



Административный совет

312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г.

GB.312/INS/2/2

Секция по институциональным вопросам

INS

ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Повестка дня Международной конференции труда

Предложения по повестке дня 103-й (2014 г.) сессии Конференции

Общий обзор

Резюме

В повестку дня 103-й сессии Международной конференции труда (2014 г.) предлагается включить следующие вопросы: периодическое обсуждение стратегической задачи в области занятости, объединение трех рекомендаций о праве на информацию и консультации (в рамках выполнения заключений Рабочей группы Картье), а также предложения по повестке дня сессии Международной конференции труда, содержащиеся в документе GB.312/INS/2/1, которые не были внесены в повестку дня 102-й сессии Конференции (2013 г.).

Последствия для политики

Отсутствуют.

Юридические последствия

Отсутствуют.

Финансовые последствия

Обычные последствия, связанные с вопросами, которые готовятся для повестки дня Конференции.

Требуемое решение

Пункт 8.

Требуемые дальнейшие действия

Подготовка ко второму обсуждению в Административном совете.

Авторское подразделение

Секторы по занятости, социальному диалогу и нормам, а также по основополагающим принципам и правам в сфере труда.

Ссылки на другие документы Административного совета и акты МОТ

GB.304/PV, GB.310/PV, GB.312/INS/2/1.

Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.

Введение

1. Согласно обычной практике в ноябре каждого года Административный совет проводит первое обсуждение вопросов, предлагаемых для внесения в повестку дня сессии Конференции, которая соберется через два с половиной года. В соответствии со статьей 5.1.1 Регламента Административного совета¹ цель этой дискуссии заключается в том, чтобы подготовить краткий список вопросов для более тщательного рассмотрения на следующей сессии Административного совета.
2. В качестве общего правила Административный совет в марте каждого года формирует окончательную повестку дня сессии Конференции, которая состоится через два года. Он может также решить, как это случилось в текущем году, отложить принятие решения до одной из своих следующих сессий перед конференцией. Таким образом, на нынешней сессии Административный совет должен завершить подготовку повестки дня сессии Конференции 2013 года,² а также обсудить и подготовить краткий перечень вопросов, предлагаемых для рассмотрения на сессии Конференции 2014 года.

Предложения по повестке дня 103-й (2014 г.) сессии Конференции

Периодическое обсуждение проблем в рамках механизма реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации

3. В рамках механизма реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года Организация внедрила систему периодических обсуждений на Международной конференции труда.³ В марте 2009 года Административный совет принял решение о том, что продолжительность цикла составит семь лет.⁴ Было также принято решение о том, что стратегические задачи в области занятости, социальной защиты и основополагающих принципов и прав в сфере труда будут обсуждаться дважды в течение цикла, а вопросы социального диалога – один раз.
4. Первое периодическое обсуждение состоялось в 2010 году и было посвящено стратегической задаче в области занятости. Второе периодическое обсуждение состоялось в 2011 году и было посвящено проблеме социальной защиты (социального обеспечения); третье обсуждение в 2012 году коснется основополагающих принципов и прав в сфере труда, а темой четвертого периодического обсуждения в 2013 году будет стратегическая задача по развитию социального диалога. К 2013 году четыре

¹ См. МБТ: *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office* (Женева, 2006 г.), с. 21-22.

² См. GB.312/INS/2/1.

³ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., Часть II В).

⁴ См. GB.304/PV, п. 183 b).

стратегические задачи будут рассмотрены полностью или частично. Таким образом, с целью обеспечения сбалансированного цикла порядок тем, выносимых на последующие периодические обсуждения, должен быть следующим: занятость (2014 г.), социальная защита (охрана труда) (2015 г.), основополагающие принципы и права в сфере труда (2016 г.).⁵ Соответственно, все стратегические задачи, кроме социального диалога, будут попеременно обсуждаться с интервалом в четыре или три года.⁶ В этой связи предлагается посвятить пятое периодическое обсуждение стратегической задаче в области занятости (см. раздел 1 приложения).

