

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА
102-я сессия, 2013 г.
Доклад I (А)



Международное
бюро
труда
Женева

На пути к столетней годовщине МОТ:

реалии, модернизация и приверженность трехсторонних участников



Международная конференция труда, 102-я сессия, 2013 г.

Доклад Генерального директора

Доклад 1 (А)

На пути к столетней годовщине МОТ:

**реалии, модернизация и
приверженность трехсторонних
участников**

ISBN 978-92-2-426847-2 (print)
ISBN 978-92-2-426848-9 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2013

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ 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, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение.....	1
1. Изменившийся мир: труд в XXI столетии.....	3
2. Оснащение МОТ: институциональные вызовы	17
3. Инициативы МОТ в ознаменование своего столетнего юбилея.....	31

Введение

1. В этом первом моем докладе как Генерального директора МБТ на Международную конференцию труда анализируются те силы, которые обеспечивают трансформацию реалий в сфере труда и новаторских действий, которые в силу этого требуются от МОТ по наращиванию своих потенциальных возможностей выполнять свой мандат, гарантирующий социальную справедливость. В докладе признается, что приверженность трехсторонних участников целям МОТ, как всегда, остается принципиально важным элементом достижения ее целей; в заключение в докладе приводится ряд конкретных предложений, нацеленных на то, чтобы эту приверженность поставить на службу Организации по мере того, как она приближается к своему столетию.
2. Делегаты, безусловно, осведомлены о том, что в течение девяти месяцев, предшествующих Конференции, МОТ приступила к крупному процессу преобразований и реформ, направленных на то, чтобы вооружить ее средствами, которые бы позволили Организации эффективнее реагировать на потребности и ожидания своих трехсторонних участников. Кроме того, Конференции представлены предложения по Программе и бюджету на 2014-15 годы, которые построены с учетом осуществляемой реформы и в которых установлены четкие приоритеты, вокруг которых МОТ может сконцентрировать свои усилия и оказывать более качественные услуги своим трехсторонним участникам.
3. Учитывая это, мой доклад охватывает более широкий интервал времени и более масштабные концепции, отражающие основные перемены и вызовы в сфере труда, а также роль, которую МОТ предстоит играть в XXI столетии.
4. В момент своего образования МОТ насчитывала 44 государства-члена; сегодня почти все государства – 185 – являются ее членами. За 94 года своей истории МОТ неоднократно демонстрировала высокий созидательный потенциал и удивительную способность адаптироваться к изменяющимся условиям. Постоянно проявляя бдительность, когда события в мире требовали убедительного напоминания о том, что социальным прогрессом нельзя пренебрегать, в 1944 году она приняла Филадельфийскую декларацию, в 1998 году Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и в 2008 году Декларацию МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.
5. Указанные декларации придавали основные ориентиры деятельности МОТ в критические времена, но дело не только в этом. Организация поддерживает тесные партнерские отношения и стала лидером в изменяющейся конфигурации учреждений многосторонней системы. При моем предшественнике она внедрила принципы достойного труда как разделяемую всем международным сообществом задачу на XXI столетие.
6. Уроки, извлеченные МОТ из прошлого, свидетельствуют, что ее будущее зависит от постоянной модернизации в условиях изменяющихся реалий и в активной приверженности ее трехсторонних участников неизменным ценностям и целям. На протяжении всей своей истории МОТ всегда умела выстоять перед лицом внешних обстоятельств и придерживаться этих непреходящих ценностей, и она будет поступать аналогичным образом и впредь.

7. Однако цели всеобщей справедливости, а, следовательно, и всеобщего и прочного мира еще предстоит достигнуть. Действительно, есть веские причины рассматривать эту цель скорее не как поставленную задачу, которая однажды будет раз и навсегда решена, а как удаляющуюся черту горизонта, определяемую постоянным расстоянием между реальностью и устремлениями, которые являются неотъемлемой частью состояния человека. Если придерживаться такого взгляда, то следует признать, что на практике самое главное – это направление движения общества к обеспечению социальной справедливости, а что касается наших конкретных целей – это вклад МОТ в динамику этого развития в рамках сферы труда.

8. С этой точки зрения, правомерно было бы сконцентрировать наше внимание на наших общих проблемах: на хронических проявлениях несправедливости, с которыми мы должны бороться. Финансовый и экономический кризис, разразившийся в 2008 году, и трагедия массовой безработицы и неполной занятости, с которыми столкнулись некоторые страны в результате этого, не должны затушевывать реального экономического и социального прогресса, достигнутого благодаря беспрецедентному динамизму развития стран, в частности, с формирующимся рынком. По той же причине сохраняющееся и широкомасштабное отсутствие социальной справедливости не должно затмевать исторические достижения МОТ. Неспособность признавать наши успехи столь же пагубна, как и самоуспокоенность достигнутым на сегодняшний день и вредна для нашей решимости и способности продолжать работу.

9. Когда Дэвид Морс, пятый Генеральный директор Международного бюро труда, выступал со своей нобелевской лекцией в 1969 году по случаю присуждения МОТ Нобелевской премии мира в связи с ее 50-летней годовщиной, он сориентировал действия Организации на вторую половину ее столетнего существования на обезвреживание «скрытых взрывоопасных средств», которые по-прежнему сохраняются «в глубинах общества – национального сообщества и мирового сообщества».

10. Многие из этих взрывоопасных средств по-прежнему угрожают нам в период, когда мы подходим к концу второй половины столетия, и к ним добавились еще и новые. В настоящем докладе указывается на то, где они залегают и как мы наиболее эффективно можем продолжить задачу их обезвреживания.

11. Возможность, представленная настоящим докладом, заключается в том, чтобы трехсторонние участники получили четкое и дерзновенное руководство относительно инициатив, которые могли бы подвести МОТ к ее столетнему юбилею хорошо вооруженной, уверенной и верной своему мандату организацией – мандату, которым она была наделена почти 100 лет назад. Этот доклад взывает к трехсторонним участникам вновь проявить волю к реализации этого мандата.

12. Я выражаю надежду на то, что эта возможность не будет упущена и этот призыв будет услышан.

Глава 1

Изменившийся мир: труд в XXI столетии

13. После 1919 года население мира выросло в три раза, средний выпуск продукции на душу населения увеличился в пять раз, а объем мировой торговли – более чем в 25 раз. Сфера труда находилась в тяжелом положении в течение первых двух десятилетий существования МОТ, которые характеризовались стагнирующими доходами на душу населения. В течение трех десятилетий, последовавших за Второй мировой войной, уровень жизни весьма заметно повысился в странах с развитой экономикой, тогда как развивающиеся страны, многие из которых обрели свою независимость, стремились к тому, чтобы догнать эти страны. В более поздний период отмечался подъем стран Юга, наблюдались существенные трудности во многих странах с развитой экономикой, и почти повсеместно отмечалось существенное и даже углубляющееся социальное неравенство.

14. Достижения МОТ по созидательной адаптации к изменяющимся условиям, о чем говорилось выше, можно рассматривать как непрерывный процесс изменений ее методов работы и институциональных структур, нацеленных на то, чтобы позволить Организации выполнять свой мандат, который остается неизменным.

15. Декларации, принятые Организацией в 1998 и 2008 годах, а также успешное развертывание Программы достойного труда – свидетельства того, что МОТ и ее трехсторонние участники в динамике своего развития в последнее время полностью отдавали себе отчет в острой необходимости преобразований и усердно и эффективно реагировали на эти неотложные требования.

16. Тем не менее, среди трехсторонних участников по-прежнему широко распространено мнение, что темпы и масштабы преобразований, происходящих в рамках глобализирующейся экономики, опережают потенциальные возможности МОТ с точки зрения адаптации.

17. Сегодняшние обстоятельства, в том числе непреходящая и исключительная важность экономического и социального развития, срочная необходимость создания условий для достойного труда и многочисленные вызовы, связанные с нынешним экономическим и социальным кризисом, укрепляют нашу убежденность в том, что МОТ и ее мандат в настоящее время более чем когда-либо актуальны и важны. В то же время (и нередко из тех же самых источников) можно услышать критические замечания по поводу того, что МОТ плохо приспосабливается к стремительно изменяющимся реалиям, с которыми она сталкивается. Такая критика выходит за рамки конкретных вопросов, затрагивающих такие основные положения, как международные трудовые нормы и система контроля за ними; реальная легитимность ее трехсторонней представительской структуры; ее потенциальные возможности существенно изменить ситуацию с учетом острейших проблем в сфере труда.

18. Итак, каковы же силы, обеспечивающие преобразования в сфере труда? Что они означают для МОТ и для ее возможностей выполнять свой мандат? В настоящей главе анализируются следующие вопросы:

- последствия демографических изменений;
- переход к экологической устойчивости;
- технологический прогресс;
- изменяющиеся формы бедности и процветания;
- растущее неравенство: основной вызов социальной справедливости;
- восстановление равновесия, сближение систем и процесс оздоровления экономики;
- изменяющийся характер производства и занятости.

