и политически нестабильными». Непостоянство несет в себе угрозу как богатым, так и бедным.
- Доклад *Справедливая глобализация* имеет позитивный характер. В нем признается, что потенциал для создания благ является огромным – на основе содействия образованию открытых обществ, открытых экономик, обеспечению более широких возможностей и осуществлению более свободного обмена товарами, знаниями и идеями, – а также демонстрируется, что мы можем сделать вместе для достижения более справедливой глобализации. Несмотря на резко различающиеся подходы и взгляды, членам Комиссии удалось прийти к общему пониманию того, что ключевой вопрос заключается не в самой глобализации, а в правилах и системе управления, в рамках которой она действует. Они могут и должны быть изменены с тем, чтобы преимущества глобализации стали доступными для большего числа людей.
- Доклад *Справедливая глобализация* является реалистичным. Он базируется на основанных на здравом смысле подходах и предложениях. Не существует чудодейственных решений. Но мы можем опираться на основу, состоящую из общих ценностей, практических идей и сбалансированных решений для того, чтобы расширить потенциал и ограничить риски глобализации. Комиссия не пыталась вновь изобрести колесо. В процессе подготовки своих рекомендаций она рассмотрела много перспективных идей и предложений, обсужденных или обсуждаемых в других организациях и форумах.

Доклад не является последним словом о глобализации, но я считаю, что мы можем рассматривать его в качестве одного из первых систематизированных и предпринимаемых на международном уровне усилий с целью достижения консенсуса. Он показывает, что диалог лиц, придерживающихся различных мнений, может выявить общие позиции. Я считаю, что этот опыт может быть повторен различными путями в странах и международных организациях.

## Конкретизация и гармонизация усилий: осуществление деятельности на широком фронте

Комиссия подчеркивает важность продвижения вперед по широкому кругу взаимосвязанных вопросов. В докладе содержатся четыре ключевых послания.

Во-первых, следует начать работу на местах. Много сделано для оказания содействия развитию глобальной финансовой деятельности, торговли и инвестиций, но очень мало сделано для укрепления потенциала местных общин и местных рынков, где живут и

хотят оставаться люди, если им будут предоставлена возможность. Многие семьи повсюду в мире живут под воздействием стрессов, и социальная политика должна удовлетворять их потребности и чаяния и реагировать на изменения в функциях и обязанностях гендерного характера. Не может быть успешной глобализации без успешной «локализации».

Государства и общества являются главными участниками, способными сделать глобализацию справедливой как на Севере, так и на Юге. Эффективно управляемые страны с влиятельными и представительными организациями работников, работодателей и граждан, с большей степенью вероятности, могут распространять преимущества глобализации и избегать возникновения связанных с ней рисков. Интеграция имеет существенное значение для того, чтобы голос каждого человека был представлен. Обоснованная политика на местном и национальном уровнях в условиях демократического окружения имеет решающее значение для обеспечения людям более значительных преимуществ, связанных с интеграцией данной страны в глобальную экономику.

Во-вторых, следует делать акцент на обеспечении справедливости. Несбалансированные структуры инвестиций, торговли и рынков труда являются сегодня в мире главными источниками политической нестабильности. На Юге значительная часть международной торговли и прямых иностранных инвестиций сосредоточена в десятке стран, и миграция рассматривается как явно неоднозначное благо, когда денежные переводы лишь частично компенсируют ущерб, связанный с распадом семей и «утечкой мозгов». На Севере многие люди рассматривают осуществление инвестиций за рубежом как экспорт рабочих мест и считают иммиграцию угрозой. И во всем мире многие люди убеждены в том, что права капитала защищены лучше, чем права трудящихся. Необходимо разработать справедливые правила для потоков торговли, капиталов и технологий и для регулирования нестабильных цен на сырьевые товары и обеспечения более широкого доступа на рынки с целью предоставления более значительного политического пространства для развивающихся стран, особенно для наименее развитых стран. Это касается основных видов социальной защиты, соблюдения основных трудовых норм, адекватной помощи работникам во всех странах в период реструктуризации с целью обеспечения более безопасных условий для отдельных лиц, семей и общин, а также подлинной глобальной приверженности концепции создания рабочих мест как наиболее эффективному средству искоренения бедности.

В третьих, следует пересмотреть принципы глобального управления. Глобальные рынки движутся на полной скорости вперед. Экономические и социальные институты значительно отстают, ограничивая тем самым возможности многосторонней системы эффективно реагировать на широкий круг проблем. Нам необходимо усовершенствовать методы взаимодействия глобальных учреждений и адаптировать архитектуру отношений, возникшую после второй мировой войны, к приоритетам XXI века. Слишком часто мандаты международных учреждений частично перекрывают друг друга, и принимаемые ими меры осуществляются без достаточной координации, что приводит к возникновению постоянных рисков, связанных с достижением совпадающих целей. Мы должны опираться на то, что мы должны усовершенствовать, но не путем создания новых структур или бюрократических механизмов, а посредством более качественной интеграции в области политики.

Ведомственный подход к решению глобальных проблем должен уступить дорогу тому, что я называл бы «интегрированным мышлением» – переходом к созданию аналитической основы, в рамках которой акцент делается на понимании стратегических взаимосвязей между экономическими, социальными, экологическими и другими переменными, а также на поиске комплексных и согласованных политических решений.

Для решения глобальных проблем необходим потенциал для согласования координированных глобальных ответных мер и механизмов с целью принятия комплексных решений.

В-четвертых, и это – самое главное, следует обеспечить превращение концепции достойного труда в глобальную цель. Труд занимает центральное место в жизни людей. Где бы они ни жили и что бы они ни делали, женщины и мужчины рассматривают наличие рабочих мест как «лакмусовую бумагу», являющуюся индикатором успеха или неудачи глобализации. Труд является источником достоинства, стабильности, мира и доверия к правительствам и экономической системе. Поскольку создание рабочих мест происходит одновременно с развитием предприятий, оно способствует осуществлению частных инициатив и инвестиций. А устранение недостатков в усилиях, направленных на обеспечение достойного труда, имеет центральное значение для снижения напряженности, вызванной столь многочисленными угрозами, а также социальными проблемами, такими как миграция, массовая безработица среди молодежи, гендерное неравенство, и для достижения Целей тысячелетия в области развития.

Вывод представляется очевидным: нынешние пути развития глобализации могут и должны быть изменены. Многие правила являются несправедливыми, результаты – несбалансированными, курс – неустойчивым, но в этой области существует потенциал. Изменения возможны, и в интересах здравого смысла – осуществить их.

## Глобализация достойного труда на практике

Что на практике означает фраза «сделать достойный труд глобальной целью»? Ответ дается в целом ряде рекомендаций, изложенных в докладе Комиссии. Основной аргумент заключается в том, что глобальное управление – это системная совокупность принципов управления, начиная с местного уровня до международного уровня, и что необходимо укреплять эту систему управления снизу доверху. Принятие концепции достойного труда в качестве глобальной цели будет содействовать направлению этого процесса в русло обеспечения более справедливых возможностей и результатов для всех.

В частности, в докладе делается акцент на усилении практического осуществления Программы достойного труда. Комиссия рассматривает каждую из четырех стратегических задач МОТ и наши две сквозные цели, касающиеся гендерного равенства и развития. Она призывает к усилению нормотворческой функции МОТ и ее контрольных механизмов, и подчеркивает важность развития занятости и предприятий. Она признает, что социальная защита и активная политика в области рынка труда должны играть ключевую роль в принятии ответных мер в связи с призывом о создании социально-экономической основы для глобальной экономики. А доклад в целом строится на том, что может быть достигнуто путем диалога между многочисленными участниками в формирующемся глобальном сообществе.

С точки зрения национальной политики, все это означает активизацию нынешних усилий МОТ, направленных на содействие обеспечению достойного труда на уровне страны, с учетом рекомендаций, изложенных в докладе Комиссии. Эти рекомендации предусматривают уделение более значительного внимания вопросам местного развития и развития общин, институциональной и политической реформы в целях принятия ответных мер в связи глобализацией (например, динамичная политика в области рынков труда, создание потенциала социальных партнеров и повышение роли социального диалога в процессе перестройки), а также согласования национальной политики.

На глобальном уровне, для превращения концепции достойного труда в ключевую цель необходимо вновь сосредоточить усилия на достижении основополагающей цели обеспечения занятости и создания предприятий. С учетом этого, Комиссия призывает к усилению присутствия МОТ в многосторонней системе в соответствии с уставным мандатом в целях «изучения и рассмотрения всех международных экономических и финансовых мер и политики» для обеспечения их совместимости с правом людей «стремиться как к материальному благополучию, так и к духовному развитию в условиях свободы и уважения достоинства, экономической безопасности и равных возможностей», и «включения на этой основе в свои решения и рекомендации любых положений, которые она сочтет целесообразными».

Выполнение этой обязанности не должно приводить к возникновению конкуренции с существующими учреждениями в отношении наших соответствующих сфер компетенции. Наоборот, это должно стимулировать МОТ к тому, чтобы стать информированным проводником политики, которая способствует достижению целей обеспечения достойного труда и позволяет многосторонней системе добиться большей согласованности действий и более высоких результатов. Я не могу представить себе более подходящий для нас способ отметить 60-ю годовщину со дня принятия Филадельфийской декларации, чем сосредоточить внимание на том, каким образом выполнить наш полный мандат на XXI столетие.

В этой области я лично обратился к моим коллегам из Организации Объединенных Наций, бреттонвудских учреждений и ВТО по поводу предложенной Комиссией Инициативы по согласованию политики в области роста, инвестиций и занятости. Я проконсультировался с Генеральным секретарем ООН и, в неофициальном порядке, с Советом руководителей учреждений системы ООН, и получил в целом положительный ответ. Никто из нас не хочет создавать новые бюрократические механизмы, посягать на мандаты других учреждений или принуждать к интеграции усилий там, где это не представляется возможным. Но я почувствовал все более широкое признание того факта, что уже давно существует потребность в этом виде сотрудничества в области политики. По моему мнению, существуют две главные причины для продвижения вперед.

- Во-первых, политическая причина: стремление к достойному труду и обладанию возможностями для трудоустройства является наиболее распространенным демократическим требованием во всех странах. Люди чувствуют, что они не знают решений, но ожидают от лиц, наделенных полномочиями в государственном и частном секторах, создания большего числа рабочих мест для решения этой проблемы. Во время каждой избирательной кампании женщины и мужчины регулярно слышат предвыборные обещания в отношении создания большего числа рабочих мест лучшего качества. Однако уровень глобальной безработицы продолжает расти, и расширяются масштабы неформальной экономики.

Я думаю, что с политической точки зрения просто неоправданно утверждать, что международные организации, обладающие опытом в оказании содействия по вопросам устойчивого роста, инвестиций и занятости, не могут работать вместе. Это лишь подтверждает сложившийся образ отгородившихся от внешнего мира бюрократических кругов, которых в действительности не волнует, что думают люди. Согласование политики имеет решающее значение, не только как разумная цель сама по себе, но также как средство, обеспечивающее соединение целей международной политики с приоритетами людей. Повсеместно семьи собираются за кухонным столом, обеспокоенные проблемами в отношении рабочих мест и доходов; международные учреждения должны собраться за общим столом для обсуждения этих же проблем.

- Во-вторых, институциональная причина: для того чтобы внести свой вклад в обеспечение справедливой глобализации, мы должны выполнить все обязательства в соответствии с нашим мандатом. Что касается роста, инвестиций и занятости, то мы обладаем уникальными сравнительными преимуществами. Речь идет не просто о том, что может сделать МБТ, обладая нашими профессиональными знаниями и опытом, которые в любом случае должны дополняться. Прежде всего, речь идет об имеющихся у наших трехсторонних участников практических знаниях производственной сферы, применяемых при разработке политики. Мы должны собрать первоклассных экономистов, работающих на предприятиях и в организациях работодателей, вместе с экономистами из профсоюзов и департаментов правительств по труду и социальным вопросам. МОТ может создать мощную базу знаний в рамках своего собственного учреждения.

В прошлые годы мы не подчеркивали тот факт, что в работе МОТ принимают участие реально действующие игроки в сфере экономики. Они знают из первых рук, как микро- и макроэкономическая политика влияют на предприятия и рабочие места. Мы должны выйти на арену экономической политики не только для того, чтобы быть верными своему мандату, но для того, чтобы на законном основании продемонстрировать, что мы делаем все возможное, чтобы содействовать справедливой глобализации, которая создает возможности для всех. В конечном итоге, ключевые экономические меры в финансовой, кредитно-денежной и торговой области оказывают значительное влияние на социальную сторону мандата МОТ. Мы не можем игнорировать это влияние на наши собственные ценности и политику.

## Мобилизация потенциала трипартизма

Выводы Комиссии укрепляют позиции МОТ как основанного на ценностях учреждения, глобального игрока и партнера для наших трехсторонних участников. Доклад открывает новые пути для мобилизации глобального трипартизма на основе активных усилий, прилагаемых нашими трехсторонними участниками в целях создания более прочных партнерских отношений и проведения более энергичной информационно-пропагандистской кампании.

Перед нами стоит вызов: взяться за решение этих проблем, если мы, как Организация, готовы к этому. И я должен сказать, что если мы не возьмемся за это дело, то им займутся другие, поскольку – как я уже отмечал в первом абзаце настоящей главы – вопрос о справедливости, который имеет существенное значение для мандата МОТ в области социальной справедливости, не будет снят с повестки дня. При нашем отсутствии этот вопрос будет просто решаться другими игроками.

МОТ не может самостоятельно отреагировать на все рекомендации доклада Комиссии. Многие рекомендации не относятся к сфере нашей обычной деятельности по социальным и трудовым вопросам, но более важным является то обстоятельство, что даже те рекомендации, которые непосредственно касаются нашего полного мандата, потребуют от МОТ вести поиск партнеров в рамках формальной многосторонней системы и в более широком плане – в зарождающемся глобальном сообществе, о котором говорится в докладе. Я считаю, что мы должны играть центральную роль в обеспечении справедливой глобализации, но только в том случае, если глобальный трипартизм может собрать воедино свой значительный потенциал для мобилизации усилий мира труда.

Каждый из трехсторонних участников МОТ играет важную роль в выполнении нашей общей обязанности в отношении превращения достойного труда в глобальную цель путем развития партнерских отношений и кооперативных связей с глобальными игроками, которые могут содействовать осуществлению изменений, желают взять на себя

ответственность и готовы предоставить свои технические знания и опыт в целях проведения совместных мероприятий по достижению общих целей. В мире ограниченных ресурсов эта задача становится даже еще более насущной.

Я считаю, что в докладе Комиссии нам предлагается ряд ориентиров для стратегического анализа ситуации. Во-первых, в нем убедительно говорится о том, что включение социальных аспектов в глобализацию путем усиления систем управления, от локальной до глобальной, является важной задачей, которая, вероятно, будет постоянной темой для обсуждения на международном уровне в течение нескольких лет. Во-вторых, подчеркивая важность труда, как призмы, через которую люди рассматривают и интерпретируют глобализацию и ее воздействие на их жизнь, доклад предлагает МОТ играть ведущую роль в разработке методов адаптации систем управления. В-третьих, в докладе подчеркивается, что диалог между представителями различных кругов, мнений и взглядов является наиболее эффективным путем для определения правил и политики, которые будут использоваться на практике. Это – неизменная черта принципа трипартизма МОТ.

Возникновение глобальной экономики и последующие изменения в международном разделении труда делают сегодня еще более актуальными задачи, которые были изначально возложены на МОТ при ее создании и при ее преобразовании в специализированное учреждение Организации Объединенных Наций. Но мир сегодня отличается от мира 1919 и 1944 годов. Изменились работодатели и их организации, так же как и профсоюзы. Появились новые игроки и механизмы представительства и источники оказания влияния, существенно образом изменилось и политическое окружение. Функции государства и правительств также стали иными.

Успешное существование МОТ в течение 85 лет является свидетельством способности трипартизма постоянно отражать особенности изменяющегося рынка труда. Но мы не можем почитать на лаврах. Самой серьезной опасностью для любого учреждения в наши дни является превращение его в организацию, взоры которой обращены на себя, которая довольствуется только разговорами с собой и о себе, и которая решает сегодняшние проблемы на основе вчерашних решений.

Мы должны обеспечить, чтобы трипартизм не отставал от перемен и был в состоянии решать проблему их формирования.

Многие трехсторонние участники МОТ уже в полной мере используют доклад Комиссии для стимулирования дебатов и диалога внутри своих собственных структур, в рамках трехсторонних органов и с другими участниками. Это следует всячески приветствовать, и указывает на путь, которым трипартизм может привести к конструктивному обсуждению этих проблем на национальном и международном уровнях. По мере того, как обсуждение доклада переходит в рассмотрение планов действий, особое значение приобретает постоянное участие и информационно-пропагандистская поддержка трехсторонних участников МОТ.

Я считаю, что для обеспечения актуальности и, что более важно, влияния МОТ и духа трипартизма, который она символизирует, мы должны мобилизовать усилия наших организаций-членов с целью возглавить борьбу за справедливую глобализацию на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Мы должны продемонстрировать, что диалог не является всего лишь средством для поддержания социального мира, каким бы важным он ни был, но также движущей силой для осуществления социальных и экономических новшеств. Когда он ведется эффективно, существует огромный потенциал для творчества в наших постоянных поисках правильного соотношения между безопасностью и гибкостью, между предпринимательством и солидарностью, между различающимися взглядами, которые могут быть сближены. Ценности,



методы работы и опыт МОТ в наибольшей степени – из того, чем мы располагаем в многосторонней системе – соответствуют сбалансированной основе, на которой, в сотрудничестве с другими международными организациями и частными структурами, можно оказывать содействие достижению справедливой глобализации, создающей возможности для всех.

*Давайте приветствовать этот вызов!*

Доклад Комиссии является началом процесса. Я считаю его живым документом, предназначенным для разработки на его основе политики и мер и проведения дебатов в отношении содержащихся в нем предложений, а также нашей деятельности, на различных национальных и международных форумах.

Доклад показывает, что справедливая и всеобъемлющая глобализация не только возможна, но и крайне необходима для создания более безопасного мира. А ключевым компонентом – как это также продемонстрировано в докладе – является превращение достойного труда в глобальную цель.

Можем ли мы своими усилиями решить эту проблему? Конечно, нет. МОТ не может осуществить Программу достойного труда без содействия многосторонней системы в целом, направленного на достижение справедливой глобализации. Но система в целом не обеспечит справедливой глобализации без удовлетворения демократических требований в отношении достойного труда.

В заключение, доклад подвергает испытанию способность каждой организации – государственной или частной – пересмотреть свою роль в XXI столетии; высказать свои соображения о том, каким образом мы можем улучшить этот мир путем создания совместными усилиями справедливой глобализации. В рамках МОТ мы должны приветствовать этот вызов.

## Глава II

---

### Национальная политика, направленная на решение проблем, связанных с глобализацией

Поразительной особенностью мировоззренческой концепции Всемирной комиссии является акцент, который она делает на необходимости начинать осуществление ответных мер в связи глобализацией внутри страны.<sup>1</sup> Комиссия энергично выступает в поддержку более эффективного и справедливого управления глобальной экономикой, но в то же время она придерживается мнения о том, что политика и учреждения на местном и национальном уровнях являются не менее важными для обеспечения того, чтобы все могли воспользоваться возможностями, предоставляемыми глобализацией. Эта точка зрения получила широкую поддержку среди членов Рабочей группы при одном условии, которое сформулировал Президент Мкапа, подводя итоги обсуждения: «Эти действия не должны предприниматься поочередно. Параллельные инициативы могут осуществляться на национальном, региональном и международном уровнях до тех пор, пока они являются последовательным и согласованными».<sup>2</sup>

Определяя ключевые элементы национальной программы, Комиссия подчеркивает, в частности, необходимость более эффективного управления, более значительного потенциала и более высокой степени согласованности для того, чтобы глобализация стала позитивной силой процесса справедливого развития. В докладе предусматривается осуществление следующих мер:

- уделение первоочередного внимания людям, удовлетворению их требований в отношении соблюдения их прав, культурной самобытности и автономии, достойного труда и гендерного равенства, а также предоставление полномочий местным общинам, в которых они живут;
- эффективное управление, основанное на принципах демократии, социального равенства, верховенства права и на соблюдении прав человека на основе действительного участия и представления ключевых подходов и групп, объединенных общими интересами, включая работников, работодателей и институты гражданского общества. Повышение производительности неформальной экономики и ее постепенное включение в реальную экономику считается одним из важных вопросов в области управления, который должен быть решен для того, чтобы все имели одинаковые возможности;

---

<sup>1</sup> См. Часть III.1 доклада Комиссии «Все начинается дома», pp. 233-334.