Вопросы, не включенные в повестку дня сессии Конференции 2013 года

5. Рассмотренные вопросы, которые не были включены в повестку дня Конференции в каком-либо конкретном году, как правило, вносятся повторно в качестве предложения по повестке дня Конференции следующего года с учетом любого иного решения, принятого Административным советом. Таким образом, вопросы, предложенные для внесения в повестку дня 103-й сессии (2014 г.), будут включать те вопросы, которые не вошли в повестку дня сессии Конференции 2013 года, если Административный совет не примет иного решения. Эти предложения содержатся в приложении к документу о повестке дня 102-й сессии Конференции (2013 г.).⁷

Последующие действия в отношении выводов Рабочей группы Картье

6. Кроме того, как это объясняется в документе, посвященном повестке дня сессии Конференции 2013 года, в связи с последующими действиями, предпринятыми в соответствии с заключениями Рабочей группы Картье, вопрос о праве на информацию и консультации был пересмотрен и теперь вносится в качестве предложения о разработке нормы – ее пересмотре на сессии Конференции 2014 года с целью актуализации и консолидации в рамках единого документа (Рекомендации) трех взаимосвязанных Рекомендаций – Рекомендации 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (94); Рекомендации 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113) и Рекомендации 1967 года о связях на предприятии (129) (см. раздел 2 Приложения). Что касается предлагаемого вопроса о недопущении и урегулировании трудовых споров,⁸ выбор этой темы мог бы дополнить собой периодическое обсуждение проблем социального диалога, запланированное на 2013 год; этот вопрос, в случае необходимости, будет скорректирован.

⁵ После принятия Административным советом решения в марте 2011 г. (GB.310/PV, п. 156 ii)), начиная с 2014 г. Общие обзоры, подготавливаемые Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций, будут обсуждаться Конференцией за один год до периодического обсуждения того же вопроса и, в обеспечение такой корректировки, в течение настоящего цикла не планируется подготовка Общего обзора по проблемам занятости.

⁶ Последовательность в течение второго цикла будет такой же, как и в течение первого цикла: занятость (2017 г.), социальная защита – социальное обеспечение (2018 г.), основополагающие принципы и права в сфере труда (2019 г.), социальный диалог (2020 г.), занятость (2021 г.), социальная защита – охрана труда (2022 г.), основополагающие принципы и права в сфере труда (2023 г.).

⁷ См. GB.312/INS/2/1, Приложение.

⁸ См. GB.312/INS/2/1, Приложение, п. 60.

Другие предложения

7. Административный совет может также пожелать назвать другие темы, которые МОТ следует подготовить для сессии Конференции 2014 года и последующих сессий. В свете периодического обсуждения, которое состоится в июне 2012 года, во внимание, возможно, также следует принять любые новые предложения, которые могут быть выдвинуты.
8. *В этой связи Административному совету предлагается:*
- a) рассмотреть предложение о проведении периодического обсуждения стратегической задачи в области занятости, предложение о праве на информацию и консультации (подготовка нормы – ее пересмотр в свете заключений Рабочей группы Картье), а также предложения по повестке дня Международной конференции труда, содержащиеся в документе GB.312/INS/2/1, которые не были включены в повестку дня 102-й сессии Конференции (2013 г.);*
 - b) выбрать предложения, которые будут подробнее рассмотрены на его 313-й сессии (март 2012 г.) в целях завершения подготовки повестки дня 103-й сессии Конференции (2014 г.);*
 - c) поднять любой другой вопрос, который он пожелает подготовить для рассмотрения на 103-й сессии Конференции и последующих сессиях.*

Женева, 18 октября 2011 г.

Предлагаемое решение: п. 8.

Приложение

I. Предложение о периодическом обсуждении в 2014 году стратегической задачи в области занятости

1. Первое из периодических обсуждений, посвященных стратегической задаче в области занятости, состоялось на 99-й сессии Международной конференции труда в 2010 году. Поэтому предлагается, чтобы занятость стала первой стратегической задачей, повторно рассмотренной на основе системы периодических обсуждений, которая была сформирована в рамках механизма реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой на 97-й сессии Конференции в 2008 году.¹ Второе периодическое обсуждение в 2011 году было посвящено стратегической задаче в сфере социальной защиты (социального обеспечения). Темой третьего периодического обсуждения в 2012 году будут основополагающие принципы и права в сфере труда. Как ожидается, четвертое периодическое обсуждение в 2013 году будет посвящено стратегической задаче по развитию социального диалога.
2. Это обсуждение будет представлять особый интерес, поскольку оно повторно коснется первой из стратегических задач, которые будут рассматриваться дважды в ходе периодических обсуждений в течение семилетнего цикла. Таким образом, обсуждение в 2014 году создаст прецедент с точки зрения объединения обсуждения современных проблем и достижений государств-членов МОТ в области занятости с обсуждением того, как Организация реализовывала заключения, согласованные в ходе первого периодического обсуждения.