Последствия демографических изменений

19. Демографические тенденции проще прогнозировать и количественно определять, чем другие тенденции. С высокой степенью достоверности они многое говорят нам о возникающих вызовах в сфере труда как до столетней годовщины МОТ, так и на последующий период. Население мира должно достичь 9,3 млрд к 2050 году, при этом семь из каждых десяти человек будут проживать в городах, и в значительной степени процесс урбанизации будет происходить в развивающихся странах.¹ Темпы прироста населения замедляются, но население мира по-прежнему возрастет в ближайшие четыре десятилетия почти на треть. Самыми высокими темпами растет население Африки, а обратная зависимость между уровнями доходов и рождаемостью означает, что к 2035 году народонаселение наименее развитых стран превысит численность населения развитых государств.

20. В общем и целом, население мира становится старше, при этом его медианный возраст увеличится с 28 лет в 2009 году до почти 38 лет в 2050 году.² К тому времени на каждого человека старше 65 лет будет приходиться четыре человека трудоспособного возраста; в 2000 году это соотношение составляло 1:9.³ В отличие от этого, повсеместно будут снижаться коэффициенты иждивенчества молодежи. При этом существуют заметные региональные различия, и настоятельная потребность создания возможностей предоставления достойной работы новичкам на рынке труда будет особо остро проявляться в странах Южной Азии, Ближнего Востока и Африки. При понимании того, что политика, непосредственно касающаяся демографических тенденций, выходит за рамки мандата МОТ, есть пять очевидных областей, в которых деятельность самой МОТ, безусловно, потребует решения их последствий:

- **Создание рабочих мест.** Мы знаем, что при нынешних уровнях участия в составе рабочей силы 44,5 млн работников в год будут поступать на рынок труда в ближайшие пять лет – т.е. в общей сложности более 222 млн человек будут нуждаться в новых и достойных рабочих местах.⁴ Прогнозируемый рост участия в составе рабочей силы женщин является позитивным явлением, которое принесет свои экономические выгоды. Были бы желательны более высокие темпы роста этих уровней участия. Дать людям возможность вернуться к трудовой деятельности – это не только задача преодоления критического положения, связанного с кризисом, – когда на сегодняшний день 200 миллионов не имеют

¹ Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, отдел народонаселения: *World Population Prospects: The 2010 revision, Highlights and advance tables*, рабочий документ № ESA/P/WP.220 (Нью-Йорк, 2011 г.).

² *idem: World Population Ageing 2009* (Нью-Йорк, 2009 г.), p. 16.

³ База данных МБТ ЛАБОРСТА: *Economically active population, estimates and projections* (6-е издание, 2011 г.), по адресу: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPPEP/eapep_E.html.

⁴ *ibid.*

работы. Это требует ориентации совокупности политических мер и структур производства на цели экономического роста, обеспечивающего расширение занятости.

- **Социальная защита.** Сессия Международной конференции труда этого года, в частности, рассматривает проблемы занятости и социальной защиты в новом демографическом контексте. МОТ потребует учесть в своих программах работы конкретные результаты этого обсуждения с учетом мандата, уже предусмотренного Рекомендацией 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).
- **Миграция.** Различные демографические тенденции и тенденции в области доходов уже сегодня усугубляют миграционные процессы, и последствия, связанные с этим, станут еще более ощутимы. В рамках Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, который предстоит в октябре 2013 года, МОТ должна сыграть важную роль в повышении результативности усилий всей многосторонней системы, нацеленных на формирование концептуальных рамок, которые бы действительно обеспечивали соблюдение прав и интересов всех заинтересованных работающих лиц.
- **Уязвимые и испытывающие последствия конфликта государства.** Воздействие демографических факторов с особой силой проявляется в тех странах, в которых уровни бедности обычно на 21% выше, чем в других странах,⁵ и в которых наиболее остро ощущается дефицит достойного труда. Искоренение крайней нищеты означает оказание реальной помощи жителям этих стран, чтобы улучшить свою жизнь, при этом основным вектором усилий является достойный труд.
- **Планетарные ограничения.** В связи с сегодняшними демографическими тенденциями возникают серьезные вопросы относительно способности нашей планеты обеспечить свое растущее население средствами для достойной жизни. Ответственность МОТ лежит в области процессов устойчивого производства.

Переход к экологической устойчивости

21. После первого серьезного обсуждения в МОТ проблем труда и окружающей среды в 1972 году⁶ стало признаваться, что сфера ответственности Организации выходит за рамки производственной среды. Международное сообщество также отошло от принципов ошибочного выбора между рабочими местами и защитой экологии планеты.

22. Сегодняшние структуры потребления и производства приводят к не учитываемому будущим потребностям использованию и потере природных ресурсов. Научные данные и накопленный опыт убедительно говорят о реальном изменении климата и внушают нам настоятельную необходимость перехода к низкоуглеродной трудовой деятельности. Именно поэтому на сессии Конференции этого года обсуждается проблема зеленых рабочих мест как необходимого компонента программы устойчивого развития.

23. Весьма медленным был прогресс на многосторонних переговорах по климатическим изменениям даже в условиях, когда последствия бездействия становятся все более очевидными. Если не добиться изменений в сегодняшних тенденциях в области

⁵ Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии 2011 года: Конфликты, безопасность и развитие*, с. 5.

⁶ МБТ: *Технический прогресс во имя свободы: Человек и окружающая его среда – вклад МОТ*, доклад Генерального директора, Часть 1, Международная конференция труда, 57-я сессия, Женева, 1972 г.

выбросов парниковых газов и других загрязняющих веществ, в 2030 году потери производительности составят 2,4%, а в 2050 году – 7,2% и к этому времени общими-ровое потребление на душу населения снизится на 14%.⁷ Кроме того, к этому же времени обострится опасность необратимых изменений в климатических особенностях, что будет иметь катастрофические последствия для самого существования человека.

24. Экологические факторы, в частности изменение климата, уже сегодня являются мощными движителями миграции как внутри государственных границ, так и за их пределами. В 2002 году, по расчетам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), 24 млн человек во всем мире стали беженцами по причине наводнений, голода и других экологических факторов, причем их число превысило численность всех других категорий беженцев, в том числе по причине вооруженных конфликтов.⁸ По прогнозам, к середине столетия 150-200 млн человек могут оказаться в категории постоянно перемещенных лиц по причине повышения уровня моря, более частых наводнений и более сильных засух.⁹ Неизбежно то, что самые неимущие лица окажутся в большей степени уязвимы перед воздействием климатических изменений, а последствия таких изменений в потенциале могут свести на нет те достижения, с точки зрения сокращения масштабов бедности, которые были достигнуты за последние десятилетия.

25. Предотвращение и смягчение изменений климата более чем какой-либо другой фактор позволит отличать в будущем обязательства и направления деятельности МОТ от тех, которые реализовались в прошлом. С концептуальной точки зрения, роль, которую должна взять на себя МОТ, весьма просто формулируется: содействовать формированию изрядного потенциала для создания достойных рабочих мест с учетом перехода к низкоуглеродному и устойчивому пути развития, а также свести к минимуму и поставить под контроль неизбежные сбои, связанные с этим процессом. Однако масштабы и сложность требуемых преобразований глобальной системы производства, причем не только замена одних технологических процессов другими, но и полный отказ от них, даже когда они оказываются весьма эффективными чисто с экономической точки зрения, беспрецедентны и ошеломительны в плане своего размаха и сложности.

26. Учитывая это, «зеленые» вопросы должны будут оказывать воздействие на все области деятельности МОТ в ближайшие годы. Трудности, которые вполне очевидны в многосторонних процессах, происходящих в настоящее время, являются свидетельством того, как непросто найти общий знаменатель при рассмотрении потребностей и обязанностей всех сторон в ходе перехода на принципы экологической устойчивости. Дополнительные преимущества МОТ заключаются в ее трипартизме.

27. Экологическая устойчивость является необходимым условием развития жизнеспособных предприятий и рабочих мест. Социальный диалог уже сегодня оказывается мощным инструментом расширения этой устойчивости, равно как и укрепление политической воли к обеспечению более широкого прогресса. Сфера труда будет иметь возможность внести в этот процесс свой полноценный вклад лишь при условии глубокого технического понимания проблем в рамках благоприятного национального и международного политического климата. Это придает особую важность обсуждению

⁷ МБТ: *Устойчивое развитие, достойный труд и зеленые рабочие места*, Доклад V, Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г., п. 46; ОЭСР: *OECD environmental outlook to 2050: The consequences of inaction* (Париж, 2012 г.).