<sup>2</sup> С этой речью можно ознакомиться на <http://mirror/public/english/wcsdg/docs/mkapa3.pdf>

- укрепление потенциала государства (особенно в области предоставления общественных благ и разработки экономической политики), людей (в области образования и квалификации), систем производства (в области развития предприятий и технологии) и общества (в области создания институтов по вопросам диалога, участия и защиты);
- Комиссия также признает, что отсутствие интеграции усилий в рамках социальной, экономической и экологической политики и отсутствие согласованности в области политики среди национальных министерств приводит к менее значительному и менее стабильному росту, что оказывает негативное воздействие на занятость и борьбу с бедностью. Цель по обеспечению достойного труда представляет собой мощную интегрирующую силу, необходимую для осуществления мер в экономической, социальной и экологической областях на национальном, местном и региональном уровнях.

Значительная часть текущей программы МОТ по обеспечению достойного труда посвящена рассмотрению вопросов, связанных с этими мерами. Работа с трехсторонними участниками охватывает ряд ключевых аспектов в области управления, в частности, на основе усилий по укреплению влияния и потенциала организаций работодателей и работников и оказания содействия социальному диалогу в рамках национальных демократических структур. Мероприятия по оказанию поддержки применению трудовых норм и, в особенности, основополагающих норм (в отношении детского труда, принудительного труда, дискриминации, свободы объединения и ведения коллективных переговоров) имеют решающее значение для процесса управления, как и усилия по распространению прав и защиты на работников в неформальной экономике и по содействию гендерному равенству.

МОТ оказывает поддержку усилиям по укреплению национального потенциала многими путями, например, путем разработки стратегий в области занятости и развития профессиональных навыков, оказания поддержки программам по микрокредитованию, развитию кооперативов и малых предприятий, содействия развитию предпринимательства на местах, среди молодежи и женщин и создания систем социального обеспечения. Что касается аспектов управления, важность которых была подчеркнута Комиссией, то МОТ расширяет диапазон услуг, предоставляемых общинам, посредством осуществления своих программ в области развития местного экономического потенциала, занятости и социальной защиты. В нескольких регионах мира МОТ содействует достижению целей в области социально-трудовых отношений в процессе региональной интеграции. Поэтому существует солидная база знаний, на основе которой можно разработать эффективные ответные меры по решению приоритетных задач, определенных Комиссией.

Крупная проблема, на которую Комиссия обращает внимание в своем докладе, заключается в объединении разрозненных инициатив в комплексные национальные стратегии в области борьбы с бедностью и обеспечения достойного труда. Отсутствие согласованности между мероприятиями, проводимыми в экономической и социальной областях, идентифицированное в докладе в качестве ключевого вопроса в глобальном процессе принятия решений, является в равной степени весьма серьезной проблемой на национальном уровне.<sup>3</sup> С учетом важности этого вопроса в докладе содержится призыв к главам государств и правительствам «содействовать согласованной интеграции экономической и социальной политики, направленной на обеспечение благосостояния

---

<sup>3</sup> См. пп. 254, 511 и 512.

и качества жизни людей».<sup>4</sup> Это – единственная рекомендация, конкретно обращенная к ним. Достижение согласованности имеет существенное значение для того, чтобы создаваемые глобализацией возможности эффективно способствовали устойчивому национальному развитию, обеспечивая при этом, чтобы все люди, а не только некоторые из них, пользовались преимуществами глобализации. Многосторонние учреждения могут содействовать усилиям правительств путем применения более эффективных механизмов для координации политики и программ.

## Поддержка МОТ проведению согласованной национальной политики в целях обеспечения справедливой глобализации

В рамках ряда осуществляемых инициатив и пилотных программ МОТ оказывается поддержка разработке программ согласования политики на национальном и региональном уровнях, включая:

- инициативы в области обеспечения достойного труда и занятости;
- стратегии борьбы с бедностью;
- региональные инициативы по гармонизации политики в области обеспечения достойного труда и открытия рынков.

За последние годы МОТ учредила в ряде стран пилотные программы по осуществлению комплексных инициатив по обеспечению достойного труда. Цель этих инициатив заключается в разработке методов и подходов, которые могут применяться более систематическим образом в программах стран по обеспечению достойного труда. Они объединяют усилия по реализации каждой из четырех стратегических задач в рамках интегрированной основы, приспособленной к национальным потребностям. В некоторых странах, таких как Дания и Филиппины, это привело к проведению комплексного анализа проблемы обеспечения достойного труда с учетом целого ряда национальных проблем в области экономической и социальной политики. В других странах, например в Марокко, отраслевой подход был направлен на обеспечение достойного труда в рамках реформирования важнейшего сектора текстильной и швейной промышленности. В Гане акцент делается на распространении сферы охвата программ социального обеспечения на социально изолированные слои населения и на оказании помощи неформальной экономике, а также микро- и малым предприятиям.<sup>5</sup> В Бангладеш главной темой является разработка вариантов политики в области развития для обеспечения достойного труда в контексте глобализованной экономики.

Осуществляется целый ряд других комплексных видов деятельности на национальном уровне в целях оказания содействия созданию возможностей для трудоустройства и получения доходов. К ним относятся национальные форумы по вопросам занятости, как, например, в Китае, саммиты по вопросам создания рабочих мест в Гане и Нигерии в качестве составной части Программы *Рабочие места для Африки*, и политика в области реконструкции в посткризисный период в нескольких странах.<sup>6</sup> МОТ также

---

<sup>4</sup> П. 539.

<sup>5</sup> См. ILO: *Review of the ILO decent work pilot programme*, Governing Body, doc. GB.288/ESP/5, 288-я сессия, ноябрь 2003 г.

<sup>6</sup> См. ILO: *Governing Body, doc. GB.288/ESP/5, op. cit.; United Nations initiative on youth employment*, Governing Body, doc. GB.286/ESP/5, 286-я сессия, март 2003 г.; Программа и бюджет на двухлетие 2004-05 гг.

участвует, совместно с ООН и Всемирным банком, в Сети занятости для молодежи, впервые предложенной Генеральным секретарем ООН на Саммите тысячелетия. Прилагаются особые усилия для уделения первоочередного внимания вопросам гендерного равенства во всех этих видах деятельности. Сенегал, Намибия, Египет, Шри-Ланка, Индонезия, Венгрия, Азербайджан, Бразилия и Исламская Республика Иран вступили в эту Сеть и разрабатывают, совместно с МОТ, комплексные стратегии для решения проблемы безработицы среди молодежи. К другим примерам деятельности МОТ, направленной на оказание поддержки интеграции экономической и социальной политики, относятся анализ бюджетов расходов на социальное обеспечение и проведение реформы трудового законодательства.

Заглядывая в будущее, МОТ переходит к разработке, совместно со своими трехсторонними участниками, национальных программ по обеспечению достойного труда, которые базируются на опыте в области содействия интеграции и отвечают национальным приоритетам. Однако необходимо прилагать систематические усилия для обеспечения того, чтобы цели достойного труда стали составной частью всеобъемлющей политики в области развития.

### Стратегии снижения масштабов бедности

Подход МОТ к проблеме борьбы с бедностью рассматривался в моем докладе 91-й сессии Международной конференции труда в 2003 году.<sup>7</sup> Сейчас он служит в качестве основы для участия МОТ совместно с другими учреждениями-партнерами в деятельности ряда механизмов для координации и распределения финансовой помощи, оказываемой многосторонними и двусторонними учреждениями-донорами в целях разработки национальных приоритетов в области развития. Они включают финансируемый МВФ и Всемирным банком процесс разработки документов с изложением стратегии снижения масштабов бедности (ПРСП) и проводимый под руководством ООН процесс Общей оценки стран (ООС), Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) и национальные доклады с изложением Целей тысячелетия в области развития (ЦТР). ООС и ЮНДАФ обеспечивают основу для координации программ технической помощи ООН. ПРСП планируются в качестве осуществляемых странами программ, но при значительном содействии со стороны многосторонних учреждений. Такие механизмы для координации помощи доноров могут быть интегрированы в деятельность национальных органов в области планирования, повышая ее согласованность и усиливая ее комплексный характер. Доклады по ЦТР наглядно показывают прогресс с целью оказания содействия обсуждению в первую очередь конкретных проблем в области развития в ходе национальных дебатов, что в свою очередь будет инициировать принятие мер в плане политических реформ, институциональных изменений и выделения ресурсов.

Деятельность МОТ зачастую содействует функционированию таких механизмов. Особый акцент на ПРСП, который первоначально имел место в пяти странах, сейчас делается уже в 11 странах.<sup>8</sup> Участие МОТ в процессе ПРСП может обеспечить включение целей и политики в области достойного труда в национальные стратегии развития. В некоторых случаях оно содействовало участию социальных партнеров или усиливало

---

<sup>7</sup> МОТ: «Труд как средство борьбы с нищетой», Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, 2003 г.

<sup>8</sup> МОТ: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An assessment of the ILO's experience*, Governing Body, doc. GB.285/ESP/2, November 2002. См. также *An update of the implementation of the Global Employment Agenda and related aspects of policy integration*, Governing Body, doc. GB.289/ESP/3, March 2004, pp. 16-28.

его. Участие МОТ также укрепляет отношения с сообществом доноров и министерствами, занимающимися вопросами экономики, финансов, торговли и социального обеспечения; при этом достигается существенный прогресс с точки зрения интеграции целей и политики по обеспечению достойного труда и гендерных факторов в ПРСП. Однако, в некоторых случаях, воздействие от участия МОТ является довольно незначительным. Многие зависят от отношений между трехсторонними участниками МОТ и ведущими экономическими министерствами, восприимчивости сотрудников Всемирного банка на местах к подходу к борьбе с бедностью, основанному на обеспечении достойного труда, и от активности присутствия МОТ.

Основное препятствие на пути повышения эффективности вклада МОТ, вероятно, заключается в том, что экономическая основа, на которой базировались первоначальные документы ПРСП, отражала традиционные подходы к структурной перестройке, бюджетной и кредитно-денежной политике. Это привело к исключению из числа приоритетных многих вопросов, которые трехсторонние участники хотели бы обсудить. Это также вызывает негативную реакцию во многих социальных группах в отношении самого процесса ПРСП.

### «Региональная отправная точка»

В докладе Комиссии подчеркивается важность «региональной отправной точки», открывающей возможности для оказания содействия осуществлению программы достойного труда на основе скоординированных усилий стран.<sup>9</sup> Здесь региональные структуры МОТ участвуют в оказании поддержки осуществлению региональных и субрегиональных инициатив в области обеспечения достойного труда и полной занятости, примерами которых является наша работа с Африканским союзом по проведению Внеочередного саммита по вопросам занятости и борьбы с бедностью в Уагадугу, в сентябре 2004 года, и с организацией «Меркосур» – по проведению в апреле 2004 года Регионального совещания по вопросам разработки стратегии в области занятости. К МОТ также обращаются с просьбами об оказании консультативной помощи в отношении путей, которыми учреждения и меры по обеспечению достойного труда могли бы создать основу для осуществления процессов региональной интеграции. Особо подчеркивается роль механизмов для ведения диалога с точки зрения привлечения трехсторонних участников МОТ к процессу оказания содействия рассмотрению социальных аспектов региональной интеграции. Увязывание региональной деятельности МОТ с осуществлением растущего числа интеграционных инициатив является одним из важных новых приоритетов для трехсторонних участников. Он предусматривает расширение сотрудничества с существующими структурами, такими как Южноафриканское сообщество в целях развития (САДК) и другие региональные сообщества в Африке, Европейский союз, АСЕАН, Меркосур и КАРИКОМ, по вопросам разработки инструментов и создания институтов в области политики, обмена знаниями между регионами, создания потенциала и проведения исследований в области социальных аспектов глобализации.

### Новые инициативы, предложенные в докладе Комиссии

Доклад Комиссии усиливает значительную часть текущей программы МОТ, а также предлагает четыре новых направления:

---

<sup>9</sup> Пп. 313-319.

- проведение национальных диалогов в качестве последующих мероприятий по результатам работы Комиссии;<sup>10</sup>
- проведение национальных обзоров социальных последствий международной экономической, финансовой и торговой политики;<sup>11</sup>
- разработка политики в области перестройки экономики и реформирования рынка труда;<sup>12</sup>
- направление инвестиций в разработку комплексных подходов к местному развитию.<sup>13</sup>

### Национальные политические диалоги по вопросам глобализации

Национальные и региональные диалоги, проведенные в ходе работы Комиссии, явились важным форумом для выражения широкого диапазона мнений и взглядов. Они позволили обеспечить как трехсторонний диалог между работодателями, работниками и правительствами, так и взаимодействие между трехсторонними участниками МОТ и другими игроками социальной сферы.

Некоторые страны уже проявили интерес к использованию этого опыта в отношении организации диалогов после публикации доклада Комиссии, наряду с проведением новых национальных диалогов в целях обсуждения намеченных в докладе ориентиров и высказанных рекомендаций. Цели и форма таких диалогов определялись бы каждой заинтересованной страной, и они могли бы варьироваться в следующих пределах: от весьма широкой программы с большим числом участников до серии совещаний по более конкретным вопросам социальных аспектов глобализации. Они могли бы собрать трехсторонних участников МОТ в лице директивных органов и организаций работников и работодателей вместе с парламентариями, представителями гражданского общества, научными кругами, женскими ассоциациями, СМИ и другими организациями.

Цель заключалась бы в том, чтобы выявить приоритетные вопросы и определить соответствующие меры в целях постепенной выработки общенационального подхода к определению оптимальных путей решения социальных аспектов глобализации. Особое внимание уделялось бы механизмам, предназначенным для повышения степени гармонизации политики и программ по вопросам устойчивого роста, инвестиций и создания рабочих мест различных министерств, а также сообществ доноров и многосторонних организаций. Заключение таких национальных диалогов служило бы в качестве руководящих принципов в области политики для национальных и международных органов, и они могли бы быть интегрированы в ПРСП, национальные ЦТР и национальные процессы планирования развития. Их вклад был бы особенно полезным в странах, где осуществляется процесс ПРСП, или где этот процесс не способствовал четко выраженному трехстороннему или более широкому участию, или не привел к действенной интеграции экономической, социальной и экологической политики. В конечном итоге, такие диалоги были бы направлены на достижение консенсуса по всей совокупности мер по ускорению роста и обеспечению достойного труда, гендерного равенства и социального развития в рамках глобализованной экономики.

---

<sup>10</sup> Пп. 595 и 596.

<sup>11</sup> П. 606.

<sup>12</sup> См. Часть III.1 доклада Комиссии «Все начинается дома» и п. 616.

<sup>13</sup> Пп. 293-334.

Национальные учреждения должны организовывать такие диалоги в соответствии с национальными приоритетами. МОТ и другие организации могли бы оказывать помощь и содействие этому процессу в случае поступления соответствующих запросов. Там, где эти диалоги окажутся успешными, они могут привести к созданию национальных консультативных советов или комиссий по социальным аспектам глобализации, которые, в свою очередь, могли бы внести значительный вклад в осуществление глобальных инициатив в области развития и согласования политики.

### Национальные обзоры социальных последствий международной экономической, финансовой и торговой политики

В докладе Комиссии рекомендуется проводить регулярные национальные обзоры социальных последствий экономической, финансовой и торговой политики.<sup>14</sup> Такие обзоры позволили бы национальным органам, совместно с ответственными многосторонними учреждениями и социальными партнерами, изучать социальные последствия принятия целого ряда национальных и международных мер и тем самым способствовать гармонизации политики внутри стран и между ними.

Для того чтобы исследовать потенциал этой идеи, МОТ могла бы предложить, в сотрудничестве с многосторонними учреждениями и по запросу трехсторонних участников, начать проведение таких обзоров в небольшом числе стран, которые желают апробировать этот инструмент по оценке политики на экспериментальной основе. Цель этих обзоров заключалась бы в оценке воздействия макроэкономической, финансовой и торговой политики и политики в области иностранных инвестиций и охраны окружающей среды на обеспечение достойного труда и достижение ключевых социальных целей. К вопросам, которые могли бы быть охвачены, относятся воздействие конкретных экономических мер на жизненный уровень, занятость, социальное обеспечение, здравоохранение, образование, населенные пункты, социальный диалог, основополагающие принципы и права в сфере труда и гендерное равенство. В докладе Комиссии подчеркивается важность создания рабочих мест, как показателя социального воздействия, и указывается на ценность Конвенции МОТ 1964 года о политике в области занятости (122) как отправной точки в этом процессе.

Обзоры, к которым можно было бы привлечь трехсторонних участников МОТ и, возможно, другие ключевые учреждения и группы, могли бы внести важный вклад в разработку национальных стратегий по социальным аспектам глобализации. Они могли бы также содействовать распространению информации о позициях правительств на международных форумах. В дополнение к тому, что такие обзоры представляют собой анализ исходной информации для обсуждения на национальном уровне, они могли бы быть включены в повестку дня Рабочей группы Административного совета по социальным аспектам глобализации. Можно было бы также учитывать результаты дискуссий в рамках региональных или международных групп «равных по положению», в ходе которых можно было бы рассмотреть соответствующий опыт других стран и многосторонних организаций в целях оказания содействия рассмотрению альтернативных вариантов в области политики. Полученные выводы могли бы, в свою очередь, усилить национальные и международные инициативы по согласованию политики.

---

<sup>14</sup> П. 606.



## Реструктуризация экономики и предприятий и политика в области рынка труда

Все ключевые особенности глобализации, выделенные Комиссией в своем докладе, такие как ускорение технического прогресса, колебания в области внешнего спроса, изменение структуры торговли, обострение конкуренции на внутренних и внешних рынках, изменения в потоках иностранных инвестиций и в структуре миграции, подчеркивают необходимость в адаптации предприятий и развитии способности рынка труда реагировать на изменения. Благоприятные условия для развития предприятий, эффективное функционирование рынков труда и соответствующие меры в области реструктуризации и перестройки имеют существенное значение для обеспечения достойного труда и достижения высоких и устойчивых темпов роста.<sup>15</sup> Эта область политики получила признание, как сфера специальной компетенции МОТ, и образует основную опору, на которой базируется Глобальная программа занятости.

Во всех странах экономика постоянно подвергается воздействию мер структурной адаптации в области производства в связи с различными отраслевыми темпами роста, а также в связи с изменениями в области технологии и форм торговли и внутреннего спроса. Эти факторы взаимодействуют с такими изменениями в составе рабочей силы, как возросшее участие трудящихся женщин и рост неформальной занятости. Для того чтобы реагировать на эти изменения, необходим комплекс взаимодополняющих мер. К ним относятся технологические инновации, реструктуризация предприятий, информация о рынках труда, повышение квалификации, эффективная политика в области социального обеспечения и отлаженная система социального диалога. Государство должно играть ключевую роль в создании соответствующей институциональной основы, позволяющей поддерживать баланс между потребностями в гибкости для предприятий и потребностями в безопасности для работников в процессе удовлетворения изменяющихся требований глобальной экономики. Динамичная политика в области рынка труда усиливает потенциал страны в продвижении по «технологической лестнице», увеличении своей доли добавленной стоимости в глобальной производственной сети и в создании новых конкурентоспособных предприятий и большего числа рабочих мест лучшего качества.

Комплексный подход к модернизации рынков труда предусматривает принятие мер в четырех областях. Первая область касается современной информации в отношении спроса со стороны работодателей всех типов – от многонациональных компаний до крошечных предприятий – на различные виды квалификации, а также в отношении потребностей в рабочих местах и профилей специализации рабочей силы. Эта информация должна направляться работодателям и лицам, занятым поиском работы, непосредственно и через эффективную сеть агентств занятости.

Вторым ключевым компонентом динамичных рынков труда является гибкая и эффективная система профессиональной, технической и производственной подготовки, в которой формальное обучение сочетается с получением практического опыта на рабочих местах и которая может реагировать на изменяющиеся потребности в специалистах той или иной квалификации и потенциала. Такая система должна предусматривать не только вступление новых работников на рынок рабочей силы, но также обеспечивать переподготовку в соответствии с требованиями новых видов квалификации и признание неформально приобретенных производственных навыков. Исключительно важное

---

<sup>15</sup> Пп. 278-289.

значение в этой связи имеют механизмы по борьбе с предвзятостью и предрассудками, особенно в отношении женщин, мигрантов и представителей этнических меньшинств. Это – один из наиболее эффективных путей преодоления гендерных стереотипов в области труда и занятий.