Предлагаемое содержание и характер доклада об итогах периодического обсуждения

3. В первом разделе общего доклада, который будет подготовлен Бюро, будут рассмотрены тенденции в области занятости и те вызовы, с которыми сталкиваются разные группы государств-членов; при этом особое внимание будет уделено направлениям, которые необходимо совершенствовать, и новым проблемам, возникшим со времени проведения первого периодического обсуждения.
4. Второй раздел будет посвящен рассмотрению политики государств-членов, которую они одобрили для решения этих новых проблем. Ввиду того что первое периодическое обсуждение вопросов занятости совпало с глубоким экономическим спадом и кризисом занятости, доклад по результатам обсуждения 2014 года будет включать в себя оценки антикризисных мер и мер по восстановлению экономики, предпринятых в течение пяти лет. Наступит время обобщить закономерности восстановления и извлечь уроки из опыта государств-членов по осуществлению политики в целях восстановления экономики. База данных об антикризисных мерах, созданная в сотрудничестве с Всемирным банком, станет одним из источников информации для подготовки этого раздела доклада.
5. В процессе оценки достигнутого будут также рассмотрены усилия государств-членов, в меньшей степени пострадавших от кризиса 2008 года, которые были направлены на включение вопросов занятости в качестве центральных элементов их

¹ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., Часть II В).

стратегий развития и на создание макроэкономических основ и формирование политики на рынке труда, которые ускоряют создание продуктивных и достойных рабочих мест для широких слоев общества.

6. В разделе доклада, посвященном анализу достигнутого, будут использоваться сведения о национальной политике, собранные и предоставленные в рамках системы управления знаниями МБТ.
7. В третьем разделе будут подытожены действия МБТ, направленные на выполнение рекомендаций, содержащихся в заключениях первого периодического обсуждения вопросов занятости в 2010 году. Эта информация позволит оценить действия по реализации заключений, которые были предприняты всеми секторами Бюро, и раскроет комплексные подходы, которые использовались для выполнения рекомендаций в зависимости от обстоятельств.
8. Анализ достигнутого прогресса и эффекта действий по решению стратегической задачи в области занятости также коснется тех мер, которые были одобрены в целях выполнения заключений, принятых на общих обсуждениях вопросов занятости в ходе Конференции, которые планируется провести в период между двумя периодическими обсуждениями вопросов занятости, например, кризиса занятости молодежи (2012 г.), а также занятости и социальной защиты в новых демографических условиях (2013 г.). Кроме того, в докладе будут освещены меры, принятые в рамках действий, направленных на содействие занятости, в целях реализации заключений, вытекающих из периодических обсуждений вопросов социального обеспечения (2011 г.), основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012 г.) и социального диалога (2013 г.).
9. Рекомендации периодического обсуждения вопросов занятости в 2014 году будут своевременными с точки зрения изучения ситуации на рынке труда во всем мире, обсуждения политики для улучшения этой ситуации, а также анализа работы Организации в течение срока действия Основ стратегической политики на 2010-15 годы и подготовки рекомендаций в целях планирования выполнения последующего шестилетнего стратегического плана работы.

II. Предложение о пересмотре нормы в рамках реализации заключений Рабочей группы Картье

Социальный диалог

Право на информацию и консультации
(нормотворчество – пересмотр)

Охваченные вопросы

Глобализация и быстро меняющиеся рынки заставляют предприятия создавать многочисленные стратегии с целью сохранения и расширения своих конкурентных преимуществ. Нынешний финансовый кризис еще больше подчеркнул необходимость требуемых корректировок и ускорил их темпы. Учитывая значительное влияние, которое постоянные корректировки могут оказывать на рабочую силу, предприятия и общество в целом, важно, чтобы они сопровождались соответствующими формами социального диалога на всех уровнях, что позволит эффективно реагировать на вызовы, связанные с этими внешними факторами давления. В соответствии с заключениями Рабочей группы Картье включение этого нормативного вопроса в повестку дня Международной конференции труда для двукратного обсуждения даст трехсторонним участникам возможность осмыслить значение социального диалога как инструмента эффективного управления процессом перемен и позволит консолидировать и обновить три соответствующие Рекомендации. Это – Рекомендация 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (94), Рекомендация 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113) и Рекомендация 1967 года о связях на предприятии (129).