⁸ К. Warner et al.: *Human security, climate change, and environmentally induced migration* (Университет Организации Объединенных Наций – Институт охраны окружающей среды и безопасности человека, 2008 г.), по адресу: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>.

⁹ См. N. Stern: *The economics of climate change: Stern review final report* (Кембридж, Cambridge University Press, 2007 г.).

проблем устойчивого развития, достойного труда и зеленых рабочих мест на сессии Конференции этого года. Оно может стать поворотным моментом для нашей Организации.

Технологический прогресс

28. Споры относительно последствий технологии для рабочих мест, экономического роста и уровня жизни велись еще до появления самой МОТ. Эти разногласия не преодолены и сегодня. Действительно, один из факторов, содействующих восприятию того, что изменения в сфере труда главенствуют по отношению к возможностям политических руководителей поставить их под контроль, заключается в непрерывном влиянии технологических новшеств.

29. Цифровая революция продолжает оказывать воздействие на сферу труда, проявляя лишь некоторые признаки того, что ее многостороннее прикладное применение замедляется. Революция в сети Интернет продолжается быстрыми темпами: в настоящее время четыре из каждых десяти человек подключены к этой сети, и доступ к ней в развивающихся странах возрастает темпами, в четыре раза превышающими показатели развитых государств; на сегодняшний день число абонентов мобильной связи равно численности населения планеты. Мощность компьютеров также постоянно растет, при этом обработка данных осуществляется в беспрецедентных масштабах, обеспечивается чрезвычайно высокая скорость и надежность связи и обработка данных производится в удаленной среде. Новейшие технологии продолжают способствовать фрагментации производственного процесса, обеспечивая при этом продолжающуюся географическую переоценку и определяя местоположение и границы предприятий.

30. Применение информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) может иметь неожиданные результаты и сделать существующие предположения и прогнозы относительно их долгосрочных последствий недостоверными. Крупные достижения в обрабатывающей промышленности отмечаются, например, в робототехнике – ежегодно¹⁰ в отрасли внедряется 200.000 промышленных роботов, и к 2015 году общее их число, как ожидается, достигнет 1,5 млн. Следствием этого является то, что обрабатывающая промышленность может стать источником роста валового внутреннего продукта (ВВП) и производительности труда, но при этом более скромно участвовать в создании рабочих мест. Робототехника и автоматизация производства, вероятнее всего, приведут к ускорению происходящего спада в сфере занятости в обрабатывающей промышленности во всем мире, и представляется вероятным, что это затронет также и другие сектора, включая транспорт, клиническое обслуживание и персонал, осуществляющий уход.

31. Применение ИКТ является одним из движителей стремительного роста финансовой экономики и ведет к изменению методов ее функционирования. Например, высокочастотные алгоритмические торги, проводимые в миллисекунды благодаря мощным компьютерам, обслуживаемым небольшим числом финансовых учреждений, содействуют росту ежедневного среднего оборота рынка конверсионных операций, который достиг к апрелю 2010 года 4 трлн долл. США.¹¹ Он почти в 100 раз превышал ежедневную среднюю стоимость товарооборота. Ежемесячный оборот валютных средств, по расчетам, в 1,6 раза превышает общемировой ежегодный ВВП.

¹⁰ См. исследования IMS: *The growth of China's industrial robot production*, пресс-релиз, 9 января 2013 г., по адресу: http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production.

¹¹ Банк международных расчетов: *Triennial Central Bank survey of foreign exchange and OTC derivatives market activity in April 2010, Preliminary results*, сентябрь 2010 г. (Базель), по адресу: <http://www.bis.org/press/p100901.htm>.

32. Долгосрочные последствия таких преобразований для числа и местоположения рабочих мест остаются весьма неопределенными. Будут возникать новые возможности ведения бизнеса, особенно в развивающихся странах. Однако новейшие технологии могут также привести к сужению составляющей занятости в экономическом росте с очевидными осложнениями, учитывая рекордные уровни безработицы, преобладающие в мире.

33. Вполне понятно, что технологические инновации будут непосредственно сказываться на спросе на определенные профессиональные квалификации и навыки на рынках труда. Один из наиболее тревожных парадоксов нынешнего кризиса на рынках труда заключается в том, что даже в условиях чрезвычайно высоких уровней безработицы работодатели не могут найти работников нужной квалификации, чтобы заполнить существующие вакантные рабочие места. В глобальных масштабах одна треть опрошенных работодателей жалуется на такие трудности.

34. Для того чтобы в будущем можно было бы извлечь выгоды для экономического роста из повышения производительности труда, а не из более экстенсивного использования факторов производства, больший акцент необходимо будет сделать на том, чтобы работники обладали более высокими и востребованными профессиональными квалификациями и навыками, чтобы получить сравнительные преимущества на рынке труда. В общем и целом, уровни образования повышаются. В 2010 году в среднем взрослое население имело за плечами 7,8 лет школьного образования, и эта цифра будет продолжать расти по мере того, как страны все более ориентируются на более производительных работников.

35. Но даже при этом, хроническое несоответствие между предложением и спросом на профессиональные квалификации и навыки свидетельствует о том, что более высокие уровни образования являются лишь частью решения; сегодня испытывается крайняя необходимость более тесного сопряжения и выравнивания зачастую не пересекающихся сфер деятельности и образования и профессиональной подготовки. Опыт показывает, что когда такие взаимосвязи установлены – например в системах двойного обучения, – положительные результаты могут быть весьма высокими.

36. Связанным с этими соображениями является широко распространенное явление «вытеснения» из рынков труда работников средней квалификации, при этом происходит поляризация рабочих мест между несколькими высококвалифицированными и высокооплачиваемыми категориями, с одной стороны, и многочисленными малоквалифицированными и низкооплачиваемыми категориями, с другой стороны. Кроме того, все больше внимания уделяется личным «социальным навыкам», необходимым для достижения успеха в интерактивной трудовой деятельности. Как представляется, можно было бы сделать заключение о том, что значение имеет не просто уровень профессиональных квалификаций и навыков, но и их тип, и что системы общего образования и профессиональной подготовки должны адаптироваться к этим реалиям.

37. В результате высоких темпов изменений, независимо от того происходят ли они по мере технологического прогресса или нет, в сфере труда профессиональная карьера на одном рабочем месте становится все большей редкостью. В той же степени они делают необходимым непрерывное обучение в течение всей жизни человека. Изменения превращают отдельные профессиональные квалификации и навыки в ценный, но скоропортящийся товар, и поэтому их необходимо постоянно обновлять. Человеческий капитал обесценивается также вследствие последствий длительной безработицы, и в первую очередь это касается молодежи. Целенаправленностью политики в сфере рынка труда должен стать фактор двойной опасности, заключающейся в истощении и устарении профессиональных квалификаций и навыков.

38. Это задача не только государственных органов. Работодатели и профсоюзы берут на себя и должны все в большей мере принимать на себя ответственность за

инвестирование средств в развитие профессиональных квалификаций и навыков и в процесс сопряжения собственных усилий с усилиями государственных органов и учебных заведений. В эпоху ускоряющихся технологических и организационных преобразований укрепление систем общего образования и профессиональной подготовки и обучения всех основным профессиональным навыкам должно стать не только высоко приоритетной, но и общей задачей, а МОТ должна осуществлять свою деятельность, оказывая полноценную поддержку своим трехсторонним участникам.

Изменяющиеся формы бедности и процветания

39. В Филадельфийской декларации заявлено, что нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния; она требует, чтобы борьба с нуждой велась с неослабевающей энергией. Данные последних лет свидетельствуют, что удалось добиться реального прогресса в борьбе с бедностью и что благодаря достигнутому процветанию был создан новый средний класс в беспрецедентных масштабах во многих странах.

40. Достижение за пять лет до запланированной даты первой из Целей развития тысячелетия ООН – наполовину сократить уровень нищеты в мире к 2015 году – может быть объяснено многими факторами, в частности, историческими достижениями Китая. Более того, это позволило Всемирному банку предложить цель, заключающуюся в искоренении крайней нищеты в мире к 2030 году как реалистичную и достижимую задачу.¹² Чем ближе эта дата, тем в большей мере реализация поставленной цели будет зависеть от результативности стратегий, направленных на борьбу с бедностью – одной из которых является обеспечение достойного труда, – с точки зрения охвата наиболее неимущих и незащищенных слоев населения.

41. Около 28% бедноты мира проживает в уязвимых и испытывающих последствия конфликта государствах. Угроза, которую их положение представляет для процветания других государств, является одной из веских причин, обязывающих МОТ уделять им приоритетное внимание. Другой причиной, и более веской, является уставное обязательство Организации вести борьбу с несправедливостью, лишениями и нуждой. Иногда недооценивается тот факт, что три четверти неимущих в настоящее время проживает в странах со средними доходами. Это красноречиво говорит о трудностях, с которыми сталкиваются многие страны в процессе борьбы с неравенством и бедностью, даже по мере того, как они растут и развиваются. Это имеет также последствия для определения целенаправленности стратегий борьбы с бедностью.