Третьим компонентом эффективной политики в области рынка труда является разумная система управления трудовыми отношениями, основанная на партнерских отношениях между государством и демократическими и представительными ассоциациями работников и работодателей. Обязанностью государства является установление рамок и правил для свободы объединения, коллективных переговоров и норм занятости в отношении таких вопросов, как заработная плата, условия труда, безопасность и гигиена труда и другие аспекты, касающиеся благополучия работников и конкурентоспособности предприятий. Связанный с этими вопросами аспект касается институциональных структур для проведения консультаций и переговоров между социальными партнерами или на трехсторонней основе по проблемам общего функционирования экономики, промышленности или предприятия, а также для представительства и участия трудящихся в органах, занимающихся производственными вопросами.

И, наконец, возросшая экономическая нестабильность, вызванная глобализацией, подчеркивает значение систем социального обеспечения, особенно в периоды быстрых структурных изменений в системах производства и изменяющихся потребностей в квалифицированной рабочей силе. Необходимы эффективные системы поддержки для борьбы с социальной изоляцией, сглаживания резких структурных изменений и повышения квалификации работников, производительности труда и конкурентоспособности предприятий.

Центральным элементом национальной политики по решению социальных проблем, вызванных глобализацией, является динамичная стратегия для управления изменениями на рынке труда. Действительно, сравнительные преимущества, связанные с функционированием институтов рынка труда, могут повысить конкурентоспособность. Однако существует также более широкая глобальная заинтересованность в справедливом и эффективном управлении изменяющимися структурами занятости, поскольку все страны извлекают пользу из социальной стабильности и экономического роста, обеспечению которых может способствовать эффективная политика в области рынка труда. Следует также уделять внимание путям увеличения объема международной поддержки странам, разрабатывающим комплексную политику для социально ответственных процессов реструктуризации предприятий, технологических нововведений и перестройки, в которой акцент делается на информации о рынках труда, на профессиональной подготовке и квалификации, реформах трудового законодательства, социальном диалоге и на социальной защите. Это, несомненно, является новой и важной областью международного сотрудничества в целях развития.

МОТ могла бы взять на себя инициативу в этой области путем проведения анализа успешно применяемых подходов к реструктуризации и рынкам труда в промышленно развитых и развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. В таких тематических исследованиях должны принимать участие и другие учреждения, активно занимающиеся этой областью политики, такие как Всемирный банк и МВФ и региональные органы, такие как Экономические комиссии ООН, ОЭСР, Европейская комиссия и Азиатский, Африканский, Европейский и Межамериканский банки развития. После рассмотрения Административным советом выводов этого анализа они могли бы составить основу для совместной программы в области технического сотрудничества, основанной на накопленных знаниях и опыте МОТ.

## Достойный труд в обеспечении развития на местном уровне

В докладе Комиссии указывается, что воздействие глобализации затрагивает жизнь и чаяния людей в общинах, где они живут и работают. В нем подчеркивается необходимость предоставления полномочий на местах, осуществления инвестиций в основанные на участии учреждения, и в демократические институты, развития местного экономического и административного потенциала и уделения более пристального внимания правам и проблемам коренных народов и этнических и религиозных меньшинств.<sup>16</sup>

В программе в области политики необходимо рассматривать двойственные тенденции глобализации и локализации. С одной стороны, последствия глобализации, либерализации рынка, глобальных производственных систем и изменяющихся условий торговли оказывают давление на многие виды местной и традиционной промышленности, даже если они открывают новые возможности в формирующихся секторах экономики и сферах услуг, где наблюдается рост. С другой стороны, укрепление групп микро- и малых предприятий и местных индустриальных зон демонстрирует потенциал территориальных стратегий развития даже в условиях глобализованной экономики. Кроме того, наряду с изменяющимися экономическими моделями, наблюдается тенденция к передаче функций в области принятия решений и ресурсов провинциальным и муниципальным органам власти. Эта тенденция отражает получивший широкое распространение призыв к более ответственному управлению, которое ближе к потребностям граждан и, таким образом, является в большей степени подотчетным и транспарентным. Одновременно с децентрализацией происходит рост организаций гражданского общества и общин, особенно после 1980-х годов, и усиление их заметной роли в процессе принятия политических и экономических решений на местах. Кооперативы продемонстрировали, что она являются важным инструментом в этом процессе.

Для обеспечения устойчивых источников средств к существованию и возможностей для достойного труда для всех, меры должны предприниматься на местном уровне, но также увязываться с глобальными возможностями. Как это осуществить на практике? Так же как природа требует богатого биоразнообразия для того, чтобы приспособиться к изменениям, бурно расти и развиваться, так и местная экономика нуждается в широком разнообразии взаимосвязанных ресурсов, добровольных объединений и во вспомогательных мерах для создания динамичных, производящих блага и создающих рабочие места общин.

За последние годы заметной тенденцией в деятельности МОТ в области технического сотрудничества является участие на уровне общин в конкретных проектах, например по вопросам профессиональной подготовки, микрофинансирования или создания инфраструктуры с интенсивной занятостью, а также растущий интерес к более комплексным инициативам в отношении экономического развития на местном уровне. МОТ во все большей степени подключается к существенной и растущей базе знаний и опыта, накопленных во всем мире по вопросам развития местных общин. Этот опыт можно было бы интегрировать в единый подход к проблеме обеспечения достойного труда и развития местных общин, в рамках которого можно было исследовать вопрос о том, каким образом местные организации работников и работодателей, органы местного самоуправления и другие объединения общин могут вместе содействовать развитию

---

<sup>16</sup> Пп. 290-312.

сетей занятости и производственных систем, которые более эффективно связывают национальные и глобальные рынки.

Местная «программа достойного труда» могла бы преследовать двойную цель – создание баз знаний, сетей и практических механизмов, при одновременном оказании более систематической поддержки трехсторонним участникам МОТ в проведении ими политики и осуществлении стратегий на местном уровне. Это могло бы включать формирование организаций работников и работодателей, поддержку социальному диалогу, содействие сотрудничеству на базе общин в области обеспечения соблюдения трудовых норм, социальную защиту и развитие занятости на местах в различных социальных и экономических условиях. Осуществление программы достойного труда и развития местных общин можно было бы начать в отобранной группе стран, проявляющих интерес к осуществлению таких мер. Этот подход включал бы анализ передовой практики в различных районах мира, извлечение уроков из накопленного опыта и содействие обмену мнениями и проведению дискуссий с лицами, ответственными за проведение политики, местными органами власти и специалистами-практиками в рамках глобальной сети.

Ключевым результатом этих усилий явилось бы создание стратегической основы в области политики для оказания поддержки обеспечению достойного труда на местном уровне, привлечению и укреплению потенциала местных и национальных участников и учреждений для достижения цели справедливого развития местных общин и содействия более справедливой глобализации для всех.

## Глава III

---

### Достойный труд в глобальных производственных системах

В докладе Комиссии привлекается внимание к глобальным производственным системам, которые стали характерной особенностью процесса глобализации.<sup>1</sup> Новые технологии в целом и особенно информационные и телекоммуникационные технологии (ИКТ) позволяют разделять производственный процесс и размещать его различные элементы в различных уголках мира с целью извлечения выгоды, связанной с разницей в издержках, наличием производственных факторов и инвестиционных стимулов. В основном за этими глобальными производственными системами стоят многонациональные предприятия. В 1960-х и 1970-х годах они главным образом зависели от вертикальной структуры организационной интеграции в целях управления международным процессом производства с помощью филиалов. В настоящее время они координируют глобальные цепочки снабжения, которые связывают предприятия всех типов во многих странах; они охватывают как глобальные, так и местные предприятия, действующие как в рамках регулируемой реальной экономики, так и местных субподрядчиков, работающих в условиях неформальной экономики. В некоторых случаях очень крупные компании розничной торговли доминируют над своими поставщиками в обрабатывающей промышленности. С другой стороны, какая-нибудь глобальная марка может служить в качестве «цепного привода», определяющего спецификации, цены и размеры прибыли от первоначальной обработки сырья до поступления готовой продукции потребителю.

Эти глобальные производственные системы возникли главным образом на основе секторов, причем каждый глобальный сектор имеет свои особенности с точки зрения организации глобального производства и управления глобальной сетью поставок. Особенно заметным было их развитие в рамках отраслей, использующих высокие технологии (производство электронной продукции и полупроводников), а также в сфере производства трудоемких потребительских товаров (текстильная, швейная и обувная промышленность), но они существуют также и в большинстве других сфер обрабатывающей промышленности. Все более широкое распространение они получают в сфере услуг, где надежные и дешевые средства глобальной коммуникации позволяют размещать в различных странах мира предприятия по производству программного обеспечения, по оказанию финансовых услуг и центры технического обслуживания. Совершенствование средств коммуникации имеет также и другие последствия с точки зрения предоставления в большем объеме информации потребителям, работникам и предприятиям об условиях, на которых осуществляется производство товаров в различных местах, что позволяет генерировать новый спрос и соответствующую реакцию.

---

<sup>1</sup> Пп. 159-162.

Эти тенденции меняют методы функционирования глобальной экономики. Они привели к изменениям в организации глобального бизнеса, а в некоторых секторах растет концентрация глобальных рынков. Они затрагивают все более значительную долю населения мира, а их социальную интеграцию или изоляцию в значительной мере определяет их рост. Они оказывают влияние на управление глобальной экономикой, на многосторонние действия во многих областях, но, прежде всего, они оказывают значительное воздействие на работников, работодателей и на принцип трипартизма. В докладе Комиссии освещается такое развитие событий и вносятся ряд рекомендаций под различными заголовками – приоритеты национальной политики, инвестиционные правила, политика в области конкуренции, ключевые трудовые нормы, достойный труд в свободных экспортных зонах, корпоративная социальная ответственность и глобальный социальный диалог. Многие из них должны быть рассмотрены в рамках МОТ.<sup>2</sup>

## Социальные и трудовые последствия

Влияние глобальных производственных систем отражает влияние самого процесса глобализации. Их расширение и развитие позволяет получать много преимуществ. За счет увеличения вариантов развития предприятий, они повышают эффективность производства и качество продукции, обеспечивают более высокую прибыль, расширяют возможности для занятости в развивающихся странах, особенно для женщин, и обеспечивают передачу технологий и квалификации. Позитивный потенциал представляется весьма значительным. Например, заработная плата и условия труда в иностранных филиалах, принадлежащих многонациональным предприятиям, зачастую лучше, чем на независимых национальных предприятиях. Потребители во всем мире также выигрывают от наличия большого набора продукции, многие из которых ранее не были доступны из-за высоких цен.

Однако в докладе Комиссии освещается также большой набор критических замечаний и проблем. Получаемые выгоды распределяются неравномерно между странами происхождения и назначения иностранных инвестиций, между многонациональными предприятиями и местными поставщиками и субподрядчиками, а также между ними и работниками, значительную долю которых составляют женщины. В частности, в некоторых свободных экспортных зонах можно обнаружить свидетельства того, что ключевые трудовые нормы соблюдаются не в полной мере, особенно когда речь идет о праве на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров. Игнорируются права весьма значительного количества работающих женщин на отпуск по беременности и родам, на удобное рабочее время или на предоставление возможностей для пользования услугами детских садов и яслей.<sup>3</sup>

Острая конкуренция между развивающимися странами с целью привлечения иностранных инвестиций часто приводит к значительным уступкам с точки зрения регулирования, выплаты субсидий и освобождения от налогов. Иногда такие уступки представляются чрезмерными для бедных стран, которые «задержались» в процессе развития и должны жестко регулировать свои скудные ресурсы. Предприятиям из развивающихся стран весьма трудно войти в структуры глобальной сети поставок с более высоким уровнем добавленной стоимости из-за таких факторов, как производственные стандарты, эскалация тарифов на товары с добавленной стоимостью и количественные

---

<sup>2</sup> Пп. 255-259, 387-399, 417-427, 498-501, 550-558 и 563-566.

<sup>3</sup> См. МОТ: *Политика занятости и социальная политика в свободных экспортных зонах (СЭЗ)*, Административный совет, док. GB.286/ESP/3, 286-я сессия, март 2003 г.

ограничения, либо доминирующее положение многонациональных предприятий. Значительная озабоченность высказывается также по поводу влияния новых глобальных производственных систем на занятость; это относится как к странам, которые теряют соответствующие сегменты производства, так и к странам, где создаются новые рабочие места в результате перевода этого производства.

## Международная реакция

Как и в ходе дискуссии в отношении других аспектов глобализации, такие критические замечания в основном касаются тех методов, с помощью которых действуют эти глобальные производственные системы, и не направлены против их существования и развития. Правовая основа для функционирования предприятий, которые входят в состав глобальных производственных систем, остается национальной с определенной степенью гармонизации, как это имеет место, например, в государствах-членах Европейского союза. Многонациональные предприятия могут в определенной мере выбирать правовые системы, которые в большей степени подходят для размещения тех или иных видов деятельности. Например, безналоговые пространства могут быть удобным местом для размещения административных подразделений с целью декларирования доходов, которые облагались бы налогом в какой-либо другой стране. Слабые места в международных системах бухгалтерского учета позволяют скрытно осуществлять коррупционную практику. Несмотря на дискуссии, проходившие на различных форумах, состоявшихся в течение прошлых десятилетий, все еще не удается достичь согласия о всеобъемлющих глобальных правовых нормах, регулирующих вопросы иностранных инвестиций или политики в области конкуренции. Поиски консенсуса по конкретным вопросам также сталкиваются с большими трудностями, так как у различных стран имеются различные приоритеты в отношении выбора вопросов, требующих внимания.

Многие глобальные предприятия, которые на добровольной основе принимают решения об использовании высоких этических стандартов, вынуждены конкурировать с другими, менее скрупулезными фирмами. Все более отчетливыми становятся тенденции в области трансграничной организации и проведения социального диалога, что приводит к определенным успехам с точки зрения более широкого уважения прав работников, но этот процесс все еще имеет весьма ограниченный характер с точки зрения его масштабов и наглядности. Применение международных трудовых норм – это в первую очередь ответственность национальных правительств. Многонациональные предприятия могут по своему усмотрению содействовать этим нормам в своей практике в рамках глобальных сетей поставок, однако им трудно контролировать субподрядчиков, особенно если они действуют в рамках неформальной экономики в странах, где законодательство и практика не соответствуют международным нормам. Потребители все чаще избегают покупать товары, произведенные в условиях эксплуатации, особенно детского труда. Институты, необходимые для обеспечения того, чтобы участие в глобальных рынках приносило дивиденды с точки зрения развития, порой рассматриваются в качестве препятствия инвесторами, которые стремятся только к максимальному снижению производственных издержек, минимальному уровню регулирования и получению возможности быстро менять производственные площадки. Такие международные акты, как Декларация МОТ о многонациональных корпорациях, а также Руководящие принципы ОЭСР,<sup>4</sup> служат ценными вехами для международных инвестиций,

<sup>4</sup> МОТ: *Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики*, принятая первоначально в 1977 г., с поправками, внесенными в ноябре 2000 г.; и ОЭСР: *Руководящие принципы для многонациональных корпораций*, принятые в 1976 г., с поправками, внесенными в июне 2000 г.

но имеют скорее политическую и моральную, чем юридическую силу. Точно так же корпоративные кодексы практики, принятые за последние десять лет, представляют собой заявления добровольного характера о намерениях определенных компаний.

Таким образом, существует широкий и комплексный набор вопросов, которые представляют интерес для различных участников. К ним относятся многонациональные предприятия, местные поставщики, работники в промышленно развитых и развивающихся странах, правительства в своей стране и в принимающей стране, федерации профсоюзов и организации работодателей, международные организации, деятели и группы гражданского общества, женские ассоциации, потребительские общества и этические инициативы в области торговли и инвестиций.

## Социальные аспекты глобальных производственных систем: роль МОТ

Рост глобальных производственных систем и призыв Комиссии к рассмотрению вопроса о транспарентных, единых и сбалансированных рамках для иностранных инвестиций, позволяют поднять проблемы, имеющие существенные последствия для социальной сферы и области занятости. Кроме того, трехсторонними участниками МОТ являются предприятия, правительства и профсоюзы, способные привести в дискуссию о новых путях прогресса непосредственный опыт стимулирования роста инвестиций и занятости за счет прямых иностранных инвестиций. Среди программ МОТ, в которых уже рассматриваются вопросы, связанные с глобальными производственными системами, имеются программы, которые занимаются основополагающими принципами и правами в сфере труда, условиями труда, вопросами безопасности и гигиены труда, гендерного равенства, развитием свободных экспортных зон, малых предприятий в глобальных системах поставок, вопросами социального диалога и бизнеса, а также добровольными инициативами.<sup>5</sup>

Глобальные производственные системы представляют собой важную сферу действий, для того чтобы сделать достойный труд глобальной целью. Необходимо предпринимать систематические и скоординированные усилия, чтобы в полной мере использовать громадный потенциал как технологического, так и экономического характера, который эти новые производственные системы могут предоставить людям. За счет привлечения своих трехсторонних участников МОТ вполне может разработать политические меры и подходы, направленные на реализацию этого потенциала и обеспечение с его помощью достойного труда.

### Укрепление базы знаний

В первую очередь задача МОТ заключается в дальнейшем совершенствовании своего понимания процесса развития и функционирования глобальных производственных систем в свете наших конкретных целей. Определенная база знаний уже разработана в рамках деятельности МОТ, касающейся многонациональных предприятий, свободных экспортных зон, развития предприятий и роста занятости, а также в результате исследований по глобальным ценовым цепочкам, предпринимаемым Международным институтом социально-трудовых исследований. Но необходим более систематизированный и качественный анализ отдельных особенностей секторов этих глобальных

---

<sup>5</sup> ILO: GB.286/ESP/3, op.cit.; *Information note on corporate social responsibility and international labour standards*, док. Административного совета GB.288/WP/SDG/3, 288-я сессия, ноябрь 2003 г.



производственных систем и связанных с ними систем заработной платы и занятости, ведения коллективных переговоров, условий труда, положения работающих женщин, социального обеспечения, маркетинга и сбыта продукции, и, прежде всего, раздела получаемой прибыли между различными участниками в связи с действиями таких производственных систем. Каким образом развитие глобальных производственных систем, например, в сфере услуг повлияло на перспективы занятости и доходов работников различных стран мира? Каким образом осуществляется управление и регулирование глобальных производственных систем для максимального использования возможностей для содействия достойному труду и производительности? Какие формы управления и/или организационного формирования необходимы для содействия достойному труду в различных секторах? Нужно больше знать о том, как новые технологии меняют методы производства и возможности для создания занятости в странах с высокими и низкими уровнями доходов. Нам необходимо также больше знать о том, как усиление вертикальной специализации в мировой торговле влияет на потенциальные прибыли от торговли и какие последствия это имеет для политики. Особенно необходимо изучить «беспроигрышные» ситуации и политические меры, которые могут содействовать им. Изучение этих вопросов может осветить наиболее полезные и многообещающие моменты для принятия мер со стороны МОТ по всем указанным выше вопросам.

## Рост предприятий и создание занятости

Для того чтобы глобальная экономика обеспечивала занятость, глобальные производственные системы должны также отражать и эту цель. Большинство рабочих мест создается на малых предприятиях, поэтому внимание следует сосредоточить именно на этом участке производственной цепи и помочь этим предприятиям ответить на глобальные возможности.<sup>6</sup> Кроме того, больше внимания необходимо уделять потенциалу создания занятости в глобальном секторе услуг.

Ключевую роль играет структура инвестиций. Инвестиции следуют концепциям бизнеса относительно того, где имеются рынки и где можно получить прибыль, а вопросы создания занятости в лучшем случае имеют второстепенное значение. Вклад МОТ в международную политическую основу для инвестиций можно было бы сосредоточить на том, как включить проблемы создания занятости в структуру принятия решений об инвестициях. Это могло бы подразумевать установление связей между международными инвестициями и остальной частью национальной экономики, что весьма важно для того, чтобы капиталоемкие международные инвестиции оказывали эффект мультипликатора, создающий в широких масштабах рабочие места на местном уровне.

Важно уметь оценивать не только количество, но и качество создаваемой занятости. Глобальные производственные системы могут служить движущей силой, содействующей достойному труду не только в рамках ценовой цепи, но и в каждой стране, в которой они действуют, демонстрируя, как улучшение прав и условий труда содействует достижению целей бизнеса.

Для этого необходимо укреплять деятельность МОТ в области предпринимательства, развития предприятий и создания занятости как важного элемента предпринимаемых в рамках всей Организации усилий. Важным компонентом этих усилий можно считать акцент, который делается в докладе Комиссии, на решении проблем неформальной

<sup>6</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, report of the Secretary-General of the United Nations by the Commission on the Private Sector and Development, 1 March 2004.

экономики за счет формирования адекватной основы для имущественных и социальных прав, поддержания подходов на основе создания ассоциаций, кооперативов и принятия других мер, позволяющих выйти из неформальных структур.