Контекст

10. Предприятия испытывают усиливающееся давление, которое заставляет их вносить постоянные коррективы с учетом изменений на национальном и международном уровнях, что является следствием таких факторов, как меняющаяся ситуация в отраслях национальной экономики, в том числе в государственном секторе; распространение новых форм организации производства, в том числе стремительное расширение глобальных сетей поставок, следующее за спадом массового производства; последствия глобализации в сочетании с финансовым кризисом. Многие предприятия сталкиваются с обострением конкурентной борьбы. Это заставляет их адаптировать производство, чтобы соответствовать уровню эффективности, производительности и качества лидеров рынка, либо, как это происходит со многими, закрывать производство.² Независимо от причины, реструктуризация предприятий может вести к самым разным социальным издержкам, в том числе к потере рабочих мест, росту безработицы, неравному обращению с работниками, усилению нестабильности занятости, а также к трудовым и социальным конфликтам.
11. Существует множество примеров, когда социальные партнеры успешно сотрудничают, реагируя на структурные и иные изменения, вызванные нынешним кризисом, и мобилизуя весь потенциал своих предприятий.³ Следует упомянуть о тех усилиях, которые прилагаются в целях повышения способности предприятий к адаптации на основе консультаций в интересах достижения сбалансированности между гибкостью и гарантиями защищенности. Такой подход не подвергает сомнению потребность работодателя в проведении эффективной и действенной реструктуризации и может повысить конкурентоспособность предприятия благодаря пониманию и поддержке со стороны работников при осуществлении предложенных изменений. В рамках этого подхода работники могут сохранить для себя свою достойную заработную плату и условия труда, и, участвуя в осуществлении предложенных изменений, они имеют возможность добиваться оптимальных результатов для всей рабочей силы. В этих условиях изменения происходят и в традиционных формах трудового правоотношения. Меняются модели переговоров, равно как и их содержание, а также подходы их участников. Социальные партнеры обсуждают разные решения на всех уровнях и часто приходят к договоренностям о пакетах мер, которые касаются таких вопросов, как гарантии занятости, продолжительность рабочего времени, размер оплаты труда, возможности непрерывного обучения и новые методы организации труда.
12. Существующие процедуры информирования работников и их представителей, а также процедуры проведения консультаций с ними, по существу имеют двойственную природу. С одной стороны, сами социальные партнеры могут согласовывать неформальные правила путем проведения переговоров на разных уровнях. Могут формироваться и правовые основы, обеспечивающие предоставление информации и проведение консультаций в случае угрозы или факта увольнений, перемещения предприятий, отказа от требования о местном производстве и осуществления других форм реструктуризации, влияющих на деятельность предприятия. Во многих странах положения закона зачастую построены на принципе реагирования, а не на признании необходимости постоянного социального диалога на всех уровнях в целях адекватного учета последствий принимаемых решений для экономики и занятости.

² МБТ: *Изменение моделей и структур в сфере труда*, доклад Генерального директора, Доклад I(C), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.

³ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, рабочий документ № 1, Департамент трудовых отношений и занятости (Женева, МБТ, 2009 г.).

13. Растущая степень глобализации рынков капитала, товаров и труда означает, что решения, затрагивающие интересы предприятий и их работников, часто принимаются многонациональными корпорациями. На этом уровне практика распространения информации и проведения консультаций развита не очень высоко. И это несмотря на попытки ряда многонациональных корпораций и региональных интеграционных группировок, особенно в Европе, где в результате принятия в 1994 году Директивы о трудовых советах были разработаны самые разные формы консультаций и информационного обеспечения.⁴ Даже в этих условиях основная задача наделения работников реальным голосом в процессе принятия корпоративных решений была решена лишь в некоторых случаях. Кроме того, многие соответствующие процедуры, действующие в рамках европейских трудовых советов, по-прежнему в основном нацелены на предоставление информации; при этом минимальные информационные требования зачастую касаются прошлого, а не будущего состояния предприятия.⁵ С учетом этого положения и в целях укрепления роли европейских трудовых советов в области информирования работников и проведения с ними консультаций, особенно в случае значительного изменения структуры предприятия, Директива о трудовых советах 1994 года была пересмотрена в 2009 году.⁶ Государства-члены должны были отразить положения пересмотренной директивы в своем национальном законодательстве до 5 июня 2011 года. Европейские трудовые советы действуют в 820 крупных компаниях во всех странах Европейского союза и охватывают около 14,5 млн работников.⁷
14. Однако возникающие вопросы и подходы к проведению консультаций и предоставлению информации не являются исключительно европейским явлением. Из 90 стран, включенных в Базу данных МОТ по законодательству о защите занятости (EPLex), 66 стран отмечают, что в случае коллективных увольнений с представителями работников проводятся консультации на том или ином уровне.⁸
15. Наконец, в последние годы стремительными темпами развивались глобальные рынки, однако при этом не отмечалось параллельного развития экономических и социальных институтов, необходимого для их бесперебойного и справедливого функционирования;⁹ такая ситуация сложилась на уровне стран, отраслей и отдельных предприятий. Отсутствие или слабость таких институтов и процедур диалога между правительствами, а также между работодателями и работниками и их представительными организациями затрудняют процесс достижения консенсуса по важным вопросам, касающимся предприятий, функционирующих внутри национальных границ и за их пределами. Как указывается в недавно опубликованном докладе, посвященном теме социального диалога, нынешний кризис заставил многие правительства чаще обращаться к социальным партнерам, приглашая их к переговорам