42. Однако мир еще далек от искоренения бедности, и весьма различные тенденции проявляются при измерении уровня бедности в абсолютном выражении – например, максимум 1,25 долл. США в день в отношении крайней нищеты, с одной стороны, и относительных измерений – например, доходы как доля от национальной медианной величины или средние уровни, с другой стороны. Кроме того, как указывается в докладе МОТ *World of Work Report 2013 (Мир труда в 2013 году)*,¹³ многие из тех, кто выбрался из бедности, остаются в условиях, близких к бедности, или рискуют вновь оказаться в этих условиях. Обеспечение устойчивого сокращения масштабов бедности во многом зависит от способности стран со средними доходами добиваться сокращения неравенства по мере своего развития.

¹² «Мир без бедности: это в наших силах» – речь президента Группы Всемирного банка в Джорджтаунском Университете Джима Ен Кима, по адресу: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>.

¹³ МБТ: *World of Work Report 2013* (Женева, готовится к печати).

43. Ключом к искоренению бедности является доступ к достойным рабочим местам. В этом отношении МОТ завоевала широкомасштабную поддержку своему предложению, которое должно стать краеугольным камнем Программы развития ООН на период после 2015 года. Там, где труд не обеспечивает доходов выше черты бедности, а поэтому и не может быть квалифицирован как достойный, нарушаются принципы, заключающиеся в том, что «труд это средство борьбы с нищетой».¹⁴ Поэтому имеются все основания проявлять озабоченность ростом числа работающих бедных, где бы они ни находились. Эта озабоченность высказывается на протяжении уже длительного времени; в Преамбуле к Уставу МОТ говорится о неотложной необходимости «гарантий заработной платы, обеспечивающей удовлетворительные условия жизни». Почти столетие спустя актуальность этой задачи не менее остра.

44. Тесно связан с тенденциями в отношении бедности фактор появления в глобальных масштабах среднего класса. Его определения весьма различны, но если определить домохозяйства среднего достатка как те, которые расходуют от 10 до 100 долл. США на человека в день с учетом паритета покупательной способности, такие домохозяйства насчитывают 28% населения мира, при этом 70% по-прежнему считаются бедными и 2% богатыми.

45. Эти цифры, как представляется, являются свидетельством прогресса в области реализации Программы достойного труда. Один из аналитиков отмечает, что: «ничто, по-видимому, не может считаться более веским свидетельством принадлежности к среднему классу, чем факт наличия стабильной и высокооплачиваемой работы».¹⁵ Однако эти данные скрывают также резкие региональные различия: отмечаются глубокие несоответствия между быстро расширяющимися средними классами стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, в которых рабочая сила из среднеобеспеченных слоев общества возросла на 400 млн человек начиная с 2001 года,¹⁶ и явление «вытеснения» рабочих мест, занимаемых представителями среднего класса в ряде зрелых индустриально развитых экономик.

46. Общие последствия расширения подлинно глобального среднего класса в сфере труда проявляются уже сегодня и будут проявляться и в ближайшее десятилетие. Несомненно, они включают постепенный переход значительных слоев населения к состоянию близкому к изобилию и тем самым наделяют их громадным потребительским потенциалом. Связанные с этим изменения образа жизни могут варьироваться от значительного улучшения своей привычной диеты до расширения требований демократического участия и подотчетности, что, в свою очередь, оказывает чрезвычайно заметное и разнообразное воздействие, к примеру: на цены на продукты питания и на потребительские товары, на глобальные рынки и окружающую среду – отличительной особенностью среднего класса является то, что его представители являются владельцами почти 600 млн автомобилей только в странах с формирующимся рынком Группы двадцати; а также на социальные и политические условия многих обществ. Такой ход развития делает вероятность отхода от трудовой деятельности, по мнению МОТ, весьма сомнительной.

47. При этом на все эти изменения накладывает свой отпечаток углубляющийся кризис занятости молодежи. Это общемировая трагедия, в которой многим миллионам молодых людей угрожает опасность стать потерянными поколением. Прозвучавший на

¹⁴ МБТ: *Труд как средство борьбы с нищетой*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003 г.

¹⁵ A.V. Banerjee and E. Duflo: "What is middle class about the middle classes around the world?", in *Journal of Economic Perspectives* (2008, Vol. 22, No. 2), pp. 3–28.

¹⁶ МБТ: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Женева, 2013 г.), p. 41.

Конференции прошлого года¹⁷ призыв к действиям в целях предотвращения такой трагедии должен быть услышан и должен стать стимулом для практических действий.

Растущее неравенство: основной вызов социальной справедливости

48. Однако о чем говорят нам эти тенденции в отношении неравенства в сфере труда и в обществе? С одной стороны, отрадно то, что сокращаются масштабы бедности и растет средний класс, по крайней мере, в некоторых регионах мира, но наряду с этим отмечается глубокая озабоченность по поводу растущего неравенства в странах и между странами. В рамках ежегодного обзора глобальных рисков, который проводится Всемирным экономическим форумом, в этом году наиболее вероятным было признано положение о «значительном неравенстве в доходах», чем хроническое нарушение финансовой сбалансированности, рост объемов выбросов парниковых газов, кризисное положение с водными ресурсами и неспособность надлежащего реагирования на процесс старения населения.¹⁸

49. Имеются различные основания для того, чтобы рассматривать растущее неравенство как проблему, вызывающую серьезную озабоченность. Некоторые из них касаются ценностей и несправедливости, присущих чрезмерному неравенству. Высказываются различные мнения по вопросу о том, в какой точке неравенство становится проблемой, однако для такой организации как МОТ, мандат которой включает проблему социальной справедливости, они, несомненно, являются уместными. Мало кто может отрицать тот факт, что в глобальном плане эта точка уже пройдена. Однако определение неравенства как одного из глобальных рисков – это нечто иное. Оно показывает, что при современном уровне неравенства и с учетом последних тенденций в этом плане, оно представляет угрозу надлежащему функционированию экономики и общества.

50. Позиция, в соответствии с которой неприемлемые уровни неравенства, такие как крайние лишения и трудности, могут создавать угрозу социальной стабильности и согласию, присуща основополагающей концепции МОТ, которая гласит, что прочный мир должен быть основан на социальной справедливости. Более того, это подкрепляется нашим опытом. Те правительства, которые сегодня вынуждены решать задачу формирования стратегий, направленных на восстановление устойчивой системы государственных финансов перед лицом финансового кризиса, сталкиваются с реальной действительностью, в которой те стратегии, которые не предусматривают разделения на справедливой основе затрат и усилий, не получают признания общественности и окажутся неэффективными. Они выходят за границы предполагаемых социальных договоров. Социальный диалог играет ключевую роль в восстановлении доверия, которое позволит избежать подобных результатов. Если он будет игнорироваться или будет разрушен под давлением тяжелых кризисных явлений, последствия этого могут быть крайне серьезными, и их трудно будет исправить.

51. Другой элемент риска является результатом нарушения экономических функций, вызванного глубоким неравенством. Концентрация чрезвычайно высоких доходов у очень небольшой группы людей на одном конце шкалы и низких доходов у большого количества населения – на другой, ослабляет глобальный спрос и благоприятные последствия роста для сокращения масштабов бедности. Важно и то, что углубление

¹⁷ Резолюция Кризис в сфере занятости молодежи: Время действовать, принятая на Международной конференции труда, 101-я сессия, 2012 г.

¹⁸ Всемирный экономический форум: *Global Risks 2013, Eighth edition* (2013), по адресу: <http://reports.weforum.org>.

неравенства идет рука об руку с дальнейшей утратой связи между доходами и производительностью, что искажает экономические стимулы.

52. Все более неравномерное распределение доходов, вызванное действием различных сил, действующих в сфере труда, – это один аспект неравенства. Другой аспект связан с непосредственной дискриминацией, прямой или косвенной, практикуемой по признаку пола, расы, вероисповедования, социального происхождения или по иным признакам. Неравенство также является результатом нарушения права на равное обращение, и в Декларации МОТ 2008 года провозглашается, что «гендерное равенство и недискриминация должны рассматриваться как сквозные вопросы» в стратегических задачах МОТ. МОТ играет важную роль в достижении значительного прогресса, который был обеспечен с точки зрения правовой защиты граждан от дискриминации в сфере труда. Тем не менее, дискриминация сохраняется: в глобальном плане гендерный разрыв в оплате труда остается на хронически высоком уровне и нет никаких признаков того, что он будет сокращаться. Возникают новые основания для дискриминации, которые вызывают серьезную озабоченность. Особенно важно противостоять значительному дискриминационному воздействию со стороны, на первый взгляд, нейтральных процессов, учреждений или политики в области образования, например, а также на рынке труда и на рабочем месте.