Наряду с деятельностью по вопросам предпринимательства и развития предприятий необходимо также формировать единую международную политическую основу, которая могла бы способствовать расширению потоков иностранных инвестиций в развивающиеся страны, до сих пор получавшие их в весьма незначительных объемах, и таким образом максимально повысить их возможности для развития, занятости и достойного труда. В качестве одного из шагов, направленных на формирование сбалансированной основы развития для ПИИ, в докладе Комиссии предлагается диалог в целях развития политики. Цель диалога по развитию политики заключалась бы в создании пространства для открытого обмена мнениями с целью выяснения вопросов, связанных с содействием общему пониманию политической реакции, и разработки комплексных международных политических предложений относительно сбалансированных рамок развития для ПИИ. МОТ вместе с другими заинтересованными организациями могла бы провести предварительную работу по тем вопросам, которые затрагивались бы в рамках этого диалога, и принять участие в его организации. К этому процессу можно было бы подключить ЮНКТАД, Всемирный банк, МВФ, ВТО, ОЭСР, Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, а также другие организации.

### Содействие глобальному социальному диалогу

В докладе Комиссии говорится о тех ожиданиях, которые связаны с возможным развитием новых институтов социального диалога между работниками и работодателями в рамках глобальных производственных систем. Это именно та область, где МОТ может оказать помощь и поддержку развитию таких институтов с целью укрепления диалога по вопросам достойного труда.

За многие годы МОТ разработала и создала уникальную и испытанную временем систему трехсторонних консультаций по отдельным секторам на основе своей деятельности, осуществляемой в рамках отраслевых комитетов. Эти комитеты, охватывающие 22 сектора, сосредоточили свое внимание на международных трудовых нормах, затрагивающих основные сферы промышленности и услуг мировой экономики. Они предоставляют возможности для представителей работодателей и работников из различных секторов, а также для правительств вести диалог по вопросам, представляющим общий интерес, и приходить к согласию по заключениям и рекомендациям, касающимся совершенствования социальных и экономических условий. Несмотря на то, что достигнутые заключения имеют добровольный характер, за последние 50 лет они оказывали существенное влияние на формирование политики в конкретных секторах.<sup>7</sup> Они представляют собой удобный и хорошо отлаженный форум для обсуждения вопросов, связанных с глобальными производственными системами. Программа отраслевой деятельности планирует проводить четыре отраслевых совещания и реализовывать семь программ действий в шести секторах на национальном и региональном уровнях в течение каждого двухлетнего периода. Эти мероприятия могли бы стать полезной возможностью для разработки в отдельных секторах глобального производства общеприемлемых руководящих принципов по трудовым и социальным вопросам, чтобы они практическим образом отражали особенности каждого сектора.

---

<sup>7</sup> Weisband: *ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history*, Working Paper, Sectoral Activities Programme (Geneva, ILO, 1996).

Глобальные производственные системы открывают новые возможности для организации и представительства, а также для социального диалога. Неизменно увеличивается количество рамочных соглашений, заключаемых между глобальными профсоюзными федерациями и многонациональными предприятиями. Эти добровольные соглашения могут иметь совершенно разные масштабы и свои особенности, хотя в большинстве из них рассматриваются ключевые нормы о труде. Как правило, они представляют собой руководящие принципы сотрудничества между работниками и управляющими, а, учитывая их глобальный охват, они представляют собой важное новшество в трудовых отношениях. Они обладают потенциалом для того, чтобы играть конструктивную роль в содействии трудовым нормам во всем мире и в укреплении корпоративной социальной ответственности. МОТ должна внимательно следить за развитием событий в этой области и предоставлять заинтересованным сторонам консультации и помощь, которые могут им потребоваться.

### Повышение эффективности бизнеса и многосторонних инициатив

Бизнес оказывает значительное влияние на социальные, а также на экономические цели. В условиях глобальной экономики этические соображения и подходы бизнеса имеют особое значение. В последние годы было выдвинуто множество инициатив со стороны негосударственных участников, стремившихся включить в глобальную экономику концепции трудовых норм, прав человека, защиты окружающей среды, а также другие социальные ценности. Как отмечает Комиссия, такая политика отдельных компаний, проводимая в этой сфере деятельности, может дополнять, но не подменять деятельность правительств. Вместе с тем, настоятельно необходимо укреплять методы реализации этих добровольных инициатив компаний, чтобы они вносили вклад в достижение глобальной цели достойного труда для всех.

Стремление к повышению уровня уважения этических и социальных целей в ходе предпринимательской деятельности охватывает все более широкий круг компаний, секторов и групп гражданского общества.<sup>8</sup> Некоторые компании выходят за рамки своей корпоративной деятельности и стремятся улучшить условия труда и содействовать другим целям гуманитарного и социального характера в рамках своих глобальных сетей поставок и/или в странах и общинах, в которых они осуществляют свою деятельность. Это достигается различными способами, такими, например, как их собственные кодексы поведения, руководства по этическим нормам, а также отчеты или доклады о дополнительной деятельности социального характера; за счет участия в программах сертификации и многосторонних партнерских отношений, направленных на осуществление контроля и проверки, а также за счет своего участия в партнерских отношениях развития с местными общинами и/или предприятиями.

МОТ предлагает ряд важных индикаторов, включая Декларацию 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда, а также Трехстороннюю декларацию МОТ о принципах, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики. В рамках Глобального договора ООН сводится воедино деятельность МОТ и других специализированных учреждений ООН, а также компаний и их акционеров с целью продвижения универсальных прав человека, трудовых норм, а также экологических ценностей и принципов в деятельности предприятий во всем мире. Эта Комиссия отражает мнения, выражаемые в некоторых секторах, в соответствии с которыми

<sup>8</sup> Док. Административного совета GB.288/WP/SDG/3, op. cit., и GB.273/WP/SDL/1, 273-я сессия, ноябрь 1998 г.

достоверность добровольных инициатив, опирающихся, например, на Глобальный договор, в значительной мере зависит от транспарентности и открытости систем, используемых для измерения, отчетности и контроля.<sup>9</sup>

МОТ обеспечивает уникальные возможности для аналитической работы, социального диалога и разработки политики по всем этим вопросам. Ее трехсторонняя структура обеспечивает особую легитимность в сфере труда той политике и трудовым нормам, которые разрабатываются в рамках Организации. В МБТ уже осуществляется ряд программ, направленных на оказание поддержки частным многосторонним инициативам, выдвигаемым в той или иной форме. К ним относятся партнерские отношения в рамках отрасли в сфере экспорта,<sup>10</sup> диалог по определению и укреплению вклада МНП в сфере их деятельности. Используются такие информационные средства и источники, как действующие в режиме реального времени базы данных о добровольных инициативах,<sup>11</sup> а также набор учебных материалов, руководства и эксплуатационные пособия по включению трудовых норм и принципов в эти добровольные инициативы. МОТ обладает широкими возможностями для дальнейшего развития этого потенциала за счет формирования знаний, развития сотрудничества и укрепления социального диалога.

В докладе Комиссии содержится рекомендация, в соответствии с которой Международная организация работодателей (МОР) «могла бы активизировать участие бизнеса в управлении глобализацией путем распространения информации, обучения и обсуждения» вопросов корпоративного управления и социальной ответственности.<sup>12</sup> МОТ может оказать помощь в укреплении организаций работодателей и других заинтересованных сторон за счет оказания технической поддержки различным инициативам и развития возможностей для укрепления потенциала и расширения учебных программ. На глобальном уровне оперативная деятельность МОТ в рамках Глобального договора и аналогичных партнерских отношений предоставляет возможности для укрепления жизненно важного вклада международных организаций работодателей и работников, а также для укрепления согласованных рамок, обеспечивающих транспарентность, подотчетность и согласие.

Необходимо расширять базу знаний о том, как эти добровольные инициативы содействуют достойному труду, чтобы на этой основе разработать руководящие принципы о передовой практике. Это включает знание методов установления партнерских отношений с местными общинами и/или предприятиями в целях развития, вклада корпоративной социальной ответственности и этических методов торговли в обеспечение достойного труда, а также этических методов управления сетью поставок. В докладе Комиссии привлекается внимание к большому количеству различных сторон, участвующих в этих инициативах, которые обращаются к МОТ за консультациями о том, как ее трудовые нормы, часто упоминаемые в этих инициативах, можно было бы включить в их системы управления, отчетности и мониторинга.<sup>13</sup> Настоятельно необходимо разработать принципы для развития процессов мониторинга и отчетности, которые

---

<sup>9</sup> П. 554.

<sup>10</sup> Примером ориентированного на развитие подхода служит Международная инициатива по какао, которая направлена на ликвидацию детского труда за счет формирования местного потенциала для мониторинга детского труда, обеспечения социальной защиты, образования и подготовки, совершенствования правовых структур и повышения потенциала местных производителей.

<sup>11</sup> См. [www.ilo.org/basi](http://www.ilo.org/basi) .

<sup>12</sup> П. 556.

<sup>13</sup> П. 427.

отвечали бы потребностям компаний и других участников. Необходимо накапливать знания о системах и методологиях отчетности, проверки и мониторинга. Необходимо также развивать потенциал сторон, заинтересованных в участии в этих инициативах, будь то правительства развивающихся стран или социальные аудиторы.

Проведение диалога на широкой основе имеет большое значение для развития принципов, политики и передовой практики в отношении этих добровольных инициатив, чтобы они могли внести эффективный вклад в социальные аспекты процесса глобализации. В докладе Комиссии содержится предложение о том, чтобы МОТ продолжала разрабатывать политику по этому вопросу. В частности предлагается создать форум с участием международных организаций работодателей и работников по вопросам вклада корпоративной социальной ответственности и других добровольных инициатив в обеспечение более справедливой глобализации. В докладе также содержится предложение о том, что этот процесс мог бы иметь форму диалога, направленного на разработку политики, с целью «создания условий для контактов и обмена между всеми заинтересованными сторонами», а также для «вовлечения в процесс тех сторон, которые обладают значительным опытом в соответствующих областях, кто заинтересован в этом процессе, и кто несет ответственность за осуществление преобразований».<sup>14</sup> Для того чтобы выполнить эту рекомендацию, предлагается, чтобы МБТ в сотрудничестве с трехсторонними участниками подготовило предварительную повестку дня такого диалога по разработке политики, а также набор политических методов по ключевым вопросам. На этой основе трехсторонние участники МОТ могли бы изучить форму и содержание предлагаемого форума. Именно в этой области МОТ могла бы сыграть полезную роль.

---

<sup>14</sup> Пп. 613 и 616.

## Глава IV

---

### Рост, инвестиции и занятость: предмет диалога и согласованной глобальной политики

Главное послание, содержащееся в докладе Комиссии, подтверждает положения Филадельфийской декларации о том, что социальный прогресс не может быть достигнут только за счет социальной политики.<sup>1</sup> В значительной мере он зависит от развития экономики, финансов, торговли, технологий, инвестиций, окружающей среды и других связанных с ними областей. Однако как на глобальном, так и на национальном уровне политика в этих различных областях зачастую проводится параллельно и без достаточного учета того, как соответствующие меры взаимодействуют друг с другом. Отраслевое деление ответственности между различными министерствами, а также между международными учреждениями еще более усиливает эту тенденцию.

Исходя из этого в докладе Комиссии подчеркивается, что важной общей стратегией многосторонней системы является дальнейшее согласование международной политики, направленной на достижение целей справедливой и всеобъемлющей глобализации. В нем утверждается, что отсутствие согласования политики в таких областях, как торговля, инвестиции, финансы и социальная сфера, проводимой различными организациями, служит одним из основных факторов того, что процесс глобализации не может в полной мере обеспечить достижение целей справедливости, возможностей и занятости.

Необходимость в интегрированной социальной и экономической политике становится все более насущной в связи с активизацией процесса глобализации. События, происходящие в одной сфере, быстро сказываются на положении в других областях. Например, финансовый кризис быстро перерастает в кризис в области занятости и бедности. Точно так же повышение взаимозависимости между странами ведет к тому, что изменение политики в одной стране, например в области обменных курсов или процентных ставок, отражается на уровнях экспорта и занятости в других странах.

Соответственно, в докладе Комиссии предлагается ряд инициатив по согласованию политики между организациями, действующими в рамках многосторонней системы, в качестве одного из средств устранения этого серьезного недостатка. Цель данных инициатив заключается в том, чтобы «повысить качество координации политики между международными организациями в тех вопросах, где пересекаются их мандаты и где проводимая каждой из них политика взаимодействует».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Пп. 502-514.

<sup>2</sup> П. 607.

Эти инициативы рассматриваются в качестве гибких оперативных инструментов, с помощью которых секретариаты различных организаций могли бы сотрудничать в целях разработки комплексных политических предложений по ключевым вопросам, над которыми они будут работать. Каждая из этих организаций будет действовать в рамках своего мандата и с помощью своих специфических политических инструментов. Любые согласованные политические решения будут представляться на рассмотрение руководящих органов участвующих организаций в целях их обсуждения и разработки соответствующих руководящих принципов. Совет глав организаций системы ООН и Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) будут получать полную информацию о достигнутом прогрессе.<sup>3</sup>

## Инициатива по согласованию политики в области роста, инвестиций и занятости

Комиссия рекомендует, чтобы первая такая инициатива была направлена на решение проблем «роста, инвестиций и занятости». Она предлагает, чтобы с этой инициативой выступили соответствующие организации системы ООН, Всемирный банк, МВФ, ВТО и МОТ. Этот вопрос выбран потому, что консультации, проведенные Комиссией, четко показали, что во всех странах мнение общественности относительно глобализации прямо связано с ее влиянием на их жизнь и работу. Повсюду в мире основным чаянием людей является достойный труд и реализация этих чаяний представляет собой одно из стратегических средств распространения благ глобализации на всех. Вопросы роста, инвестиций и создания занятости также представляют собой одну из приоритетных проблем правительств, деловых кругов, работников, гражданского общества и всего населения во всех странах. Поэтому прогресс в этой области отвечал бы основным политическим требованиям во всех странах. Вместе с тем, это также тот вопрос, по которому большое значение имеет согласование политики.<sup>4</sup>

### Обоснование инициативы

Устойчивый характер создания большого количества рабочих мест и постепенное повышение их качества может быть обеспечено только в контексте высоких и стабильных темпов роста глобальной экономики. Это в свою очередь зависит от обеспечения высокого уровня инвестиций в производство. Более того, рост и инвестиции представляют собой стратегические экономические переменные, которые зависят от широкого набора политических мер и институциональных форм. Вполне очевидно, что особое значение имеют те меры и формы, которые регулируют потоки торговли, прямых иностранных инвестиций, финансов и технологий. Все они также во все большей степени связаны друг с другом в результате расширения сферы охвата глобализации.

Однако сеть взаимосвязей никоим образом не заканчивается этим процессом. Опыт свидетельствует о том, что «занятость» – это не только инерционный побочный продукт этих экономических переменных. Политика в области рынка труда и социальные институты также оказывают влияние на рост и инвестиции за счет воздействия на их формирование квалификации и предпринимательских навыков, мотивации и производительности работников, уровня неравенства с точки зрения заработной платы и доходов, а также разрешения конфликтов, связанных с распределением. Расходы на

---

<sup>3</sup> П. 610.

<sup>4</sup> П. 611.

образование и здравоохранение часто характеризуют как инвестиции в человеческий капитал. Кроме того, политика, направленная на создание предприятий и на внедрение технологических новшеств, также оказывает влияние одновременно на инвестиции, рост и занятость. Точно так же использование в полной мере возможностей и потенциала неформальной экономики представляет собой жизненно важный фактор, который оказывает влияние на все эти три переменные.

В идеале весь этот спектр взаимосвязанной политики должен быть увязан с достижением цели создания производительной занятости. Однако в нынешней ситуации это не получается. Ответственность за проведение такой взаимосвязанной политики разделена между различными организациями, хотя существует общая приверженность обеспечению полной занятости в уставах МВФ и ВТО, а вопросы создания рабочих мест являются главными в политике МОТ и Всемирного банка. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития проблема полной занятости была выдвинута в качестве одной из целей ООН во всех регионах. Однако справедливо было бы сказать, что различные организации преследуют различные оперативные приоритетные цели и имеют различные концептуальные рамки, которые направляют их деятельность в этой области. Что касается занятости, то, по мнению многих, достижение таких целей, как низкий уровень инфляции и дальнейшая либерализация торговли, станет наилучшим и автоматическим способом содействия достижению целей в области занятости. Сомнений нет в том, что эти две цели имеют важный политический характер, но они дают лишь частичный ответ на поставленную проблему.

Во многих регионах мира открытая безработица все еще остается на высоком уровне, а во многих развивающихся странах все еще широко распространена неполная занятость и проблемы отсутствия гарантий занятости приобретают все более интенсивный характер в связи с ростом неформального сектора и структурной перестройкой. Возникает напряженность в связи с изменением международного разделения труда, включая проблемы миграции и передачи определенных видов работ на сторону.

Комиссия настойчиво призывает к тому, чтобы все организации, участвующие в этом процессе, критически и открыто рассмотрели существующее положение вещей и взяли на себя серьезные обязательства по использованию всех способов для достижения лучших результатов с точки зрения роста, инвестиций и занятости. МОТ, как международная специализированная организация, несущая главную ответственность за проблемы занятости и социальной политики, которая сочетает социальную справедливость с эффективным производством, обязана стимулировать активное рассмотрение идей Комиссии по согласованию политики в целях обеспечения достойного труда.

## Движение вперед

После обсуждения в марте 2004 года предложений Комиссии на совещании Рабочей группы МОТ по социальным аспектам глобализации, в апреле 2004 года состоялся первый раунд консультаций с партнерскими учреждениями. Несмотря на то, что большинство организаций нуждается в определенном времени для изучения поставленных вопросов, первая реакция представляется многообещающей. На Международной конференции труда и на сессии Административного совета будет представлена информация о достигнутом прогрессе по предварительной технической работе, связанной с этой инициативой. Одна идея заключается в том, чтобы созвать многодисциплинарную целевую группу, состоящую из персонала участвующих учреждений, ведущих экономистов и других специалистов и представителей деловых кругов, профсоюзов, правительств, а также научного мира.



Суть этого предложения состоит в том, чтобы участвующие институты согласились с тем, что предмет этой деятельности заключается в содействии более справедливой глобализации, создающей возможности для всех. Речь идет об определении того, как более совершенное политическое управление взаимосвязями между устойчивым ростом, инвестициями и созданием занятости может в большей степени содействовать достижению этой цели.

Первый шаг заключался бы в том, чтобы согласовать перечень политических мер, которые явно взаимосвязаны, но входят в сферу полномочий различных институтов. На этой основе будет проведена работа по интеграции и координации технической политики в целях выявления соответствующего баланса и очередности достижения ключевых экономических и социальных целей. Будут рассмотрены в частности макроэкономические, финансовые, а также торговые меры и политика в области инвестиций, рынка труда и другая социальная политика, направленная на достижение более высоких и более стабильных темпов роста и более высоких уровней занятости.

Итоги обсуждения в рамках такой целевой группы будут представлены на рассмотрение руководящих органов участвующих институтов для выработки дальнейших направлений деятельности. ЭКОСОС и Совет глав организаций будут получать информацию о развитии этой инициативы по согласованию политики.

## Форум по политике в области глобализации

Вторая идея, касающаяся содействия диалогу и возможному согласованию того, как расширять социальные аспекты глобализации, содержится в предложении Комиссии о проведении на периодической основе диалога и консультаций в рамках Форума по политике глобализации с целью рассмотрения социальных аспектов глобализации с участием всех основных сторон и институтов в рамках глобальной экономики.<sup>5</sup> «Такой Форум мог бы стать местом встречи учреждений многосторонней системы, в частности ООН и ее специализированных учреждений, с другими организациями, группами и частными лицами, которые озабочены социальными аспектами глобализации. Форум мог бы давать на регулярной основе оценку воздействия эволюции и политики в области глобальной экономики на социальную сферу».<sup>6</sup>

Форум представлял бы не только платформу для многостороннего диалога, но и позволил бы обмениваться знаниями, ресурсами и перспективами между всеми участвующими организациями в целях мониторинга тенденций в области социальных последствий глобализации и анализа политических вопросов. Учитывая опыт Комиссии, Форум по политике в области глобализации мог бы стать местом встречи для организаций и групп с различными взглядами в целях обеспечения взаимодействия и обсуждения возникающих социальных проблем и поиска альтернативных возможностей их решения. Комиссия конкретно обратилась к МОТ с просьбой взять на себя инициативу по реализации этой рекомендации в сотрудничестве с другими заинтересованными международными организациями.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Пп. 619-622.

<sup>6</sup> П. 620.

<sup>7</sup> П. 621.