⁴ На что указывается в Директиве 2002/14/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 марта 2002 г., где определяется общая основа для предоставления информации и проведения консультаций с работниками в Европейском сообществе.

⁵ A. Weiler: *European works councils in practice* (Люксембург, Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда, 2004 г.).

⁶ См. *Official Journal* Европейского союза от 16 мая 2009 г.

⁷ Полный текст проекта директивы можно найти по адресу <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>.

⁸ База данных по законодательству о защите занятости (EPLex) доступна в Интернете по адресу: <http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.home>.

⁹ МБТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (Женева, 2004 г.).

или участию в совместных консультациях. Это относится даже к странам, где администрация предприятий менее охотно идет на диалог, – не только в Европе, но и в Азии и Латинской Америке.¹⁰

Ответные меры МОТ: нормативная деятельность МОТ

16. Стремление МОТ к тому, чтобы работники предприятий могли получать информацию и проводить консультации по затрагивающим их вопросам, и – в более широком плане – к тому, чтобы расширилось постоянное сотрудничество между администрацией и работниками по вопросам развития предприятия, со всей очевидностью нашло отражение в Филадельфийской декларации, где содержится призыв к Организации разрабатывать программы в целях содействия «действительному признанию права на коллективные переговоры и совместные действия администрации и трудящихся в деле постоянного улучшения организации производства...» (п. III е)).
17. Это институциональное обязательство нашло отражение в различных актах, принятых в последующие годы, таких как Рекомендация 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (94), Рекомендация 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113) и в Рекомендация 1967 года о связях на предприятии (129). В Рекомендации 129 подробно излагаются пути укрепления взаимопонимания и доверия на предприятиях и указывается, что работники и их представители должны обеспечиваться информацией и что с ними надлежит проводить консультации до принятия решений администрацией по жизненно важным вопросам (п. 2). В Рекомендации предусмотрено, что администрация предприятия должна предоставлять работникам информацию по целому ряду вопросов, в том числе по общему положению предприятия и перспективам или планам его дальнейшего развития, а также разъяснять решения, которые могут прямо или косвенно затронуть интересы работников (п. 15 2)). В этих рекомендациях подчеркивается, что процессы предоставления информации и проведения консультаций должны происходить одновременно с коллективными переговорами и дополнять их.
18. Рабочая группа Картье пришла к выводу, что в отношении Рекомендаций 94 и 129 необходимо получить дополнительную информацию, чтобы оценить необходимость замены этих двух актов.
19. Недавние изменения в сфере трудовых отношений на уровне предприятий, включая новые пути достижения консенсуса посредством предоставления информации и проведения консультаций, которые помогли смягчить последствия кризиса, а также связанные с ними изменения в области социального диалога на отраслевом, национальном и транснациональном уровнях, позволяют предположить, что актуализация международных рекомендаций по этим вопросам была бы полезной.

Обсуждение на Международной конференции труда и его итоги

20. Обсуждение этого вопроса на сессии Конференции в 2014 и 2015 годах могло бы строиться на заключениях периодического обсуждения в 2013 году проблем социального диалога¹¹ и привести к консолидации и обновлению трех взаимосвязанных Рекомендаций с целью принятия единого акта (Рекомендации) по вопросам предоставления информации, проведения консультаций и сотрудничества на всех уровнях.

¹⁰ L. Rychly, *op. cit.*

¹¹ В случае если впоследствии этот вопрос будет отобран Административным советом, периодическое обсуждение проблем социального диалога в 2013 году будет скорректировано соответствующим образом.