53. Урок, который можно было бы извлечь в этой связи, как представляется, заключается в том, что за определенной чертой неравенство просто невозможно будет терпеть в социальном или экономическом плане. То же самое можно было бы сказать и о лишении людей основополагающих демократических прав и прав в сфере труда. В настоящее время разница состоит в том, что хотя всеобщее соблюдение основополагающих прав прочно закреплено в качестве одной из глобальных целей, в том числе в рамках МОТ, растущая озабоченность по поводу неравенства еще должна приобрести форму четкой политической программы. Настало время, когда это должно произойти, и, учитывая, что причины и следствия растущего неравенства занимают центральное место в сфере труда, именно в рамках этой программы МОТ может сыграть главную роль в предстоящие годы.

Восстановление равновесия, сближение систем и процесс оздоровления экономики

54. Не всегда легко провести четкую грань между конъюнктурными факторами в сфере труда и более долгосрочными структурными тенденциями. Это особенно относится к сегодняшнему дню: что можно отнести к непосредственному воздействию кризиса – и поэтому можно было бы ожидать свертывания этих последствий, при условии что будут восстановлены «нормальные» условия, – а что следует рассматривать в качестве компонентов постоянных структурных преобразований, происходящих в глобальной экономике?

55. Нам известно, что в этом году доля стран с формирующимся рынком и развивающихся экономик в мировом производстве превысит долю стран с развитой экономикой. Ко времени, когда МОТ подойдет к своему столетию, эта доля будет составлять примерно 55%. Говоря точнее, на страны Европейского союза (ЕС) приходится 18,7% глобального производства, а на Соединенные Штаты Америки – 18,6%, на Китай – 15%, в то время как на все страны БРИКС – Бразилию, Российскую Федерацию, Индию, Китай и Южную Африку приходится в общей сложности 28%.¹⁹

56. Непосредственную динамику этой ситуации Международный валютный фонд (МВФ) в апреле этого года охарактеризовал, как процесс оздоровления

¹⁹ МВФ: World Economic Outlook Database, издание апреля 2013 г.

«трехскоростной» мировой экономики,²⁰ в рамках которого в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах по-прежнему отмечается устойчивый рост, особенно в Африке, во второй группе стран, включающей, в частности, Соединенные Штаты Америки, происходит «латание дыр», а в третьей группе, куда входят ЕС и Япония, идет борьба за то, чтобы избежать стагнации или спада.

57. Однако даже при таком сценарии страны с формирующейся рыночной экономикой имеют перспективы ограниченных уровней роста в отличие от докризисных уровней. Неравномерные темпы восстановления являются отражением хронического нарушения сбалансированности глобальной экономики, которая усугубляется и служит препятствием на пути прочного и устойчивого роста.

58. Учитывая размеры и влияние финансовых рынков, они по-прежнему доминируют над реальной экономикой. Они не справляются со своей главной задачей обслуживания потребностей реальной экономики в финансировании инвестиций для устойчивого роста. В этих обстоятельствах остаются высокими риски возобновления дестабилизационных процессов.

59. Тем не менее, опыт нынешнего кризиса заставляет другие страны сокращать зависимость от экспортных рынков и вместо этого стремиться стимулировать внутренний спрос, в том числе посредством инвестиций в инфраструктуру, повышение заработной платы и совершенствование систем социальной защиты.

60. Текущее обсуждение мер жесткой экономии, рабочих мест и роста, которые затронуты в Декларации Осло, принятой на 9-м Европейском региональном совещании МОТ в апреле, также охватывает аспекты стремления к повышению конкурентоспособности на международных рынках. Цель заключается не просто в том, чтобы вновь привести в порядок государственные финансы, но и в том, чтобы заставить рынки труда эффективнее функционировать благодаря структурной реформе. В исключительных случаях в еврозоне, где не рассматривается вариант девальвации валюты, принимаемые меры включают открытое сокращение заработной платы и ухудшение условий труда.

61. Безотносительно достоинств индивидуальной национальной политики, можно отметить два важных общих соображения, которые связаны с этой ситуацией.

62. Первое соображение касается того, что хотя повышение конкурентоспособности является обоснованной целью любой экономики и любого предприятия, если следовать логике, то следует признать, что все не могут стать более конкурентоспособными: повышение конкурентоспособности одного, по определению, означает ослабление конкурентоспособности другого. В том же ключе, не все страны могут выйти из кризиса за счет экспорта, так как экспорт одних означает импорт для других. Неспособность мыслить и действовать, исходя из этой простой логики, приводит к риску, связанному с формированием конкурентной спирали понижения оплаты труда и ухудшения условий труда, против которой предупреждала МОТ, например, в Глобальном пакте о рабочих местах 2009 года, и от которой в долгосрочном плане никто не может выиграть.

63. Во-вторых, пределы усилий МОТ, направленных на повышение конкурентоспособности, установлены в той точке, за которой эти усилия ущемляли бы основополагающие принципы и права в сфере труда. В Декларации 2008 года провозглашается, что нельзя ссылаться на нарушение этих принципов и прав или использовать их каким-либо иным образом в качестве обоснованного сравнительного преимущества, точно так же, как и трудовые нормы не должны использоваться в протекционистских целях.

²⁰ К. Лагард: «Глобальные меры политики, необходимые для того, чтобы оставить кризис позади», выступление перед Экономическим клубом Нью-Йорка, 10 апреля 2013 г., по адресу: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>.

64. В этом контексте изменения в оплате труда в различных регионах с начала этого столетия оказывают определенную поддержку идее о международном сближении. За период с 2000 по 2011 годы реальная средняя ежемесячная заработная плата в глобальном плане выросла почти на четверть; в Азии она почти удвоилась, а в Китае практически утроилась; в Латинской Америке и Карибском бассейне этот показатель составил 15%, а в Африке – 18%. Если в Восточной Европе он повысился после сбоев, связанных с переходным периодом, и вырос почти втрое с весьма низкого базового уровня, то на Ближнем Востоке уровень средней заработной платы сократился на 5%. При этом в развитых странах в целом среднемесячная реальная заработная плата выросла всего лишь на 5% в тот период времени.²¹

65. Такое развитие событий следует понимать надлежащим образом в контексте абсолютных уровней оплаты труда. В 2010 году работник обрабатывающей промышленности на Филиппинах получал на руки чистыми 1,40 долл. США за каждый проработанный час; в Бразилии сопоставимая цифра составляла 5,40 долл. США, в Греции – 13 долл. США, в Соединенных Штатах Америки – 23,30 долл. США и в Дании – 34,80 долл. США.²²

66. На этом основании можно утверждать, что путь к сближению размеров заработной платы, безусловно, весьма продолжителен. Концепция, в соответствии с которой стратегии международной конкурентоспособности могут строиться в первую очередь на снижении затрат на оплату труда, изобличается масштабами различий в размерах заработной платы, отмечаемых на международном уровне. Более уместно в этом плане было бы поставить вопрос о взаимосвязи между заработной платой и производительностью труда.

67. В этой связи данные недвусмысленно свидетельствуют о том, что заработная плата отстает от роста производительности труда как в развитых, так и в развивающихся странах, что в конечном итоге приводит к снижению ее общей доли в национальном доходе. Средняя доля труда в 16 развитых странах упала с примерно 75% в середине 1970-х годов до примерно 65%, когда начался глобальный финансовый кризис. В более узких временных масштабах с начала 1990-х годов до начала кризиса соответствующее сокращение в 16 развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой составило с 62% до 58%.²³

68. В настоящее время значительное внимание уделяется необходимости восстановления взаимосвязи между заработной платой и производительностью труда в тех странах, где оплата труда значительно опережает производительность, однако данные свидетельствуют о том, что в подавляющем большинстве стран отстает именно заработная плата.

69. Цель международного сообщества, заключающаяся в том, чтобы вновь обеспечить прочный, сбалансированный и устойчивый рост, ведущий к появлению новых рабочих мест, ставит МОТ в центр ключевых политических дискуссий, в том числе в рамках Группы двадцати и с международными финансовыми учреждениями. В данном случае МОТ предоставляется знаменательная возможность обеспечить учет программы достойного труда в процессе динамичного экономического восстановления.

²¹ МБТ: *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth* (Женева, 2013 г.), p. 10.

²² *ibid.*, figure 8, p. 11.

²³ *ibid.*, p. 42.