Данная рекомендация заслуживает рассмотрения и имеется много причин, по которым МОТ могла бы играть полезную роль с точки зрения содействия реализации этой инициативы. Большая история и опыт деятельности МОТ, связанные с диалогом и заключением соглашений между порой совершенно противоположными позициями, хорошо известны. Круг экономических и социальных интересов в программе деятельности МОТ также обеспечивает Организацию большим опытом. Еще одно соображение заключается в том, что сама МОТ при обсуждении важности этого предложения отмечала, что оно позволит Организации проектировать свои ценности и методы работы на более широкую и влиятельную аудиторию и в то же время собирать информацию и идеи с помощью широкого круга участников, занимающихся различными аспектами процесса глобализации. Это позволило бы также укрепить практическое сотрудничество с другими специализированными учреждениями. Итоги дискуссии на таком форуме не только позволили бы выявить различные точки зрения и позиции, особенно со стороны тех, кого редко можно услышать на международных форумах, но и помогло бы добиться постепенного сближения позиций относительно того, что необходимо сделать, чтобы процесс глобализации стал силой позитивных преобразований. Это могло бы стать конструктивным вкладом в процесс справедливой глобализации.

## Глава V

---

### Строительство социально-экономической основы

Один из аспектов согласования политики, которому Комиссия уделила особое внимание, состоит в том, как обеспечить социальную защиту и базовые гарантии в процессе глобализации в рамках более широких усилий, направленных на то, чтобы сделать достойный труд глобальной целью. Комиссия рекомендует, чтобы страны разрабатывали более энергичные политические меры, направленные на преодоление социальных проблем в процессе глобализации,<sup>1</sup> и предлагает, чтобы был принят определенный минимальный уровень социальной защиты, как часть социально-экономической основы глобальной экономики.<sup>2</sup>

Комиссия не дает четкого и детального определения социально-экономической основы, однако, по ее мнению, она состоит из трех компонентов:

- основополагающие права в сфере труда и другие гражданские и политические права, которые дают гарантию того, что голос неимущих может выразаться коллективно и будет услышан при разработке экономической и социальной политики;<sup>3</sup>
- проведение в отношении женщин и мужчин трудоспособного возраста политики в области занятости, которая направлена на борьбу с изоляцией от рынка труда, на повышение доходов работающей бедноты и на устройство работников, пострадавших в результате структурных преобразований, связанных с глобализацией, на создание новых рабочих мест, где в полной мере используется их потенциал;
- политика в области социальной защиты, направленная на то, чтобы все члены общества имели базовый уровень гарантий с точки зрения доходов, охраны здоровья и других аспектов благополучия.

Содержание такой социально-экономической основы должно отражать национальные условия и возможности и не должно быть единообразным. Тем не менее в докладе отмечается, что, учитывая важность формирования справедливой глобализации за счет уменьшения разницы в доходах и гарантиях между странами, а также, принимая во внимание слабую ресурсную базу многих менее развитых стран, необходимо развивать международные методы поддержки национальных усилий, направленных на создание систем социальной защиты.

---

<sup>1</sup> П. 287.

<sup>2</sup> П. 491.

<sup>3</sup> Пп. 288-289.

Единственное простое определение того, что может составлять социально-экономическую основу нельзя разработать за один день. Однако эта идея имеет мощную моральную силу. Комиссия отмечает, что базовые гарантии представляют собой признанное право человека. Вместе с тем, в настоящее время восемь из десяти жителей мира все еще лишены этого права. Такое отсутствие социальной защиты служит важной причиной трудностей, из-за которых работники и их семьи не могут преодолевать возникающие риски и опасности. Такую политику нельзя также считать эффективной и с экономической точки зрения. Высокий уровень профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве, которые можно было бы предотвратить, приводит к потере рабочего времени и доходов. От этого страдают производительность труда и рост экономики. Либерализация рынков, экономическая перестройка и обострение конкуренции в связи с глобализацией еще более снижают уровень гарантий в области занятости и доходов, что еще более подчеркивает необходимость в социальной защите. Продолжающееся распространение ВИЧ/СПИДа делает еще более насущными усилия, направленные на формирование социально-экономической основы и подчеркивает значение Свода практических правил МОТ по ВИЧ/СПИДу и сфере труда.<sup>4</sup> Меры, направленные на предупреждение распространения этого синдрома и на оказание поддержки и помощи лицам, живущим с ВИЧ/СПИДом и его последствиями, в частности престарелым и сиротам, становятся возможными только на основе международной социальной солидарности.

Многие из элементов глобальной социально-экономической основы уже привлекают внимание МОТ. Деятельность МОТ, касающаяся основополагающих принципов и прав в сфере труда, занятости, базовых доходов и различных аспектов социального обеспечения, имеет весьма актуальный характер. Вопросы, которые необходимо ставить в этой связи, сводятся к следующему. Во-первых, как эти различные элементы, взятые вместе, могут удовлетворять потребности широкого круга групп, которые сегодня не имеют адекватных средств для обеспечения базовых гарантий. Во-вторых, каким образом они могут укреплять друг друга, чтобы действия, касающиеся, например, базовых прав, подкрепляли меры, касающиеся социального обеспечения или занятости. Другими словами, каким образом эти различные сферы действий дополняют друг друга и достигают всех заинтересованных категорий населения, и как можно их построить на основе единого пакета мер?

## Основополагающие принципы и права в сфере труда

В докладе Комиссии подчеркивается значение ускорения прогресса в области реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда для всех работников, как женщин, так и мужчин. Свобода от принудительного труда, упразднение детского труда, ликвидация всех форм дискриминации, а также свобода объединения и право на коллективные переговоры имеют жизненно важное значение для достоинства, равенства и безопасности человека. Они также представляют собой важные вехи в реализации других прав человека и трудовых прав. Мы вернемся к этому вопросу в Главе VII, посвященной трудовым нормам, и не будем подробно останавливаться на этом вопросе здесь, однако эти права следует рассматривать в качестве неотъемлемой части любого набора минимальных условий в рамках глобальной экономики.

---

<sup>4</sup> МОТ: *Consensus Statement from the Tripartite International Meeting on Best Practices in HIV/AIDS Workplace Policies and Programmes*, Geneva, 15-17 December 2003.

## Политика в области занятости для гарантии доходов через достойный труд

Доходы, получаемые в результате труда, обеспечивающие основные потребности семей, занимают центральное место в сфере социальной и экономической безопасности. Во всех обществах труд является основным источником доходов. Кроме того, труд является источником признания и реализации отдельных граждан. Широкие возможности для занятости и получения доходов, предоставляемые женщинам и мужчинам, занимают центральное место в концепции социально-экономической основы. Достижение полной, производительной и свободно избранной занятости должно стать приоритетной целью глобальной и национальной политики.

Нам еще предстоит пройти большой путь к этой цели. Уровень открытой безработицы остается неприемлемо высоким во многих промышленных странах, странах с переходной экономикой и в странах со средними доходами. В большинстве развивающихся стран отсутствие возможностей для занятости в реальной экономике приводит к различным формам неполной занятости, которые характеризуются непроизводительными видами работ или случайной занятостью в неформальной экономике. Многие женщины и мужчины работают в течение продолжительного рабочего времени и получают скромные доходы. Большинство женщин сталкивается с двойными трудностями: им приходится работать намного дольше, чем мужчинам, как у себя дома, так и за его пределами и, как правило, за намного более низкую заработную плату либо вообще без какого бы то ни было вознаграждения. Они также в большей степени сталкиваются с проблемой отсутствия гарантий занятости.

Один из способов измерения прогресса в достижении цели полной занятости, разработанный в рамках Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122),<sup>5</sup> заключается в постановке целей с точки зрения уровня занятости как доли общего населения трудоспособного возраста или среди различных категорий работников. Например, Европейский союз поставил перед собой цель добиться к 2010 году уровня общей занятости в 70%, включая обеспечение занятостью женщин более чем на 60% и пожилых работников (55-64 года) – до 50%. К концу 2002 года показатели ЕС по этим категориям соответственно составляли 64,3%, 55,6% и 40,1%.<sup>6</sup> Использование показателей уровней занятости позволяет странам измерять достигнутый прогресс и анализировать влияние политики, направленной на борьбу с изоляцией от рынка труда. Хотя цели, связанные с участием в занятости, трудно применять в странах, где возникают сложности, связанные со сбором данных, особенно в странах с крупномасштабной неформальной экономикой, этот показатель оказывает помощь в разработке политики, направленной конкретно на те группы населения, которые особенно страдают от бедности в результате отсутствия достойного труда.

<sup>5</sup> В ст. 1 Конвенции отмечается, что:

1. В целях стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости каждый член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости.
2. Эта политика имеет целью обеспечение того, чтобы:
  - a) имелась работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу;
  - b) такая работа была как можно более продуктивной;
  - c) существовала свобода выбора занятости и самые широкие возможности для каждого работника получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного происхождения или социального происхождения.

<sup>6</sup> European Commission: *European Employment 2003: Recent trends and prospects*, (Luxembourg, 2003).

Как отмечается в Главе II, МОТ располагает широким набором программ оказания помощи странам в разработке и осуществлении стратегий и политики, ориентированных на занятость. С точки зрения концепции социально-экономической основы, ключевое значение приобретает политика в области занятости, направленная на борьбу с социальной изоляцией, на развитие малых предприятий и интеграцию неформальной экономики в правовые рамки для привлечения инвестиций, развития торговли и повышения занятости. Следует также уделять повышенное внимание механизмам установления минимальной заработной платы<sup>7</sup> и условий занятости, а также содействия соблюдению норм в области охраны и гигиены труда. Следует также сформулировать предложения о более сбалансированном функционировании глобальных производственных систем, чтобы они оказывали более позитивное влияние на доходы и занятость.

Процесс глобализации повысил темпы перестройки экономики в большинстве стран. Если не проводить эффективную политику, то такие изменения будут усугублять трудности, связанные с отсутствием гарантий для лиц, потерявших работу, уязвимых предприятий и общин, в которых они живут и действуют. Нам нужен подход, который выходил бы за рамки идеи сети социальной безопасности и предлагал существенные доходы женщинам и мужчинам, теряющим свою работу в результате программ структурной перестройки. Эффективная политика социальной и экономической перестройки содержит широкий набор мер, направленных на повышение конкурентоспособности и потенциала к занятости, включая повышение технологического уровня, приобретение навыков и квалификации, выплату пособий по безработице, предоставление более полной информации о рынках труда и оказание помощи для начала нового бизнеса. Можно было бы также подумать о методах мобилизации средств, которые могут направляться в те местности в более бедных странах, которые больше всего пострадали от изменений в торговле или технологии. Страны, проводящие политику, направленную на эффективное управление изменениями в сфере занятости, которые вызваны процессом глобализации, сталкиваются с меньшей напряженностью и находятся в лучшем положении с точки зрения использования выгод от процесса глобализации и снижения связанных с ним издержек. Спрос на технические консультативные услуги МОТ в этой области постоянно возрастает и наш потенциал можно было бы частично укрепить за счет усилий, направленных на реализацию предложений Комиссии, касающихся социально-экономической основы.

## Распространение социального обеспечения на социально изолированные категории населения

Комиссия подчеркивает, что «добротные системы социальной защиты имеют большое значение для того, чтобы блага глобализации справедливо распределялись внутри стран».<sup>8</sup> Это подтверждает мысль, содержащуюся в Резолюции о социальном обеспечении, принятой на Международной конференции труда в 2001 году, в которой задача распространения социального обеспечения на лиц, не охваченных действующими системами, названа в качестве приоритетной.<sup>9</sup> В 2003 году началась Глобальная кампания

<sup>7</sup> See C. Saget: *Can minimum wage policy reduce poverty?* Labour Education 2004/1-2, No. 134, special issue on Poverty Reduction Strategy Process, Geneva, 2004.

<sup>8</sup> П. 287.

<sup>9</sup> МОТ: *Резолюция и Заключения о социальном обеспечении*, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г. п. 5.

по социальному обеспечению и охвату для всех в целях реализации положений этой Резолюции.<sup>10</sup> Стратегия кампании заключается в поощрении стран осуществлять всеобъемлющий диагноз потребностей людей в социальном обеспечении, имеющихся ресурсов для удовлетворения этих потребностей, а также различных участников и институтов, способных вносить вклад в расширение сферы охвата социального обеспечения. В развивающихся странах приоритетное внимание уделяется поиску путей распространения эффективной сферы охвата на работников в неформальном секторе и на членов их семей. В качестве базовых вариантов предусматривается распространение законодательных положений о социальном страховании, создание фондов медицинского страхования, управляемых общинами, а также выплата социальных пособий за счет налогов. В большинстве стран сочетание этих вариантов в рамках национальной стратегии представляет собой наиболее эффективный способ достижения прогресса. В некоторых случаях определенную роль могут играть и частные инициативы, однако их возможности в формировании социально-экономической основы ограничены, поскольку они допускают лишь в ограниченных масштабах разделение социальных рисков и распределение издержек финансирования социальной защиты на сбалансированной основе.<sup>11</sup>

Целенаправленные национальные усилия могут в определенной степени улучшить положение малоимущих, однако они должны дополняться международной помощью, чтобы цель всеобщего охвата была достигнута в разумные сроки. МОТ изучает целесообразность расширения сферы охвата социальной защиты на общины и работников неформальной экономики за счет Глобального социального фонда.<sup>12</sup> Идея заключается в том, чтобы предоставлять минимальный набор услуг в области здравоохранения и доходов за счет сочетания взносов от семей и национальных органов власти в развивающихся странах с добровольными взносами, поступающими от отдельных граждан и организаций в богатых странах.

В разработку концепции социально-экономической основы значительный вклад могли бы внести четыре области, в которых МОТ обладает позитивным опытом.

Во-первых, *медицинское страхование на базе общины*. Отмечается значительный спрос на медицинское страхование, особенно среди лиц, лишенных какой бы то ни было защиты. Один из вариантов для работников и членов их семей в странах с низкими доходами заключается в создании систем социального обеспечения на базе общины. МОТ приобрела опыт и знания относительно слабых и сильных сторон таких фондов. Их финансовая стабильность часто ставится под сомнение, особенно когда такие фонды рассматриваются в изоляции. Однако в ряде случаев используются новаторские методы и условия, сочетающие местные взносы, государственные бюджеты и международную помощь. Увязывание местных инициатив с национальными системами страхования представляет собой другой метод, который заслуживает дальнейшего изучения.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> ILO: *Global Campaign on Social Security Coverage for All: A progress report*, док. Административного совета GB.289/ESP/7, 289-я сессия, Женева, март 2004 г.

<sup>11</sup> W. van Ginneken: *Extending social security: policies for developing countries*, ESS Paper No. 13, (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2003).

<sup>12</sup> ILO: *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future* (Geneva, 2003).

<sup>13</sup> L. Steinwatch: *Extending health protection in Tanzania: Networking between health financing mechanisms*, ESS Paper No. 7, (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2002).

Во-вторых, *системы минимального пенсионного обеспечения*. Некоторые страны показали, что они могут позволить себе системы минимального пенсионного обеспечения, финансируемые за счет налогов, которые предусматриваются для пожилых людей, инвалидов, матерей-одиночек и неполных семей, затронутых пандемией ВИЧ/СПИДа. Получили документальное подтверждение многочисленные преимущества, предоставляемые этими системами, начиная от гендерного равенства до объединения семей и обеспечения посещения школы.<sup>14</sup> МОТ могла бы рассмотреть возможность расширения помощи и продемонстрировать жизнеспособность этих программ в других странах, разработав в этих целях соответствующие руководящие принципы. Если такой вариант в настоящее время невозможен в связи с финансовыми трудностями, то следует разработать предложения о международной финансовой помощи.

В-третьих, *предоставление наличных средств на обеспечение начального образования*. Десятки миллионов детей не могут посещать школу или получить базовое образование из-за бедности семьи. Большинство из них вынуждено заниматься той или иной формой детского труда. В ряде стран, особенно в Бразилии и Южной Африке, изучаются или проводятся экспериментальные программы выплат денежных средств бедным семьям, которые увязываются с посещением школы их детьми.<sup>15</sup> Международная программа МОТ по упразднению детского труда (ИПЕК) накопила значительный опыт борьбы с детским трудом за счет поддержки семьи в целях обеспечения образования и удовлетворения других насущных потребностей.<sup>16</sup> Можно было бы расширить масштабы этих успешных инициатив до национального уровня и распространить их на другие страны, решающие аналогичные проблемы. Для этого необходимо сочетать национальные усилия со щедрой международной помощью.

В-четвертых, *переориентация государственных расходов с целью расширения базового охвата*. Установленные в соответствии с законодательством системы социального обеспечения даже со скромным охватом сталкиваются с большими трудностями с точки зрения общего управления, технического и административного потенциала и финансовой жизнеспособности. Несмотря на то, что за счет более высоких темпов экономического роста можно обеспечить покрытие более высокого уровня социальных расходов, издержки часто превышают финансовые возможности в краткосрочном плане. Во многих странах главная задача заключается не в том, чтобы повышать расходы, а в том, чтобы изменить ориентиры нынешних расходов с целью обеспечения базового охвата. Во всем мире накоплено достаточно знаний и опыта, чтобы системы социального обеспечения могли добиваться долгосрочных целей финансовой и административной жизнеспособности.<sup>17</sup> МОТ может оказывать помощь, предоставляя свой опыт, там и когда в этом будет ощущаться потребность. Можно было бы рассмотреть вопрос о разработке свода практических правил или базовых принципов управления программами социального обеспечения.

<sup>14</sup> E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No.6, (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2002).

<sup>15</sup> L. Lavinias, O. Tourinho and M. Ligia Barbosa: *Assessing local minimum income programmes in Brazil*, ILO, Socio-Economic Security Programme, June 2001; G. Standing and M. Samson: *A basic income grant for South Africa*, ILO? Socio-Economic Security Programme, December 2003.

<sup>16</sup> ILO: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*, (Geneva, IPEC, 2004).

<sup>17</sup> E. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper No. 3 (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2002).



## Путь вперед

Для обеспечения справедливой глобализации нужны механизмы, распространяющие блага роста среди наиболее уязвимых категорий населения и обеспечивающие, чтобы издержки, связанные с переменами, не покрывались только за счет какой-либо одной группы, особенно если данная группа населения в меньшей степени готова покрыть эти издержки. Социально-экономические основы в каждой стране, которые увязываются с основами международной поддержки, могут стать ключевым элементом социального аспекта процесса глобализации. Упомянутый выше набор инициатив и мер представляет собой отправную точку, которую необходимо расширять и укреплять. Для формирования базового минимального уровня необходимы хорошо продуманные, согласованные и комплексные меры, обеспечивающие права, широкий доступ к достойному труду и адекватную защиту от социальных и экономических рисков.

Первый шаг к такой программе заключался бы в разработке социально-экономической основы глобальной экономики. Она должна дать ответы на такие важные вопросы, как ее содержание, цели, которые можно поставить на определенные сроки, масштабы и возможные причины существующих недостатков; наиболее эффективные политические меры и связанные с ними возможные издержки. Что касается последнего положения, то по результатам предварительных оценок МОТ, потребуется около 2% глобального валового национального дохода (ВНД) для предоставления неимущим во всем мире минимального гарантированного дохода, доступа к базовой системе образования и базовой системе здравоохранения.<sup>18</sup>

Следующий шаг заключался бы в определении оперативного плана действий в поддержку справедливого и сбалансированного участия людей и общин в глобальной экономике. Для этого необходимо рассмотреть вопрос о разработке и применении дополнительного набора политических мер, позволяющих охватить значительное количество людей, которые в настоящее время лишены социальной защиты. Учитывая глобальные задачи такой программы, МОТ должна предложить другим международным специализированным учреждениям оказать помощь в разработке этой концепции и плана действий. Ключевые вопросы включали бы определение видов действий, требуемых соответственно на международном и национальном уровнях, а также связанных с ними затрат; выявление возможностей для расширения масштабов существующих инициатив МОТ и других организаций, а также разработка поэтапного подхода к формированию социально-экономической основы для глобальной экономики.

Трехсторонний состав МОТ и ее нацеленность на три элемента социально-экономической основы позволяют ей начать изучение и обсуждение вопросов, касающихся разработки конструктивного ответа на предложение Комиссии. Идея социальной солидарности, распространяющейся через национальные границы, может пустить корни лишь через определенное время, в течение которого потребуется проведение дискуссий и информационных кампаний. Однако опыт говорит о том, что цели, которые считаются амбициозными сегодня, могут выглядеть вполне естественными завтра, если они строятся на основе диалога и консенсуса.

<sup>18</sup> M. Cichon: *Reaching out to 100 million poor? Designing resource mobilization strategies to combat old-age poverty through universal pensions*, A concept note (Geneva, 2004, forthcoming).

## Глава VI

---

### Глобальная экономика и трансграничные перемещения людей

Всемирная комиссия довольно глубоко проанализировала проблему роста международной миграции и пришла к выводу о том, что ускорение процесса трансграничных передвижений людей, которое происходит несмотря на ужесточение контроля со стороны промышленно развитых стран, связано с глобализацией. Комиссия отметила наличие значительных потоков между развивающимися странами, а также с Юга на Север. В докладе Комиссии высказывается мнение о том, что существует обширная и продуктивная программа для осуществления многосторонних действий, и определяются три уровня обсуждения:<sup>1</sup>

- оживление деятельности в рамках существующих международных соглашений;
- развитие диалога между странами происхождения и назначения миграции по вопросам, представляющим взаимный интерес, на двусторонней, многосторонней, региональной или глобальной основе. Эта программа могла бы включать информацию об избытке и нехватке рабочей силы на рынках труда и ответных мерах в области политики, обязательствах подрядчиков по найму трудящихся-мигрантов, о мерах борьбы с незаконным ввозом/вывозом людей и проблемах нелегальных мигрантов;
- подготовка процесса для создания многосторонней основы.

Трансграничная миграция становится одним из главных вопросов в рамках дебатов по международной повестке дня, в том числе на сессии Международной конференции труда 2004 года.<sup>2</sup> В каждой стране имеются законы и нормативные правовые акты, регулирующие выдачу разрешений на въезд иностранцев, и контроль за въездом на свою территорию по-прежнему является определяющей характеристикой национального государства. Хотя многие страны заинтересованы в привлечении иностранных трудящихся, национальные правительства, по всей вероятности, будут сохранять окончательный контроль за числом лиц, въезжающих на их территории в целях получения работы и постоянного проживания. Однако растущее число проблем, связанных с трансграничными перемещениями людей и, в частности, с масштабами нерегулируемых потоков, свидетельствует о том, что национальные положения и существующие международные конвенции не создали удовлетворительного режима для справедливого управления процессом миграции. Как сказано в докладе Комиссии, «Большим изъяном существующей институциональной структуры глобальной экономики является

---

<sup>1</sup> Пп. 428-446.

<sup>2</sup> См. МОТ: *За справедливое обращение с трудящимися-мигрантами в глобальной экономике*, Доклад VI, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

отсутствие многосторонней основы, регулирующей трансграничные перемещения людей».<sup>3</sup>

Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций в своем Общем обзоре за 1999 год в отношении норм и деятельности МОТ, касающихся трудящихся-мигрантов, высказал мнение о том, что существует необходимость рассмотреть новые подходы. Это привело к принятию Административным советом решения приступить к общему обсуждению положения трудящихся-мигрантов на сессии Конференции в 2004 году. Образование Глобальной комиссии по вопросам международной миграции в январе 2004 года является еще одним свидетельством того, что процесс рассмотрения этой проблемы в рамках МОТ является частью все более широкого процесса рассмотрения на международном уровне вопросов о том, существует ли необходимость в создании какой-либо структуры в целях максимального использования потенциальных преимуществ трансграничных перемещений людей для мигрантов и членов их семей и для стран происхождения и назначения, при одновременном сведении к минимуму недостатков и издержек.

## Поиск работы в условиях глобальной экономики

Международная миграция включает много различных форм перемещения людей через национальные границы. К основным таким формам относятся: потоки беженцев, спасающихся от преследований, войн и голода; миграция в целях воссоединения семей; временные работники по срочным контрактам; работники, допущенные в конкретные сектора на ограниченные периоды времени, например для работы на фермах или на строительных площадках; высококвалифицированные работники, нанятые многонациональными компаниями или допущенные в соответствии с национальными квотами в целях удовлетворения потребностей в квалифицированной рабочей силе; и обычные мужчины и женщины, ведущие поиск более благоприятных экономических условий, чем они занимались столетиями. Поскольку все страны вводят ограничения на въезд иностранцев, чрезмерный рост миграции, как для работы, так и для получения убежища, приводит к возникновению значительного числа так называемых «нерегламентированных» мигрантов во многих промышленно развитых и развивающихся странах. Отчаянное стремление вырваться из оков нищеты толкает людей в руки преступных группировок, занимающихся незаконной перевозкой мигрантов, торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией, зачастую осуществляемых в крайне опасных условиях для жизни и здоровья мигрантов женщин, мужчин и детей.

Интенсификация процесса глобализации содействует дальнейшему развитию международной миграции путем обеспечения более быстрого передвижения людей и снижения транспортных расходов; более полного информирования о возможностях для трудоустройства и о более высоком жизненном уровне в более богатых странах; и, в более общем плане, путем установления контактов с друзьями и семьями мигрантов. В то же время, в противоположность историческому опыту и растущей либерализации рынков товаров, услуг, финансов, технологий и туризма, потенциальные страны назначения усилили барьеры на пути мигрантов из более бедных стран. Однако это не только вопрос отношений между Севером и Югом, хотя значительная часть внимания международного сообщества сосредоточена на этом аспекте. Западная Европа, Северная Америка, Япония и Австралия поглощают десятки миллионов мигрантов – как

---

<sup>3</sup> П. 428.

легальных, так и не имеющих подкрепленного документами правового статуса – из соседних стран. Республика Корея, Гонконг (Китай), Сингапур, Малайзия и Таиланд обеспечивают рабочие места для значительного числа мигрантов, так же как это делают Российская Федерация, Южная Африка, Мексика и Аргентина. Государства Персидского залива также принимают миллионы трудящихся-мигрантов. Значительные потоки мигрантов отмечаются между африканскими странами, что приводит к возникновению широких дискуссий в рамках Африканского союза в отношении разработки соответствующей региональной политики. Сегодня трансграничные перемещения людей стали поистине глобальным явлением.

## Существующие акты и инициативы в области миграции

Международное сообщество предприняло целый ряд программных мер по решению вопросов, возникающих в связи с трансграничной миграцией. На глобальном уровне к ним относятся Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, две Конвенции МОТ (97 и 143) о трудящихся-мигрантах, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая вступила в силу в 2003 году, и Протокол о предотвращении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за такую торговлю, дополняющий Конвенцию о борьбе с транснациональной организованной преступностью (принятую в ноябре 2000 г.). Эти акты были дополнены многочисленными двусторонними и региональными соглашениями по вопросам миграции, имеющими различные сферы охвата и характерные особенности, которые заключались между странами во всех регионах мира. Европейский союз и США особенно активно занимаются разработкой двусторонних и региональных соглашений по вопросам трудовых отношений, зачастую в качестве части региональных торговых и экономических интеграционных программ.<sup>4</sup>

Некоторые инициативы уже осуществляются в целях стимулирования международных усилий по решению проблем, связанных с трансграничной миграцией. Комиссия по вопросам безопасности людей подчеркивает необходимость совершенствования законодательства и иных нормативных правовых актов по вопросам миграции и перехода к системе, основанной на согласованных в международных масштабах правилах.<sup>5</sup> При поддержке Генерального секретаря ООН, группой правительств под руководством Швейцарии и Швеции была создана Глобальная комиссия по вопросам международной миграции, которая начала свою деятельность в январе 2004 года. В Женеве ряд учреждений, занимающихся вопросами миграции – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Комиссия по правам человека, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международная организация по миграции (МОМ) и МОТ – сформировали Женевскую группу по вопросам миграции с целью создания условий для проведения регулярных консультаций друг с другом по важным вопросам и изменениям в области предоставления убежища и миграции.

<sup>4</sup> Подробности см. в Докладе VI, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Human Security Now*, Report of the Commission on Human Security, May 2003.

## Позиция Всемирной комиссии в отношении многосторонней структуры для международной миграции

Всемирная комиссия утверждает, что существуют возможности для совершенствования мер в области международной миграции, которые могли бы принести пользу странам происхождения и назначения миграции, а также мигрантам и членам их семей.<sup>6</sup> Они включают расширение сферы действия программ, которые допускали бы трудящихся-мигрантов на установленные периоды времени, и меры по оказанию содействия направлению денежных переводов путем снижения операционных расходов и рисков, предоставления налоговых стимулов для мигрантов в целях реинвестирования средств в их страны происхождения, и дальнейшее принятие мер в принимающих странах, которые позволяют мигрантам репатриировать свои взносы в фонд социального обеспечения. Были высказаны различные другие предложения с целью оказания содействия возврату мигрантов для инвестирования своих средств и применения своей квалификации в области развития новых видов коммерческой деятельности в их странах происхождения.

В дополнение к усилиям по активизации процесса ратификации и обеспечению соблюдения существующих международных актов в отношении беженцев, мигрантов и незаконного ввоза/вывоза людей, Комиссия предлагает осуществлять диалог в области политики между странами происхождения и назначения по ключевым вопросам, представляющим взаимный интерес.<sup>7</sup> Комиссия также предлагает начать подготовительную работу по созданию более общей институциональной структуры для передвижения людей через национальные границы.<sup>8</sup> Конечная цель заключалась бы в создании многосторонней структуры для разработки иммиграционных законов, регулирующих трансграничные перемещения людей, подобных законодательству, регулиющему движение товаров и услуг и передачу технологии. Такая структура должна стремиться обеспечивать более полное соблюдение прав человека, содействовать занятости, приносящей пользу всем сторонам, и способствовать развитию. Эта работа требует сотрудничества в различных областях внутри стран и международных институциональных структур и между ними. Одна из крупных проблем в определении многосторонних подходов в рамках миграционной политики заключается в достижении консенсуса в отношении общих ценностей и приоритетов, на котором может базироваться структура для осуществления совместных действий и который отвечает интересам направляющих и принимающих стран и самих мигрантов.

## Действия МОТ в области миграции

Общее обсуждение по вопросам миграции на сессии Международной конференции труда в июне 2004 года предоставляет трехсторонним участникам своевременную возможность дать свои рекомендации в отношении будущей деятельности МОТ в этой области, возможно, включая план действий, который МОТ и ее трехсторонние участники могут осуществлять с целью оказания, в конечном счете, содействия созданию структуры для управления международной миграцией, которая является приемлемой

---

<sup>6</sup> Пп. 435-439.

<sup>7</sup> Пп. 441-442.

<sup>8</sup> Пп. 444-446.

для всех. В докладе МБТ, который представлен для общего обсуждения, привлекается внимание к предложениям Всемирной комиссии, касающимся трансграничных перемещений людей.

Обсуждение в июне 2004 года наметит дополнительные ориентиры для работы МОТ с Женевской группой по вопросам миграции. В сотрудничестве с другими многосторонними учреждениями и организациями, занимающимися вопросами миграции, МОТ могла бы изучить вопрос о том, какими элементами могла бы заниматься глобальная структура по миграции. Кроме того, открытый форум для освещения вопросов, обсуждения проблем и возможностей и выявления элементов для организованного международного перемещения людей в целях занятости явился бы сам по себе шагом вперед к углублению понимания многих сторон процесса миграции. Положение МОТ в системе ООН, ее опыт по вопросам рынка труда и ведения международного диалога по социальным и экономическим вопросам могли бы способствовать обеспечению конструктивного изучения проблем и постепенному достижению консенсуса в отношении того, каким образом можно распространять во всем мире передовые методы в области миграционной политики.

Это требует от нас активных действий в области, значение которой продолжает возрастать, и которая действительно является сложной и деликатной, с учетом различающихся интересов направляющих и принимающих стран и самих мигрантов. Одной из проблем для наших трехсторонних участников является работа с заинтересованными многосторонними учреждениями и другими соответствующими организациями. Эту работу следует координировать с соответствующими усилиями, которые прилагаются в этой области, в первую очередь, с усилиями Глобальной комиссии по вопросам международной миграции. Политические трудности являются, безусловно, огромными. Продвижение вперед потребует применения осторожного и постепенного подхода к выявлению, при участии всех заинтересованных сторон, «добавленной стоимости» некоторых общепризнанных международных принципов, которые могут содействовать разработке национальной политики, которая будет по-прежнему определяющей основой для принятия решений. Но существуют и такие области, как эксплуатация трудящихся-мигрантов, обеспечение применения законов и положений, незаконный ввоз/вывоз людей, терроризм, преступность и предотвращение наркомании, в которых предпринимаемые меры нуждаются в срочной поддержке и усилении.

## Глава VII

---

### Укрепление системы международных трудовых норм

Вопрос о соблюдении международных трудовых норм и, в частности, основополагающих принципов и прав в сфере труда является важной частью предложений Комиссии в отношении укрепления социальных аспектов глобализации.<sup>1</sup> Доклад начинается с четкого заявления о том, что «управление процессом глобализации должно базироваться на повсеместно признаваемых ценностях и уважении прав человека». В нем подчеркивается важность таких ценностей как человеческое достоинство, свобода, справедливость, солидарность и равенство, которые вдохновили на создание международных трудовых норм МОТ, как одного из важнейших элементов сплоченных в социальном отношении обществ, и способствовали усилению взаимодействия между людьми и странами в результате глобализации.<sup>2</sup> Рекомендуются укреплять систему международных трудовых норм как часть более широкой международной программы в области развития.

Комиссия подчеркивает важность международных трудовых норм, основанных на предоставляющих возможности правах, осуществлению которых содействует Декларация МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда, в качестве инструментов управления процессом сбалансированного экономического и социального развития.<sup>3</sup> Ряд исследований показывает, что соблюдение трудовых норм оказывает положительное воздействие на заинтересованность в результатах своего труда, безопасность и уровни квалификации рабочей силы, а также на экономический рост, эффективность и распределение доходов среди работников и между работниками и компаниями.<sup>4</sup>

МОТ является признанным лидером в области разработки и содействия применению трудовых норм из-за своей трехсторонней структуры и своего 85-летнего опыта. Существует глобальный консенсус в отношении того, что МОТ является ведущим учреждением в усилиях по продвижению прав в сфере труда в глобализованной экономике. Но, как и в других областях социальной и экономической политики, уважение прав всех работников и работодателей в мире во все возрастающей степени зависит от

---

<sup>1</sup> Пп. 414-427.

<sup>2</sup> Пп. 37-51.

<sup>3</sup> П. 288.

<sup>4</sup> МОТ: *Policies and social partnerships for good governance*, Governing Body doc. GB.288/WP/SDG/2, 288-я сессия, Женева, ноябрь 2003 г.

приверженности этим принципам многочисленных глобальных участников и учреждений и осуществления ими политики по оказанию поддержки.

На международном уровне достигнут твердый консенсус в отношении принятия последовательных мер в целях обеспечения осуществления во всем мире прав в сфере труда. Участники Копенгагенской встречи на высшем уровне 1995 года единодушно определили, в качестве прав человека в сфере труда, свободу объединения и право на ведение коллективных переговоров, искоренение принудительного и детского труда и предотвращение дискриминации в области труда и занятий. Этот первоначальный международный консенсус получил свое дальнейшее развитие в Декларации МОТ 1998 года, в которой провозглашается, что члены МОТ имеют обязательство уважать и содействовать применению и претворять в жизнь эти права.<sup>5</sup> Кроме того, в различных программах действий, принятых на всемирных конференциях за последние 15 лет, особенно в отношении детей, социального развития и женщин, также признаются эти права в качестве основы для справедливого развития.

Впечатляющие темпы ратификации конвенций, касающихся основных трудовых норм, служат наглядной демонстрацией растущей поддержки применению основополагающих прав в сфере труда. В соответствии с докладом Комиссии, «очень важно, чтобы соблюдение основных трудовых норм стало частью более широкой международной повестки дня по вопросам развития и чтобы укреплялись возможности МОТ по содействию этим нормам».<sup>6</sup> В докладе определяются четыре области действий:

- Необходимо увеличить число программ в области технического сотрудничества с целью наращивания потенциала для осуществления норм.
- Следует укреплять потенциал МОТ в отношении надзора, мониторинга и информационно-пропагандистской деятельности.
- В отношении непрекращающихся нарушений, несмотря на рекомендации контрольных органов МОТ, должны, в качестве последнего средства, применяться меры, предусмотренные в статье 33 Устава МОТ.
- Все соответствующие международные учреждения должны содействовать применению основных норм и обеспечивать, чтобы ни один из аспектов их политики или программ не препятствовал осуществлению этих прав.

Эти обширные темы в отношении разработки инструментов МОТ, предназначенных для обеспечения более полного соблюдения международных трудовых норм, уже обсуждаются в рамках МОТ. Однако в докладе Комиссии подчеркивается настоятельная необходимость рассмотрения ряда взаимосвязанных инициатив по усилению ведущей роли МОТ и ее трехсторонних участников в обеспечении всеобщего соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда, в частности, и международных трудовых норм, в целом. В этом отношении глобальные доклады в соответствии с Декларацией 1998 года, включая доклад 2004 года *Объединение в организации в целях социальной справедливости*,<sup>7</sup> содержат целый ряд соответствующих соображений и предложений.

---

<sup>5</sup> П. 2 Декларации.

<sup>6</sup> П. 426.

<sup>7</sup> МОТ: *Объединение в организации в целях социальной справедливости*, Доклад I (B), Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.



## Оказание помощи странам в осуществлении трудовых норм

Результаты обсуждения доклада Комиссии по таким темам, как глобальные производственные системы, миграция, перестройка экономики, рынки труда и социально-экономическая основа, показывают, насколько важным компонентом действий по широкому кругу глобальных вопросов являются трудовые нормы. Поэтому МОТ следует усилить свою работу на уровне стран и на региональном уровне, чтобы подчеркнуть важность соблюдения основных прав в сфере труда в процессе национального развития, в контексте усиливающейся интеграции глобальной экономики.

Ключом к проведению эффективных национальных мероприятий являются сильные, представительные и демократические организации работников и работодателей. Деятельность МОТ по оказанию помощи профсоюзам и работодателям в создании ими своих структур и предоставлении соответствующих услуг своим членам является исключительно важной основой для ее нормотворческой деятельности. Поддержка, оказываемая социальным партнерам государственными учреждениями, также играет важную роль в формировании потенциала стран по применению международных трудовых норм. Создание инспекций труда, судов по трудовым вопросам и служб по примирению и арбитражу зачастую представляет собой необходимую основу для деятельности местных активистов, находящихся на переднем крае борьбы за права человека в сфере труда.

Что касается законодательных действий в отношении основных норм, то в общей сложности 144 государства-члена ратифицировали, как минимум, по одной конвенции в каждой из четырех групп основополагающих конвенций, и 100 государств-членов ратифицировали все восемь конвенций. Этот факт имеет три важных последствия для дальнейших усилий по оказанию содействия осуществлению основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Во-первых, кампании по увеличению числа ратификаций могут стать все более целенаправленными по мере того, как МОТ неуклонно приближается к достижению цели всеобщей ратификации всех восьми основополагающих конвенций. Например, свыше 90% государств-членов МОТ ратифицировали четыре конвенции о принудительном труде и борьбе с дискриминацией. Чем больше стран присоединится к тем государствам, которые ратифицировали все восемь конвенций, и чем ближе мы подойдем к 100-процентному уровню ратификации конвенций, тем большей силой будут обладать эти акты. Должна быть обеспечена возможность достижения к 2015 году всеобщей ратификации конвенций об основополагающих принципах и правах в сфере труда, в качестве неотъемлемой части последующих мер по реализации положений Декларации тысячелетия.

Во-вторых, в результате ратификации многие страны предприняли шаги к полному отражению основополагающих принципов и прав в национальных законах и практике, но они по-прежнему должны претворить в жизнь свои международные обязательства. МОТ могла бы оказать им содействие в сосредоточении усилий на качестве своих национальных механизмов применения норм посредством проведения анализа законодательства и практики стран в отношении основополагающих конвенций, путем стимулирования трехстороннего обсуждения таких обзоров и разработки программ оказания технической помощи в целях решения некоторых из основных вопросов в области создания потенциала, обычно ассоциируемых с проблемами осуществления ратифицированных конвенций. Кроме того, МОТ будет и далее включать права в ключевые программы и проекты по обеспечению достойного труда. Такой процесс позволит также

получить объективную информацию о прогрессе, достигнутом государствами-членами МОТ в отношении полного осуществления международных трудовых норм.

В третьих, МОТ сталкивается с возрастающим числом запросов об оказании помощи в разработке трудового законодательства и поддержке институциональных структур, базирующихся на основополагающих принципах и правах в сфере труда. Крупнейшей программой МОТ по оказанию технической помощи является Программа по упразднению детского труда (ИПЕК). Наши оперативные возможности уже на пределе в связи с растущим числом запросов об оказании помощи в осуществлении широко ратифицированных в настоящее время конвенций по вопросам детского труда. Подобные программы поддержки могут понадобиться для всех основополагающих прав, которые определены в нашей Декларации 1998 года.