Изменяющийся характер производства и занятости

70. «Все люди стремятся получить лишь одно – хорошее рабочее место», заявил Джим Клифтон (Jim Clifton), президент и главный исполнительный директор компании Gallup.²⁴ Но как будет выглядеть достойное рабочее место по мере дальнейшего развития глобальной экономики? Разумеется, классический стереотип постоянного рабочего места на условиях полного рабочего времени с фиксированными часами работы и четко определенным планом выплаты пенсионных пособий после завершения в значительной мере предсказуемой и гарантированной карьеры у одного работодателя, каким бы привлекательным он ни выглядел, в реальной действительности встречается все реже. Для большинства работающих людей этот стереотип никогда не был реальностью, поскольку они чаще всего были заняты на сельских и неформальных предприятиях, зачастую обеспечивавших им минимальный уровень защиты или гарантий.

71. Сегодня почти половина глобальной рабочей силы работает по найму, получая заработную плату, но лишь немногие из них заняты на условиях полного рабочего времени у одного работодателя. Так называемые «нестандартные» формы занятости становятся «обычными»; «стандартные» формы занятости становятся «исключением». Мнения четко разделились относительно того, имеет ли это какое-либо значение для достижения целей достойного труда для всех и если да, то что в этой связи необходимо предпринимать, если вообще нужно что-то делать.

72. Разумеется, по этим вопросам было трудно достичь консенсуса в МОТ, хотя и прилагались значительные усилия, чтобы попытаться сделать это. На фоне ситуации после окончания «холодной войны», которая характеризовалась значительными противоречиями относительно достоинств и недостатков гибкости внутренних и внешних рынков труда, МОТ приняла ряд конвенций в 1990-е годы по некоторым конкретным формам труда, таким как труд на условиях неполного рабочего времени, домашний труд, посредничество частных агентств занятости, а после безуспешного обсуждения акта о труде на условиях подряда была принята Рекомендация 2006 года о трудовом правоотношении (198). Пока эти конвенции были ратифицированы лишь очень немногими государствами, количество которых составляет от десяти до 27, причем все еще сохраняются резкие противоречия в отношении рассматриваемых в них вопросов, которые распространяются на более раннюю Конвенцию 1982 года о прекращении трудовых отношений (158), в которой затрагивается суть проблем внешней гибкости.

73. Перед МОТ и ее трехсторонними участниками стоит задача продвигаться вперед, опираясь на прочную и хорошо известную позицию, чтобы добиваться консенсуса по ключевым вопросам современной политики в области рынка труда, по которым Организация должна выступать со всем авторитетом. Защита законных интересов в этих и других вопросах и связанные с этим расхождения во взглядах являются нормальной частью деятельности МОТ. Однако если это приведет к долгосрочному противостоянию по проблемам, которые должны быть и будут предметом политических решений и действий на национальном уровне, то возникнет опасность того, что МОТ неизбежно будет рассматриваться как изжившая себя организация в тех областях, где она непременно должна присутствовать. На карту поставлено практическое определение архитектуры рынка труда, в который сегодня должен быть встроен достойный труд с опорой на прочный фундамент конвенций, затрагивающих основополагающие права.

²⁴ Интервью Дж. Клифтона при вступлении его в должность: *The coming jobs war: What every leader must know about the future of job creation*, пресс-релиз, 4 октября 2011 г., по адресу: <http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>.

74. Если постепенное разрушение так называемых «стандартных» форм занятости и трудовых отношений на множество различных вариаций представляет собой один из аспектов растущей сегрегации рынка труда, то другой аспект связан с фрагментацией производственного процесса наряду со все более сложными и рассеянными производственными цепочками, которые могут охватывать несколько стран или даже регионов.

75. Это, возможно, наиболее яркое проявление глобализации деловой активности ставит перед МОТ некоторые основополагающие вопросы и открывает новые возможности. Традиционные измерения сбалансированности национальной торговли, отражающие взгляд на мировую торговлю просто как на товарообмен между государствами, не отражают реалий того, что окончательный продукт, приобретаемый потребителем, часто является совокупностью добавленной стоимости или результатом труда, затраченного в нескольких странах.²⁵ Для МОТ, интересы и ответственность которой заключаются в обеспечении соблюдения трудовой практики вдоль всей этой цепочки, соответствующий вопрос заключается в том, достаточно ли впредь обсуждать эти вопросы в связи только с государствами, которые являются ее членами и которые несут правовую ответственность за применение ратифицированных конвенций. Ответственность государств-членов не снижается и не подменяется глобальными производственно-сбытовыми цепочками. Однако тот факт, что отдельные действующие стороны являются движителями постоянно изменяющих свою конфигурацию цепочек поставок или производственных сетей, которые все в большей степени характеризуют международную торговлю и инвестиции, как представляется, указывает на то, что у МОТ появляются дополнительные возможности для того, чтобы содействовать продвижению вперед целей достойного труда в их оперативной деятельности.

76. Это подтверждается самим существованием инициатив, с которыми выступают предприятия, обеспечивающие производство посредством таких механизмов, чтобы попытаться обеспечить приемлемые условия труда и соблюдение основополагающих прав. Разнообразие кодексов поведения и механизмов социального аудита, которые действуют в настоящее время, свидетельствуют о том значении, которое придается соответствующим вопросам. Предложения о проведении обсуждения на Конференции проблем достойного труда в глобальных производственно-сбытовых цепочках еще не получили поддержки со стороны Административного совета, у которого, тем не менее, будет еще возможность вернуться к этому вопросу.

77. Более широкий вопрос заключается в общем взаимодействии МОТ с частными предприятиями. Это – один из вопросов, которые рассматриваются в следующей главе, в которой речь идет о том, каким образом МОТ необходимо реагировать на силы, преобразующие сферу труда, и адаптироваться к ним.

²⁵ База данных ОЭСР-ВТО Trade in value-added, по адресу: <http://www.oecd.org/industry/ind/measuring-tradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

Глава 2

Оснащение МОТ: институциональные вызовы

78. Процессы, ускоряющие преобразования в сфере труда, определяют контекст, в котором МОТ приближается к своему столетнему юбилею. Они также ставят перед Организацией задачу осуществления анализа вопроса о том, насколько она в действительности оснащена и готова продолжать продвигаться вперед в деле обеспечения социальной справедливости в условиях, почти не схожих с теми, которые существовали в 1919 году.

79. Бесспорно то, что МОТ наделена мандатом, который ставит ее в центр принципиально важных политических проблем сегодняшнего дня и который затрагивает вопросы, в которых кровно заинтересованы все люди: большинство из нас стремится к тому, чтобы работать в достойных условиях за достойное вознаграждение. Однако сам по себе этот мандат не является гарантией актуальности, успеха и будущего Организации; это зависит от ее способности авторитетно и эффективно выполнять его.

80. МОТ необходимо уделять серьезное внимание ряду насущных институциональных вызовов, чтобы иметь реальную возможность достойно осуществлять свою деятельность в стремительно изменяющихся условиях. Эти проблемы можно было бы просто проигнорировать, но если мы пойдем на это, то придется заплатить высокую цену с точки зрения эффективности нашей деятельности. Эти вызовы касаются:

- трипартизма и легитимности представительства;
- норм;
- согласованности действий;
- взаимодействия МОТ с предприятиями.

Все это имеет отношение к выполнению МОТ своих обязательств перед теми, кто сталкивается с проявлениями крайней несправедливости, невзгодами и лишениями на работе и в социальной жизни.

81. МОТ и ее трехсторонними участниками необходимо поднимать эти вопросы не по причине институциональной самоинтересованности и самосохранения, а вследствие совместной и наглядно проявляющейся приверженности делу социальной справедливости. Сегодня широкие масштабы приобрело общественное недовольство многими учреждениями, применяемой практикой и участниками общественной жизни, и трехсторонние участники МОТ не являются в этом отношении сторонними наблюдателями. Не должен быть утешением и тот факт, что МОТ недостаточно широко известна и поэтому относительно защищена от мнений разочаровавшейся широкой общественности. Путь вперед может заключаться лишь в убедительной демонстрации МОТ как организации, приверженной своим ценностям и обладающей замечательным послужным списком достижений почти за столетнюю историю своего существования,

а также проявляющую волю и имеющую потенциальные возможности продолжать добиваться прогресса в будущем.

82. Мы добились существенного прогресса в этом направлении. При этом нам необходимо в большей степени опираться на уже заложенный прочный фундамент.

83. Программа достойного труда придала МОТ зримость, сориентировала ее деятельность и придала ей целенаправленность, и впредь она может содействовать этим факторам. Кроме того, Декларация МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, как указывалось Генеральным директором Хуаном Сомавиа, «институционализирует концепцию достойного труда ... [и] представляет собой новое выражение доверия к МОТ», при этом в ней указывается, что «Организации следует пересмотреть и адаптировать свою институциональную практику, чтобы повысить эффективность управления и расширить свои потенциальные возможности и тем самым в максимальной мере рационально использовать человеческие и финансовые ресурсы и уникальное преимущество своей трехсторонней структуры и нормативной системы».

84. На протяжении пяти лет после принятия Декларации ее механизмы реализации, безусловно, стали доказывать свою ценность. Однако МОТ еще предстоит воспользоваться всем их потенциалом в полной мере. Конференции следует понимать, что ей надлежит, в соответствии с положениями Декларации, осуществлять критический обзор ее результативности и мер, предпринятых по содействию ее реализации в период и с учетом механизмов, которые определяются Административным советом. Представляется целесообразным подумать над скорейшим проведением такого критического анализа.

85. В этом контексте бесполезно признать, что МОТ всегда реагировала и продолжает реагировать на ряд конкретных проблем, изложенных в Декларации. Что касается административного руководства и управления, предложения, касающиеся их реформирования, утвержденные Административным советом, стали внедряться в жизнь с ноября 2011 года. Благодаря этой инициативе Административный совет существенным образом видоизменил методы своей работы и тем самым, с общего одобрения, повысил эффективность деятельности и позволил трехсторонним участникам более рационально исполнять свои обязанности в области административного руководства и управления.

86. Несмотря на встреченные трудности, те же усилия необходимо приложить и в отношении Конференции, но при этом строго придерживаясь ее основополагающих функций. Не секрет, что хотя ежегодная сессия Конференции, продолжительностью около трех недель, и может привлечь высокопоставленных участников, включая глав государств и правительств, нет оснований рассчитывать на то, что в ней будут участвовать достаточно высокопоставленные руководители из состава собственных трехсторонних участников Организации. Уже сам этот факт должен стать предметом беспокойства и размышлений.

87. Процесс реформ и преобразований, начатый после изменений в руководстве МБТ в октябре 2012 года после завершения последней сессии Конференции, также был ориентирован на удовлетворение требований, предъявляемых к МОТ Декларацией 2008 года. Этот процесс продолжается, и много еще предстоит сделать, чтобы добиться достижения поставленных целей. При этом Организация продвигается вперед в деле удовлетворения этих требований – благодаря расширению своих аналитических способностей в целях превращения МОТ в центр передовых технических знаний о сфере труда; благодаря преодолению внутренней изолированности и обращению вспять процесса фрагментации усилий; благодаря совершенствованию систем оказания качественных услуг трехсторонним участникам; благодаря укреплению внешних партнерств; благодаря приданию нового импульса решению проблем, поставленных в

Декларации. Тем не менее, осуществляемые реформы являются скорее средством достижения результатов, чем самим результатом. Необходимо взглянуть за ее рамки и более углубленно проанализировать основные вызовы сегодняшнего дня.

Трипартизм и легитимность представительства

88. В Декларации 2008 года говорится, что в мире, который становится все более взаимозависимым и сложным и с учетом глобализации производства, «социальный диалог и практика трипартизма ... между правительствами и представительными организациями работников и работодателей внутри государств и между ними сегодня как никогда актуальны для нахождения решения существующим проблемам и обеспечения социальной сплоченности». Такое недвусмысленное подтверждение важности трипартизма, а также ориентир на необходимость превращения его в более действенный инструмент на международном уровне, подтверждают его ценность не только как важнейшего модуса операнди МОТ, но и как необходимого механизма решения социальных и экономических проблем внутри государств-членов и между ними.

89. При этом трехсторонние участники МОТ осознают также, что трехсторонняя структура Организации и методы ее работы были и остаются предметом различных критических замечаний. Наиболее распространенные из них касаются того, что они отражают, в лучшем случае, прошлые, а не современные реалии сферы труда; что сокращающееся членство некоторых организаций работодателей и работников лишает их необходимой представительной легитимной базы; что они зачастую не способны охватить значительные слои трудящегося населения или выразить их интересы, включая лиц, занятых в неформальной экономике.

90. Поскольку эти критические замечания считаются беспочвенными или даже оцениваются как злонамеренные, реакция зачастую выражается в том, что они сразу же отвергаются. Тем не менее, они не иссякли, и в связи с ними по-прежнему поднимаются вопросы, которые заслуживают более тщательного анализа по трем причинам.

91. Первая из них имеет отношение к воспринимаемой тенденции, проявлявшейся в обществе в конце XX века и наблюдаемой в начале XXI столетия, отхода от коллективных к индивидуальным подходам. Этой тенденции характерны многочисленные аспекты, многие из которых выходят за рамки сферы труда, но оказывают на нее существенное воздействие. В случае если все чаще отдается предпочтение реализации личных интересов на индивидуальной, а не на коллективной основе, если расширяется тенденция к взаимодействию посредством технологических сетей, а не за счет присоединения к официально учрежденным ассоциативным органам, и если образ жизни действительно подрывает общественные основы и содействует разделению общества, то нет ничего удивительного в том, что МОТ испытает на себе последствия этого процесса.

92. В таких случаях именно МОТ и ее трехсторонние участники должны привести свои доводы в отношении собственной значимости и полезности. Они не пользуются никакими привилегиями в этом отношении и сталкиваются с существенными трудностями. Какими бы ни были факторы, которые ведут к сокращению членства трехсторонних участников МОТ в некоторых странах – и этот процесс ни в коем случае не носит всеобщего характера, – нецелесообразно безоговорочно опровергать тот факт, что вопросы легитимности могут ставиться на повестку дня и действительно становятся злободневными.

93. Вторая заключается в том, что хотя положение и представительный характер каждого из трехсторонних участников МОТ может по праву считаться, в первую очередь, их собственным делом, вполне понятно также, что их отношения друг к другу могут иметь большое и, возможно, решающее значение.

94. Вполне очевидно, что там, где законы или практика не дают возможности свободно реализовать права на объединение в организации, трипартизм и диалог становятся мертвой буквой. Тем не менее, люди вступают в организации с какой-либо целью, и в сфере труда эта цель прежде всего заключается в коллективном представительстве своих интересов в рамках коллективных переговоров, которым МОТ, в соответствии со своим Уставом, должна содействовать, и социального диалога. Отсюда следует, что сила и легитимный характер трипартизма и его участников зависят от взаимного признания и соблюдения прав и соответствующих ролей. Отказ любой из сторон участвовать в социальном диалоге на национальном уровне может лишь осложнить эту задачу. В равной степени непризнание представительных организаций в целях ведения коллективных переговоров губительно сказывается на репрезентативной функции организаций независимо от волюнтаристского характера такого акта. В этом свете идея о том, что механизмы индивидуальных трудовых договоров/контрактов могут служить в равной степени эквивалентной альтернативой коллективным переговорам между представительными организациями, трудно поддается согласованию с «уникальным преимуществом» МОТ, заключающемся в трипартизме и социальном диалоге, как на это указывается в Декларации 2008 года.

95. В-третьих, общая заинтересованность трехсторонних участников в сохранении и укреплении принципов трипартизма в качестве отличительной особенности и структурной модели МОТ в условиях, когда она сталкивается с такого рода вопросами, в результате может привести к излишней замкнутости в отношении участия сторон, не являющихся членами трехстороннего сообщества, в деятельности Организации.

96. Этот вопрос время от времени поднимался в последние годы в МОТ даже во времена, когда трехсторонние участники все в большей мере сотрудничали с такими заинтересованными сторонами, не входящими в Организацию. Не следует и недопустимо поступать таким образом в будущем. МОТ может получить большой выигрыш от участия других соответствующих заинтересованных сторон в своей деятельности, но также и многое потерять, если она примет чрезмерно замкнутую или недоступную позицию по отношению к ним и будет восприниматься как такая исключительная организация. Решение этого вопроса заключается в том, чтобы на основе договоренностей придерживаться определенных основных руководящих принципов, которые бы позволили МОТ в максимальной мере пользоваться преимуществами более широкого участия в своей деятельности, но при этом защищая и укрепляя принципы и практику трипартизма.

97. Безусловно, и это весьма важно, репрезентативная функция в сфере труда является и может быть только прерогативой правительств, наделенных своим демократическим мандатом, и представительных и независимых организаций работодателей и работников. Тот же принцип всегда применялся ко всем руководящим структурам МОТ, и эта практика будет продолжена и в будущем. Нельзя допустить ослабления этого трехстороннего мандата; он не может быть поделен с другими организациями, насколько бы известны, авторитетны или близки к задачам МОТ они ни были. Это не означает какой-либо недооценки их роли и положения, а скорее является признанием их самобытного характера.