В некоторых случаях страны просят МОТ помочь в осуществлении программ по содействию применению ключевых норм в связи с двусторонними и региональными соглашениями в области торговли и оказания помощи. Проблемы, которые стоят перед МОТ в связи с такими запросами, заключаются в том, как предоставлять помощь трехсторонним партнерам, чтобы она была устойчивой и создавала национальные учреждения, содействующие соблюдению трудовых норм и разработке соответствующих критериев, методологий и систем. Это включает выявление параметров и методологий для оценки и отчетности; создание потенциала национальных учреждений и участников; оказание поддержки национальным органам инспекции труда во избежание чрезмерного пользования услугами частных или внешних служб мониторинга; урегулирование споров с тем, чтобы неэффективные методы постоянно совершенствовались и приводили к исправлению и улучшению ситуации, а не к отмене привилегий.

## Укрепление системы международных трудовых норм

Прилагаются усилия, направленные на повышение степени воздействия, согласованности и актуальности свода трудовых норм и совершенствование контрольных процедур. Детальный обзор трудовых норм, проведенный Административным советом, позволил выявить 71 конвенцию и 73 рекомендации, как полностью отвечающие современным требованиям и надлежащим целям для оказания содействия, что позволяет МОТ сосредоточить свои усилия на этих актах.

Вопросы безопасности и гигиены труда были выбраны в качестве одной из областей норм, применению которых следует оказывать содействие на основе комплексных мер, мобилизуя при этом все имеющиеся у МОТ средства действий. На Международной конференции труда в июне 2003 года была принята глобальная стратегия в области безопасности и гигиены труда. Административный совет постановил включить в повестку дня сессии Конференции, которая состоится в следующем году, вопрос о разработке нового акта, учреждающего содействующие рамки в области безопасности и гигиены труда. Вопросы миграции и занятости молодежи уже отобраны для аналогичного обсуждения на Конференции. Еще один подход заключается в том, чтобы объединить нормы в единый акт в области морского судоходства. Процесс обзора и объединения в единый документ всех существующих норм, связанных с морским судоходством, должен привести к разработке новой общей нормы, которая будет обсуждаться на предстоящей морской сессии Конференции.

С учетом такого развития событий вполне возможно добиться прогресса в определении более интегрированного свода международных трудовых норм, охватывающих важнейшие элементы подхода, основанного на обеспечении достойного труда.

Такой подход повысит эффективность действующего контрольного механизма. Наряду с увеличением объема помощи трехсторонним участникам на уровне страны в рамках последующих мероприятий по осуществлению надзора за применением норм МОТ, это более тесно свяжет процесс выявления недостатков и проблем с мерами по их устранению, как это было предусмотрено в ходе продолжительного обсуждения в Административном совете.

Укрепление связи между контрольными функциями МОТ и ее информационно-пропагандистской деятельностью на уровне страны поможет обеспечить, чтобы трудовые нормы содействовали осуществлению программ экономического и социального развития. Обобщение опыта стран и обмен им в процессе институционального развития, что необходимо для осуществления в полной мере международных трудовых норм, может способствовать дальнейшему усилению инструментальных средств деятельности МОТ. В этой связи, важным направлением деятельности МОТ является разработка динамичных стратегий с целью решения проблем в области управления, которые вызывают рост неформальной экономики во многих странах. Это приведет, в частности, к оказанию содействия организациям работодателей и работников, которые действуют в секторах неформальной экономики и сельского хозяйства, и к стимулированию производственной деятельности в соответствии с гарантиями, предоставляемыми признанными и применяемыми правовыми системами. Сотрудничество МОТ с международным кооперативным движением является еще одним перспективным путем повышения производительности и развития предприятий, а также обеспечения соблюдения трудовых норм.

С точки зрения долгосрочной перспективы, модернизация норм МОТ и их более полная интеграция в единое целое в целях повышения эффективности поднимают вопрос о том, существует ли возможность разработки рамочных актов, которые содействовали бы созданию нормативной базы для концепции достойного труда. Процесс обзора может выявить необходимость разработки новых актов или актов, которые способствуют образованию национального связующего звена для существующих конвенций и рекомендаций.

## Решительные действия в отношении случаев серьезных и постоянных нарушений

В соответствии с рекомендациями Комиссии, МОТ должна сохранять бдительность в отношении случаев серьезных и постоянных нарушений основополагающих принципов и прав в сфере труда.<sup>8</sup> Это, безусловно, та область, в которой МОТ должна продолжать действовать решительно, каждый раз, когда возникает такая необходимость. В соответствии с нашим Уставом, государства-члены МОТ имеют средства для оказания давления на правительства, которые систематически не выполняют свои международные обязательства или игнорируют рекомендации контрольных органов Организации.<sup>9</sup> Это имело место в прошлые годы в отношении Испании, Чили, Польши, Южной Африки, Индонезии и других стран. Дополнительные средства оказания

<sup>8</sup> П. 426.

<sup>9</sup> В статье 33 Устава МОТ указывается: «Если какой-либо член Организации не выполнит в установленный срок рекомендации, которые могут содержаться в докладе вышеупомянутой комиссии или в решении Международного суда, то Административный совет может рекомендовать Конференции такие действия, какие он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций».

воздействия были впервые применены в 2000 году, когда, в случае с Мьянмой, Международная конференция труда решила, что возникла необходимость в применении статьи 33 Устава.<sup>10</sup> Недавно Административный совет постановил учредить комиссию по расследованию в отношении Беларуси.<sup>11</sup>

## Оказание содействия усилиям, прилагаемым международными организациями

В докладе Комиссии настоятельно подчеркивается необходимость применения своих мандатов международными организациями таким образом, чтобы обеспечить уважение прав человека в соответствии с их обязательствами по международному праву. В нем предлагается каждой организации «тщательно пересмотреть свои действующие процедуры и существующие системы распространения и защиты универсально признанных принципов и прав человека для обеспечения более полного их воплощения на практике и улучшения диалога по общим для всех ценностям».<sup>12</sup> Хотя многосторонние учреждения сотрудничают многими путями в целях оказания содействия применению основополагающих прав человека и международных трудовых норм, им необходимо найти способ оценивать свой опыт, анализировать успешные подходы, изучать постоянно возникающие препятствия, извлекать уроки для будущей деятельности и рассматривать более эффективные пути совместной работы в информационно-пропагандистской области по этим вопросам. МОТ, как организация, занимающаяся вопросами экономического и социального развития, основанного на содействии осуществлению прав человека и трудовых прав, в качестве основы такого развития, должна продолжить обсуждение такой программы с учреждениями-партнерами.

Растущее признание важности трудовых норм для процесса развития привело к интеграции рядом международных и региональных банков развития основополагающих принципов и прав в сфере труда в свою политику. Азиатский банк развития принял «Стратегию социальной защиты», предусматривающую соблюдение основных норм МОТ, и сотрудничает с МОТ в области путей реализации этой стратегии. Подобные изменения происходят в Международной финансовой корпорации, Межамериканском банке развития и в Европейском банке реконструкции и развития. Всемирный банк подготовил комплект материалов по основным трудовым нормам и во все возрастающей степени учитывает в своей работе вопросы соблюдения основных трудовых норм. Однако многое предстоит сделать для того, чтобы развеять опасения, что не все основные нормы внедряются с одинаковой энергией. Поэтому планируется активизировать сотрудничество с региональными и глобальными учреждениями на основе проведения совместных исследований, учебных и информационных семинаров и, в первую очередь, в рамках совместных программ действий на национальном и региональном уровнях. Международные и двусторонние учреждения по вопросам развития должны также сотрудничать в целях оказания поддержки странам, желающим содействовать соблюдению основных трудовых норм, например, путем включения этих норм в ключевые документы, такие как ЮНДАФ, ПРСП и ЦТР.

---

<sup>10</sup> Резолюция в отношении мер, рекомендованных Административным советом в соответствии со статьей 33 Устава МОТ по вопросу о Мьянме, Международная конференция труда, 88-я сессия, Женева, июнь 2000 г.

<sup>11</sup> ИЛО: *Record of decisions*, док. Административного совета GB.288/205, 288-я сессия, ноябрь 2003 г.

<sup>12</sup> П. 602.

Хорошим примером развития потенциала в области сотрудничества является Международная программа МОТ по упразднению детского труда (ИПЕК). Эта программа в значительной степени способствовала углублению понимания позитивного взаимодействия, которое могут иметь техническое сотрудничество и нормотворческая деятельность. С момента своего создания более десяти лет тому назад, ИПЕК перешла от осуществления отдельных проектов к крупномасштабной деятельности, к которой привлекаются трехсторонние участники и которая направлена на включение, в качестве первоочередной задачи, цели по упразднению детского труда в национальные цели в области развития, в сотрудничестве с международными партнерами, такими как ЮНИСЕФ, Всемирный банк, Межпарламентский союз и ЮНЕСКО. Как показал недавний доклад МОТ «Инвестировать средства в каждого ребенка»,<sup>13</sup> страны, которые сегодня вкладывают ресурсы в упразднение детского труда, завтра получают преимущества в виде более высокой производительности труда, более низкого уровня бедности, гендерного равенства и более быстрых темпов экономического роста. Опираясь на такой подход, МОТ должна активизировать свою совместную деятельность с другими учреждениями для обеспечения того, чтобы национальные программы по упразднению детского труда и по содействию соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда в целом были в полной мере интегрированы в усилия по достижению Целей тысячелетия в области развития.

---

<sup>13</sup> МОТ: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Geneva, IPEC, 2004).

## Глава VIII

---

### Мобилизация действий в целях перемен: роль МОТ

Как отмечается в Главе I, ответ на предложение Комиссии начать решение проблемы формирования процесса глобализации возлагает определенную ответственность на МОТ за дальнейшее расширение информационно-пропагандистской работы, касающейся Программы достойного труда, проводимой на национальном и международном уровне. Сила МОТ заключается в энергии и приверженности ее социальных партнеров; к ним относятся министерства труда, занятости и по социальным вопросам, организации работодателей и профсоюзы. За счет предоставления сопоставимой информации и аналитических материалов, МБТ может облегчить как процесс разработки национальной политики, так и развитие международной программы действий в социально-экономической сфере.

Задача, с которой сталкиваются трехсторонние участники МОТ, заключается в модернизации методов нашей работы с тем, чтобы принцип трипартизма не отставал от тех изменений, которые вызваны процессом глобализации, и вместе с тем, чтобы наш потенциал способствовал формированию пути к более справедливой глобализации. С одной стороны, более широкое привлечение трехсторонних участников к разработке международной политики, а с другой стороны – поддержка со стороны МБТ их участия в национальных дискуссиях будет способствовать тому, что вся Организация повернется в сторону строительства социального аспекта, который будет выдвинут на передний план дискуссий по вопросам управления процессом глобализации.

В рамках всего своего доклада Комиссия подчеркивает значение надлежащего управления на всех уровнях, начиная с местного и заканчивая глобальным уровнем, для достижения своего видения справедливой глобализации. В нем содержится большой набор предложений, направленных на расширение участия и повышение представительства глобальных многосторонних институтов, а также на повышение их транспарентности, подотчетности и эффективности. В настоящей главе прежде всего рассматривается вопрос о том, как наша Организация могла бы мобилизовать глобальное сообщество в сфере труда, которую представляют трехсторонние участники МОТ, в целях достижения справедливой глобализации и модернизации методов работы принципа трипартизма. Далее рассматриваются вопросы структуры управления МОТ с учетом целей транспарентности и подотчетности, поставленных Комиссией. Наконец, в ней содержатся некоторые соображения относительно того, как можно было бы укрепить потенциал Организации, трехсторонних участников и МБТ для того, чтобы ответить на ожидания и рекомендации Комиссии.

## Социальные партнерские отношения в XXI столетии

В связи с тем, что Организация сталкивается с более сложными социальными задачами, связанными с процессом глобализации, ей необходимо в большей степени опираться на уникальные ресурсы, которые предоставляют ей ее трехсторонняя структура, ее ценности и традиции. В докладе Комиссии социальным партнерам предлагаются возможности и вместе с тем ставятся задачи, связанные с формированием направления процесса глобализации. Активное участие социальных партнеров в разработке подходов и стратегии МОТ, а также в их осуществлении на местах будет играть важную роль в дальнейшем формировании на глобальном уровне принципа трипартизма. Силы глобализации и высокие темпы изменений в сфере технологий, производственных структур и методов работы во всех странах мира ставят перед социальными партнерами трудные и комплексные задачи. МОТ хотела бы найти пути и средства для повышения уровня своей поддержки усилий социальных партнеров, направленных на организацию и на обучение персонала организации работодателей и работников методам аналитической деятельности и представительства, которые особенно необходимы в современных условиях.

## Объединение в организации новых членов профсоюзов

Доля работников, зарегистрированных в качестве членов профсоюзов, в большинстве стран снижается. Возрастает относительная доля работников, имеющих самостоятельную занятость и занятых в неформальном секторе. Повысился уровень занятости в сфере услуг, в то время как сокращаются размеры производственных предприятий. Организации работников, участвующие в деятельности МОТ, активизировали свою организационную работу в рамках глобальных и отраслевых секретариатов, а также на национальном уровне и смогли добиться целого ряда важных прорывов за счет привлечения, например, женщин в сфере услуг и работников, занятых не только в рамках реального сектора экономики. Эти усилия должны быть продолжены и расширены. Именно в интересах организованного труда и МОТ как трехсторонней организации, Группа трудящихся расширяет свои возможности и свой потенциал, чтобы представлять работников, занятых в неформальной экономике. Историческая роль традиционных профсоюзов заключается в том, чтобы оказывать помощь работникам в формировании своих представительных организаций или содействовать вступлению в них, чтобы защищать свои интересы и трудиться на основе принципа солидарности с организованным рабочим движением. В эпоху глобализации проблема создания организаций приобретает для профсоюзов международный характер.

## Расширение базы членского состава организаций работодателей

Аналогичные усилия предпринимаются и организациями работодателей, которые желают представлять новые типы предприятий. За последние несколько десятилетий повысилось значение новых форм организаций и предприятий, причем растущую роль играют многонациональные предприятия и компании, входящие в их сети поставок. В настоящее время все большее признание получает важная роль малых предприятий, включая микропредприятия, с точки зрения обеспечения местного производства и создания занятости. МОТ и организации работодателей все чаще стремятся к разработке программ, которые соответствуют этим категориям предприятий, за счет разработки, например, норм и кодексов поведения многонациональных предприятий, а также пакетов мер технической, организационной и финансовой помощи для микро- и малых предприятий. Эти усилия следует и далее укреплять. Для деятельности МОТ в

процессе глобализации весьма важно, чтобы в ходе проводимых дискуссий был в полной мере услышан голос ключевых предприятий в глобальной экономике, как малых, так и крупных, как действующих на своих национальных рынках, так и крупных мультинациональных предприятий.

### Повышение представительства женщин

Как в организациях работодателей и работников, так и в правительственных службах, активная политика, направленная на привлечение женщин и использование их на ответственных постах, имеет жизненное значение для представительного характера социальных партнеров. Постановка гендерных вопросов в центр политики служит важной мерой качества организационного управления. Несколько лет тому назад МОТ еще отставала от других организаций в этом плане, однако за это время были предприняты существенные усилия для того, чтобы поставить эти вопросы в центр содержания услуг, оказываемых трехсторонним участникам, а также в политике МОТ в области людских ресурсов.<sup>1</sup> Доля женщин среди персонала категории специалистов, особенно на руководящих постах, значительно возросла. Гендерные вопросы рассматриваются в качестве ключевых при реализации программ. Значительные усилия предпринимались для интеграции гендерных вопросов во все виды деятельности существенного характера, начиная от консультативных услуг до реализации проектов. Несмотря на определенные успехи, предстоит еще сделать довольно много.

### Технический потенциал социальных партнеров

Профсоюзы и организации работодателей должны предлагать своим членам услуги высокого профессионального качества и обладать потенциалом для анализа политических предложений, поступающих со стороны правительств или их социальных партнеров, а также для разработки альтернативных предложений. Такие виды услуг весьма трудно развивать за счет поступления членских взносов, особенно на ранних этапах развития. Поддержка со стороны МОТ может оказаться весьма ценной при формировании репутации свободных ассоциаций работодателей или работников среди их потенциальных членов. За счет деятельности Международного учебного центра в Турине и Бюро по деятельности в интересах работников и работодателей, МОТ может оказывать полезную поддержку организациям работодателей и работников на данном критическом этапе их развития. Поддержка усилий правительств, направленных на формирование консультативных органов, служб примирения и арбитража, а также органов инспекции труда, может также содействовать выбору пути, по которому будут развиваться институты трудовых отношений.

### Стратегические альянсы с организациями гражданского общества

Отношения между социальными партнерами и другими неправительственными организациями и институтами представляют собой тему, по которой постоянно ведутся дискуссии во многих странах и на международных форумах. МОТ сотрудничает с добровольными группами и неправительственными организациями в целом ряде областей, начиная от ликвидации детского труда до обеспечения местного экономического развития. В основном это сотрудничество имеет форму участия на специальной основе в конкретных проектах развития, либо обеспечивается за счет приглашения

<sup>1</sup> ILO: *Gender Audit 2001-02: Final Report*, Bureau for Gender Equality Internal Report (Geneva, May 2002).



соответствующих организаций для обсуждения конкретных вопросов повестки дня на Международной конференции труда. Во многих странах три социальных партнера МОТ поддерживают широкие связи с организациями гражданского общества. Правительства взаимодействуют с ними не только на национальном уровне, но и на международных форумах. Точно так же профсоюзы принимают участие в многочисленных совместных мероприятиях с отдельными организациями гражданского общества в решении различных вопросов, представляющих взаимный интерес. Предприятия и организации бизнеса также взаимодействуют с неправительственными организациями в реализации различных проектов, зачастую в расширяющейся сфере корпоративной социальной ответственности.

Для того чтобы МОТ в полной мере играла свою роль в формировании социальных аспектов процесса глобализации, нужна политика создания стратегических альянсов. Среди потенциальных союзников нашей Организации имеется целый ряд организаций гражданского общества. Трехсторонние участники МОТ могут поэтому рассмотреть вопрос о разработке политики с целью охвата отдельных организаций гражданского общества, особенно если существуют совместные интересы по приоритетным вопросам Организации. Как уже часто отмечалось, речь не идет об изменении структуры управления Организации, которая работает хорошо. Скорее речь идет о том, что трехсторонним участникам было бы полезно находить пути взаимодействия с демократическими организациями гражданского общества, разговаривать с ними и выслушивать их мнения, чтобы это соответствовало целям Организации и ее трехсторонних участников.

Поддержание рабочих отношений с некоторыми организациями гражданского общества тесно связано с необходимостью обеспечения того, чтобы МОТ поддерживала лучшие связи с парламентариями, которые в конечном итоге голосуют по вопросам ратификации конвенций МОТ. Расширение деятельности международных ассоциаций парламентариев позволяет МОТ активизировать такое взаимодействие. В докладе Комиссии подробно рассматривается роль парламентов в обеспечении мониторинга деятельности межправительственных организаций.

## Социальные партнерские отношения и управление глобализацией

Укрепление социального партнерства является важным элементом в развитии роли добровольных ассоциаций в процессе управления на национальном и международном уровнях. В докладе Комиссии выражается поддержка целому ряду идей, выдвинутых в докладе *Труд как средство борьбы с нищетой*, который был представлен на Международной конференции труда в 2003 году. Однако социальные институты, которые имеют большое значение для эффективного и сбалансированного развития рынков труда, привлекли относительно небольшую долю помощи в целях развития. МОТ необходимо будет рассмотреть свою будущую стратегию развития связей с двусторонними и многосторонними организациями-донорами. Например, МОТ могла бы опираться на поддержку Программы достойного труда в рамках *Руководящих принципов по сокращению уровня бедности*<sup>2</sup> Консультативного комитета по вопросам развития ОЭСР за счет углубления концептуального понимания роли различного рода коллективных организаций в вопросах представительства и оказания услуг микропредпринимателям и малому бизнесу.

---

<sup>2</sup> OECD/DAC: *Guidelines on Poverty Reduction* (Paris, April 2001) para. 16.

В промышленно развитых странах все более высокими темпами меняется структура занятости, что часто является результатом действия сил, прямо связанных с повышением открытого характера экономики. Социальный диалог представляет собой исключительно ценный инструмент для управления процессом преобразований. Хотя он часто применяется лишь тогда, когда возрастает опасность массовых увольнений, он оказался весьма ценным и на многих успешных предприятиях как механизм, сочетающий экономическую и социальную эффективность. МОТ должна играть особую роль в содействии социальному партнерству в целях управления преобразованиями в условиях дальнейшего обострения конкуренции на глобальном рынке.

## Механизмы управления МОТ

Комиссия призывает к формированию более демократичной, транспарентной, подотчетной и единой многосторонней системы<sup>3</sup>. Важно, чтобы все международные организации изучили вопрос о том, как они могут обеспечить более тесную связь между интересами людей и действиями, предпринимаемыми в рамках многостороннего сотрудничества. Эти вопросы имеют комплексный характер и в докладе Комиссии содержится анализ проблем, связанных с так называемым «дефицитом демократии», и подробно рассматриваются такие вопросы, как представительство стран в руководящих органах, наличие информации и доступ к процедуре принятия решений для представителей неправительственных организаций, а также роль национальных парламентов в рассмотрении действий представителей своих стран. В докладе также рассматриваются способы повышения эффективности этой системы и меры для выделения адекватных средств в целях выполнения более широкого круга обязанностей.

Если исходить из этих критериев, то деятельность МОТ имеет вполне позитивный характер. Трехсторонняя структура нашей Организации обеспечивает более широкую представительную базу, чем в организациях, в работе которых принимают участие только представители правительств. Что касается представительства стран, то почти универсальный членский состав нашей Организации обеспечивает голос и участие для всех стран – как больших, так и малых. Выбор правительственных членов Административного совета осуществляется на основе демократической процедуры тайного голосования с сохранением географического баланса. Постоянный членский состав десяти стран особого промышленного значения обеспечивает участие в руководящих органах Организации для некоторых из ее более крупных и экономически значимых членов и не вызывает возражений, вероятно, частично потому, что эти члены не обладают ни правом вето, ни какими-либо иными особыми правами в процессе голосования. Представительство социальных партнеров в Административном совете МБТ, которые обладают такими же правами, как и делегаты правительств, обогащает его работу за счет опыта и мнений тех лиц, которые непосредственно участвуют в производственных процессах.

Совещания Административного совета открыты для общественности, а документы можно получить через Интернет-сайт. Механизмы планирования ресурсов обеспечивают широкий обзор для определения приоритетов и их реализации. Внутренние и внешние аналитики, причем последние обычно работают с проектами, которые финансируются за счет внебюджетных источников, проводят оценку программ на регулярной основе. Тем не менее можно было бы подумать об изучении методов укрепления

---

<sup>3</sup> Раздел III.2.4, пп. 515-582.

процесса оценки и придания ему большей автономии. МОТ в значительной мере выиграла бы с точки зрения доверия к ней, если бы она в большей степени опиралась на независимую внешнюю оценку. Следует также изучить предложение о том, что некоторые виды деятельности должны иметь положения, касающиеся установления приоритетов, действие которых истекает через определенный срок.

С формальной точки зрения механизмы управления МОТ в целом неплохо настроены на удовлетворение запросов в отношении установления более тесных связей между международными действиями и людьми, чьи интересы затрагиваются этими действиями. Однако МОТ не может позволить себе удовлетворяться достигнутым. Важный вопрос связан с необходимостью существенного увеличения представительства женщин в руководящих органах МОТ. Организация и ее деятельность еще не достаточно хорошо известны даже в сети международных организаций работодателей и работников. Публикации МОТ еще не достаточно широко цитируются в литературе о развитии, экономике труда, трудовых отношениях или социальной политике и не включаются в списки публикаций, обязательных для чтения студентами. МОТ довольно часто упоминают в ходе дискуссий и в статьях о глобализации, но лишь немногие из тех, кто ссылается на нормы МОТ как на элемент корпоративной социальной ответственности, сами хорошо знакомы с этими нормами или с системой, на которую они опираются.

Несмотря на то, что МОТ нельзя назвать организацией, скрывающей свою деятельность, нас можно критиковать за чрезмерное увлечение внутренними проблемами и процедурами, за относительно низкие темпы реагирования на запросы, а также за стиль изложения, который отпугивает всех, за исключением наиболее заинтересованных в том, чтобы раскрыть наши идеи. Поэтому Организации следовало бы подумать над тем, как она могла бы в большей степени реагировать на внешние факторы, лучше выражать и передавать свои послания и быстрее реагировать на запросы отдельных трехсторонних участников, и на саму концепцию трипартизма как одного из инструментов более эффективного управления. Не все эти задачи можно решить просто за счет улучшения деятельности МБТ, хотя необходимо постоянно стремиться к повышению качества услуг, оказываемых секретариатом. Всеобъемлющий ответ неразрывно связан с реализацией роли трипартизма в XXI столетии и соответственно его международного голоса – МОТ.

## Укрепление потенциала и расширение влияния

Рекомендации Всемирной комиссии открывают важные новые возможности и пространства для деятельности МОТ в целом, направленной на содействие динамичному развитию принципа трипартизма, учитывающего внешние факторы и стремящегося оказать помощь глобальному сообществу в формировании справедливой глобализации. Изменение профиля Организации, глобальной целью которой становится защита достойного труда, имеет значительные последствия с точки зрения приоритетов и потенциала как для трехсторонних участников на национальном и глобальных уровнях, так и для МБТ. Подробный анализ стратегических направлений планов Организации в рамках ее программы и бюджета будущей деятельности состоится на сессии Административного совета в ноябре 2004 года. Однако на данном этапе было бы целесообразно выделить некоторые основные темы, которые нужно будет рассмотреть.

## Укрепление аналитического потенциала за счет расширения сетевой деятельности

МОТ должна укреплять свой аналитический потенциал для обеспечения эффективной реализации рекомендаций Комиссии и одновременного осуществления существующей программы и своих обязательств перед трехсторонними участниками в рамках текущей программы и бюджета. Это относится, например, к деятельности, касающейся координации макроэкономической политики на глобальном и национальном уровнях в целях обеспечения роста и полной занятости, глобальных производственных систем, новых комплексных подходов к структурной перестройке, социальной защиты и политики в области рынка труда, а также международной миграции. Потенциал необходимо укреплять также для оказания технической поддержки начатым по инициативе МОТ диалогам, касающимся национальной, региональной и глобальной политики. Кроме того, остается еще целый ряд пробелов в нашем понимании социальных и трудовых последствий глобальной экономической, финансовой, торговой, технологической и экологической политики.

Эту задачу можно решить с помощью сочетания различных подходов, наиболее важным из которых является использование преимуществ и потенциала самого процесса глобализации, которые обеспечивают высокие темпы коммуникации и возможности для создания глобальных сетей. Потенциал трехсторонних участников, связанный с решением этих вопросов на глобальном уровне, можно укреплять как за счет формирования потенциала, так и с помощью создания сетей. Важно, чтобы МБТ сотрудничало с правительствами и организациями работодателей и работников во всем мире в целях повышения их потенциала, позволяющего формулировать и осуществлять политику и программы в новых тематических областях, освещенных в докладе. За счет увязывания и интеграции работы, проводимой трехсторонними участниками в различных регионах мира по данным темам, можно приумножить потенциал самой Организации.

Глобальные исследовательские сети по конкретным темам, в рамках которых используется опыт ведущих научно-исследовательских центров мира, могут стать важным инструментом повышения технического потенциала Организации. Они могут не только напрямую содействовать повышению базы знаний МОТ, но и стимулировать интерес к социальным аспектам глобализации среди научно-исследовательского сообщества всего мира, обеспечивать доступ к информации и знаниям высокого качества и способствовать формированию национальной научно-исследовательской компетентности в развивающихся странах. Сотрудничество с многосторонними организациями и институтами системы ООН позволило бы таким сетям заполнить пробелы в наших знаниях относительно того, как различные аспекты глобализации влияют на занятость, бедность и распределение доходов в пределах стран и между ними. Они также могли бы проводить исследования по тематическим вопросам, представляющим особый интерес для МОТ и которые были определены выше, а также выступать на форумах и в рамках диалогов, о которых только что шла речь. Международный институт социально-трудовых исследований должен играть ключевую роль в развитии таких научно-исследовательских сетей и пересматривать свою работу с помощью целевой группы, учрежденной его Советом, чтобы заниматься этими вопросами.

## Информационно-пропагандистская деятельность, сфера охвата и союзы

Глобализация открывает также новые пространства для расширения новых партнерских отношений и союзов по программам, представляющим общий интерес. Как подчеркивает Комиссия, процесс глобализации затронул интересы многих участников.

Будущие направления и социальные последствия процесса глобализации имеют большое значение для сферы труда, деловых кругов, глобального гражданского общества, профессиональных и научных институтов, научно-исследовательских центров, фондов, групп потребителей и инвесторов, женских ассоциаций, парламентских групп, экологов, а также для многосторонних специализированных учреждений. Все они являются потенциальными партнерами и союзниками с точки зрения финансирования и осуществления программ, представляющих общий интерес. Предложения общего характера, представленные в докладе Комиссии, относительно создания глобальных форумов и проведения политических диалогов предусматривают участие всех таких заинтересованных сторон. Предлагается, чтобы МОТ продолжала проводить энергичную политику формирования союзов и партнерских связей с многочисленными институтами и отдельными гражданами, которые разделяют ее озабоченность и цели, связанные с социальными аспектами глобализации.

### Повышение качества и актуальности информации

Достоверные и актуальные данные по ключевым аспектам социального измерения процесса глобализации необходимы для разработки политики, проведения базовых исследований и для мониторинга показателей и прогресса, включая реализацию согласованных на международном уровне целей, таких как ЦРТ. Работа, проводимая Секретариатом Всемирной комиссии по сбору и анализу соответствующих данных, должна быть продолжена в рамках более систематизированных усилий, предпринимаемых в настоящее время в целях совершенствования нынешней системы сбора статистических данных в МОТ. Это также может позволить МОТ контролировать прогресс с точки зрения достижения целей достойного труда во всем мире и определять влияние на них изменений в глобальных правилах и политике.

Совершенствование имеющейся в наличии информации с точки зрения обеспечения сопоставимости на международном уровне должно опираться на укрепление национального потенциала по сбору данных. Во многих странах статистические службы пострадали в эпоху жестких бюджетных ограничений и в настоящее время должны воссоздаваться заново за счет национального финансирования и международной поддержки.

Помимо сбора и представления данных, МОТ должна также обеспечивать доступ для пользователей к различным индивидуальным цифровым данным, а также к аналитической информации о современных тенденциях.

### Квалификационный профиль МБТ

Помимо улучшения связей с местными научно-исследовательскими сетями МБТ необходимо также укреплять свой собственный технический потенциал по реализации программы для обеспечения справедливой глобализации. В некоторых областях, таких как трудовые нормы и социальное обеспечение, требуемый опыт и потенциал уже имеются, даже если их и необходимо расширять. Однако в ряде других областей, таких как экономическая перестройка, глобальные производственные системы и глобальная политика полной занятости, МБТ необходимо увеличить количество высококлассных экономистов, юристов и статистиков. Нужны также специалисты, обладающие многодисциплинарным опытом или подготовкой, которые могут рассматривать в комплексе вопросы социального, экономического, гендерного, экологического характера наряду с вопросами развития.

## Услуги по формированию потенциала трехсторонних участников

Туринский центр уже предлагает широкий набор курсов для различных слушателей, но особое внимание уделяется формированию потенциала трехсторонних участников МОТ. Он должен иметь возможности для расширения охвата этих курсов с целью рассмотрения новых областей, о которых идет речь в предыдущих главах. Институт и различные департаменты также могут внести свой вклад в эти усилия в сотрудничестве с Туринским центром. Новые технологии предоставляют многочисленные возможности для распространения преимуществ этой формы обучения и формирования потенциала среди более широкой и разнообразной аудитории.

## Финансовые средства

Предложения по реализации положений доклада Комиссии будут включать набор различных видов мероприятий. Некоторые из них уже проводятся в настоящее время или могут быть включены в Программу и бюджет на 2004-05 годы за счет изменений в акцентах. Однако многие важные рекомендации Комиссии требуют развития новых видов деятельности. Это в частности относится к предложениям, касающимся международной миграции, глобальных производственных систем и глобальной политики в области роста, инвестиций и занятости, а также в отношении предложений о новых инициативах, диалогах и форумах.

Поэтому необходимо подумать о будущих приоритетах. Для внесения соответствующих предложений необходимы инструменты, которые в настоящее время готовятся в виде Стратегических политических рамок на 2006-09 годы для обсуждения на сессии Административного совета в ноябре 2004 года. Таким образом, первый шаг состоит в подготовке этого документа в свете позиций, изложенных на нынешней сессии Международной конференции труда, а также в ходе обсуждения доклада Всемирной комиссии на сессии Административного совета в марте 2004 года. Соответственно, второй этап будет заключаться в разработке Программы и бюджета на 2006-07 годы. В то же время Рабочая группа по социальным аспектам глобализации вполне может изучить политические вопросы, которые потребуют дополнительного рассмотрения и обсуждения.

Отправной точкой для этих дискуссий является реалистическая оценка ресурсов, имеющихся в распоряжении МОТ, с учетом роли, подчеркнутой Комиссией, а также уровня запросов на наши услуги. Если сравнивать с положением Организации 25 лет тому назад – в 1978-79 годах, то бюджет Организации в реальном выражении сократился на 15%, хотя за это же время членами Организации стали еще 48 государств. К сожалению, уже более десяти лет регулярный бюджет МОТ не меняется в реальном выражении.

Несмотря на продолжающееся сокращение ресурсов регулярного бюджета, МОТ пытается реагировать на запросы об оказании услуг за счет внебюджетных средств. Многие из предложений, содержащихся в докладе Комиссии, касаются насущных и приоритетных тем, поднимаемых в ходе нынешних дискуссий по вопросу о глобализации. В частности, многие ключевые участники и институты во все большей степени согласны с тем, что социальные аспекты глобализации должны рассматриваться более энергично, чтобы обеспечить более справедливое распределение ее благ. Предварительные сведения говорят о значительной заинтересованности со стороны двусторонних и многосторонних доноров, фондов и других организаций, предоставляющих средства на поддержку новаторских и активных инициатив, направленных на проведение необходимых реформ в процессе глобализации. МОТ разрабатывает стратегию сбора

внебюджетных средств для осуществления некоторых из приоритетных политических предложений. Первоначальная реакция со стороны сообщества доноров была весьма обнадеживающей.

В докладе Комиссии показано, что МОТ находится на перепутье. Убедительно аргументируется, что устойчивый характер глобализации может быть обеспечен только на основе справедливости. Кроме того, в нем отмечается, что ключевое восприятие людьми влияния глобализации формируется тем, могут ли они найти или сохранить достойную работу. В рамках медленно формирующейся системы глобального управления МОТ должна играть ведущую роль в содействии достойному труду для всех. Если позиция Комиссии получит широкую поддержку со стороны глобального сообщества труда, представленного трехсторонними участниками МОТ, то нам необходимо будет найти финансовые средства для реализации поставленных перед нами задач. Серьезный характер рисков, о которых говорится в анализе Комиссии, связанных с отсутствием стабильности в результате продолжения нынешнего характера глобализации, обязывает нас поднять вопрос о том, сможет ли МОТ опираться на реалистичный уровень средств из регулярного бюджета и внебюджетных источников для решения возложенных на нас задач и для оказания услуг, которые запрашивают у нас государства-члены.

## Приложение

---

### Ссылки на МОТ в докладе Всемирной комиссии (соответствующие номера пунктов даны в скобках)

#### Прямые ссылки на МОТ (включая ссылки на МОТ и призывы к МОТ)

##### *Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и ключевые трудовые нормы*

- основанная на правилах глобализация, включая Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (40);
- защита прав работников и содействие им за счет приверженности Декларации МОТ (373);
- укрепление потенциала МОТ по содействию ключевым трудовым нормам (426);
- укрепление потенциала МОТ и ее ресурсов для осуществления контроля, мониторинга и содействия ключевым трудовым нормам и Декларации МОТ (426);
- использование ст. 33 Устава МОТ для обеспечения соблюдения ключевых трудовых норм в случае их систематического нарушения (426);
- МОТ и Комиссия ООН по правам человека должны рассмотреть существующие процедуры для лучшего применения универсально признанных принципов и прав человека и улучшения международного диалога по общим ценностям (602);

##### *Международная миграция*

- обновление и распространение многосторонних обязательств для защиты трудящихся-мигрантов (441);
- МОТ должна играть ведущую роль в процессе подготовки многосторонней основы для регулирования перемещения людей (446 и 444);
- политические диалоги по формированию многосторонней основы для регулирования трансграничного перемещения людей, привлечение МОТ (и других организаций) (616);

##### *Корпоративная социальная ответственность*

- МОТ должна создать форум для разработки программы вклада бизнеса в социальный аспект глобализации (557);

##### *Координация политики*

- напоминание о полномочиях МОТ в соответствии с Филадельфийской декларацией (508);
- МОТ должна разработать новые акты и методы содействия сближению экономических и социальных целей (513);



- МОТ (и другие соответствующие организации) должны предпринять национальные обзоры социальных последствий экономической, финансовой и торговой политики (606); настоятельно необходим национальный контроль (606);
- Исполнительным главам МОТ (и других организаций) предлагается рассмотреть вопрос глобального роста, инвестиций и создания занятости на основе инициативы согласования политики (611);
- МОТ и другие организации должны учредить совместную исследовательскую программу о влиянии торговли на качество и количество рабочих мест и о гендерных последствиях (628).

*Глобальный социальный диалог*

- МОТ должна проводить исследования и осуществлять мониторинг в области глобального социального диалога, проводить консультации и оказывать помощь (566);

*Форум по политике в области глобализации*

- МОТ должна выступить с этой инициативой вместе с другими организациями (621);

*Последующие действия по докладу Комиссии*

- МОТ и другие заинтересованные организации должны оказать оперативную поддержку последующим мероприятиям (630).

## Косвенные ссылки на МОТ

### (в виде ссылок на международные организации или на сферы деятельности, входящие в мандат МОТ)

*Цели развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ)*

- организации системы ООН несут ответственность за продвижение Декларации Тысячелетия с целью превращения глобализации в позитивную силу, что является насущной задачей XXI столетия (597);
- подотчетность международных организаций с точки зрения реализации ЦРТ (478);
- прогресс в сторону общего понимания социально-экономической основы для глобальной экономики (476).

*Согласование политики*

- все международные организации должны осуществлять свои полномочия таким образом, чтобы это не противоречило обязательствам их членов, вытекающим из других международных актов и договоров (603).

*Глобальные производственные системы*

- международные организации и другие участники должны наладить сотрудничество для содействия достойному труду, инвестициям и торговле, в том числе и в СЭЗ (501);
- следует расширять возможности для участия местных компаний в деятельности глобальных производственных систем (258).

*Занятость*

- превратить глобальные возможности в рабочие места и доходы (279);
- необходима стратегия действий по двум направлениям с целью максимального повышения темпов роста новых рабочих мест, гарантирующих доходы выше уровня бедности, а также повышение производительности и доходов тех, кто остается в сфере занятости с доходами ниже черты бедности (285);

- проблемы роста, развития предприятий, снижения уровня бедности и создания достойных рабочих мест для всех должны занимать высокоприоритетное место в деятельности на глобальном уровне (492 и 497).

#### *Образование*

- укрепление международных действий, направленных на обеспечение бесплатного обязательного начального образования хорошего качества для всех детей (486);
- мероприятия по расширению числа детей, посещающих школу и приобретающих навыки, должны проводиться в тесной координации с действиями, направленными на сокращение детского труда (274).

#### *Социальная защита*

- международные действия, направленные на развитие национальных систем социальной защиты в развивающихся странах (490), а также инвестиции в переподготовку и структурную перестройку экономики для более справедливой адаптации (490);
- должен быть принят безусловный определенный минимальный уровень социальной защиты в качестве составной части социально-экономической основы глобальной экономики (491);
- страхование по безработице, обеспечение доходов, пенсионное обеспечение и здравоохранение должны пользоваться приоритетным вниманием для того, чтобы лучше бороться с социальными издержками глобализации (287).

#### *Подотчетность международных учреждений*

- международные учреждения должны быть подотчетными перед всей общественностью, а также перед своими руководящими органами (526);
- все специализированные учреждения ООН должны укреплять свои аналитические подразделения (529).

#### *Гражданское общество и ООН*

- необходимо исследовать новаторские методы участия гражданского общества в многосторонней системе и взаимодействия с ней (572).

#### *Корпоративная социальная ответственность*

- укрепление добровольных инициатив через надежные механизмы отчетности и измерение показателей, за счет совершенствования методов мониторинга и проверки, а также расширение отраслевых партнерских отношений (555).

#### *Достойный труд, как глобальная цель*

- формирование глобальной стратегии для устойчивого роста, направленного на достижение достойного труда для всех (492).

#### *Надлежащее управление и свобода объединения*

- должны быть предприняты все усилия для устранения препятствий на пути роста представительных организаций работодателей и работников, а также для плодотворного социального диалога между ними (240);
- необходимы меры активного характера для содействия росту представительных организаций бедных и других социально уязвимых категорий населения (240);
- особенно необходимо обеспечивать работникам и работодателям в неформальной экономике право на свободу объединения и проведение коллективных переговоров (268).