98. На этой основе и при условии гарантий, обеспечиваемых благодаря совершенствованию процессов трехстороннего административного руководства и управления в МОТ, должно стать возможным привлекать соответствующим образом других участников помимо трехсторонних к работе МОТ с учетом четко продемонстрированных преимуществ и точно определенных ролей. Они могут обладать и действительно обладают дополнительными преимуществами с точки зрения экспертных знаний и опыта, и бессмысленно отрицать или закрывать глаза на это.

99. Таким образом, с точки зрения наращивания потенциальных возможностей, МОТ несет ответственность перед своими трехсторонними участниками и только

перед ними. Это предусматривает оказание поддержки министерствам труда, которые играют ключевую роль в содействии реализации принципов трипартизма, а также в содействии органам регулирования вопросов труда и инспекции труда. Взаимодействие с другими участниками может быть составляющей деятельности, направленной на выполнение этих обязательств, но ни в коей мере не альтернативой этому.

100. И последний и отличительный аспект легитимности структур МОТ касается структуры их географического состава – в частности Административного совета. Во времена «холодной войны» проводилось длительное и саркастическое обсуждение структуры Административного совета. Более не преобладают условия и идеологические разногласия, которые лежали в основе этого обсуждения.

101. Тем не менее, процесс преобразований и придания равновесия глобальной экономике, что мы уже обсуждали, поставили на повестку дня новые и не столь новые вопросы относительно соответствия установленных механизмов представительности зарождающимся реалиям. Появление группы из пяти быстро развивающихся стран «БРИКС» и все более пристальное внимание, уделяемое странам «второй волны», следующим за этой группой, отражает динамику развития ситуации. Однако в рамках МОТ дискуссии проводятся с ориентиром на Поправку к Уставу от 1986 года, которая не вступила в силу по причине недостаточной ратификации.

102. Предпринимаются дополнительные усилия к оказанию содействия дальнейшей ратификации, и трехсторонним участникам предоставлено право оценивать их успешность и реальные перспективы достижения дальнейшего прогресса. Упорное продолжение инициатив по введению этой поправки в силу, несомненно, является одной из правомерных альтернатив для обеспечения того, чтобы внутренние репрезентативные механизмы МОТ оставались современными и служили поставленным целям. Трехсторонние участники могут придерживаться мнения, что существуют другие альтернативы.

Нормы

103. В Декларации 2008 года нормы, наряду с трипартизмом, признаются в качестве «уникального преимущества» МОТ, и в ней также подробно изложено, каким образом нормы должны претворяться в жизнь в качестве ключевых инструментов достижения целей Организации.

104. В таком ключе в Декларации нашел отражение впечатляющий уровень приверженности трехсторонних участников МОТ ее нормативной деятельности, а также историческая преемственность в отношении примата этого направления работы Организации. Начиная с принятия в 1919 году Конвенции о рабочем времени в промышленности (1) и вплоть до принятия в 2011 году Конвенции о достойном труде домашних работников (189), нормотворческая деятельность всегда была основной задачей МОТ. В течение того же периода времени была сформирована и получила дальнейшее развитие контрольная система, свидетельствующая о том, что для МОТ важно не только принятие и ратификация норм, но и то, каким образом они применяются на практике.

105. Однако политика в области норм, даже при том что она получила всеобщее признание как ключевая функция МОТ, зачастую является предметом разногласий. Именно благодаря такой полемике нормативная система могла адаптироваться к изменяющимся потребностям и реалиям в сфере труда. С этой точки зрения не должно возникать особого беспокойства по поводу того, что МОТ приближается к своей 100-летней годовщине в условиях активного проведения широких дебатов, квалифицируемых отдельными участниками как кризис, по вопросу о политике в области норм.

106. В Декларации 2008 года, в которой нормы получили веское подтверждение, признается это обстоятельство и Организации предлагается реагировать на него, при этом указывается, что она должна «содействовать политике МОТ в сфере нормотворчества в качестве краеугольного камня всей деятельности МОТ благодаря более тесному сопряжению этой деятельности с потребностями в сфере труда и добиться того, чтобы нормам отводилась роль действенного средства решения уставных задач Организации».

107. Декларация была принята во время, когда обретало конкретную форму трехстороннее признание необходимости модернизации и повышения эффективности всего свода норм МОТ, и в ней действительно нашел отражение этот еще не созревший консенсус. Это в свою очередь привело к договоренности, в принципе, внедрить с этой целью механизм критического анализа норм. К сожалению, до сегодняшнего дня не было возможности продвинуться вперед по этим вопросам повестки дня, несмотря на ее очевидную важность для авторитета политики МОТ в области норм. Столь необходимому прогрессу помешали два фактора.

108. Первое, отсутствовал требуемый уровень доверия. Различие позиций в отношении защиты конкретных интересов трехсторонних участников не только совместимо с целями укрепления политики в области норм – это неотъемлемая часть всего процесса. Но для того чтобы содействовать нормативной функции, такая динамика должна быть положительной, и она уступает место некоему совершенно другому элементу, когда участники осознают, что их партнеры в действительности ориентируются на получение односторонних преимуществ за счет общих усилий. Никто не признается в такой мотивации, и даже если такие пробуждения проявляются подсознательно, МОТ сталкивается с ситуациями, когда позиции, выдвигаемые как «принципиальные вопросы», часто выглядят более как предлог для занятия непримиримой позиции и отказ от конструктивного диалога.

109. Например, даже рискуя упрощением ситуации, столкновения мнений, высказываемых, с одной стороны, о том, что МОТ должна воздержаться от принятия каких-либо новых норм, и, с другой стороны, что она должна ежегодно принимать новую норму, при этом оба мнения высказываются без какого-либо учета достоинств конкретных предложений или потребностей, не приносят никакой пользы и пагубно сказываются на доверии.

110. Такие подходы дают пищу для подозрений во взаимосвязанных областях, которые проявляются, например, в высказываемых сомнениях относительно обоснованности тех норм, за которые кто-то не голосовал, или в неизменном убеждении, что контрольная система в первую очередь ориентируется на отдельные страны или регионы.

111. Эти трудности усугубляются побочными факторами. Несомненные технические сложности нормативной системы иногда ведут к тому, что взвешенная оценка тех или иных возникающих проблем сама становится проблемой, и трудности отдельных государств-членов, связанные с тем, чтобы просто вовремя выполнять свои уставные обязательства относительно представления новых норм своим парламентам и направлять МБТ доклады, должно быть, превратили эти действия, с их точки зрения, в чистую формальность.

112. Второе, в условиях этого бесперспективного стечения обстоятельств на прошлой годней сессии Конференции возникли – или вновь проявились – разногласия принципиального характера, непосредственные и беспрецедентные последствия которых не позволили Комитету по применению норм завершить свою работу. Это само по себе должно быть предметом глубокой озабоченности и объединить всех трехсторонних участников в их решимости успешно провести работу Комитета в этом году. В противном случае реальна опасность нанесения непоправимого ущерба контрольной системе.

113. На карту поставлен не только вопрос о «праве на забастовку», который был первопричиной разногласий, но, в более широком плане, и самого мандата и полномочий Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, а также о том, какие меры можно было бы рассудительно предпринять в случае несогласия с толкованием экспертов смысла и сферы применения конвенций.

114. Настоящий доклад не позволяет глубже проанализировать заслуживающее внимание существо обсуждаемых вопросов или же мнений, которые были высказаны по ним. Эти вопросы рассматриваются другими структурами, и на Генерального директора возложена ответственность за продвижение вперед этих дискуссий, а не их затруднение. Однако уместно привести некоторые замечания общего характера.

115. Важно признавать, что в связи с этими разногласиями встанут вопросы принципиальной важности для политики в области норм и, следовательно, для самой МОТ. Из этого можно заключить, что МОТ не может позволить себе оставить этот вопрос неразрешенным в течение длительного времени. Нормативная система, не пользующаяся полномерной поддержкой трехсторонних участников и не строящаяся на их обязательствах, неизбежно будет страдать с точки зрения своего авторитета и влияния. Парадоксален тот факт, что одной из приводимых причин появления разногласий на этом этапе исторического развития МОТ является именно то, что результаты деятельности контрольной системы играют все более влиятельную роль как ориентиры в многочисленных контекстах вне самой МОТ. Трудно переоценить важность совместной ответственности за поиски решений.

116. Широкие усилия, прилагаемые после сессии Конференции прошлого года к тому, чтобы найти необходимые решения, пока не дали окончательных результатов. Но при всей сложности принимаемых мер, они сыграли важную роль. Они помогли определить, каковы в действительности основные вопросы, вызывающие разногласия, а также возможные имеющиеся средства по их преодолению. Более того, они позволили наглядно, со всей очевидностью и обнадеживающе показать, что все трехсторонние участники активно поддерживают прочную, современную, объективную и последовательную нормативную систему МОТ. Отчетливо стали также проявляться признаки готовности всех участников дискуссий возложить на себя часть ответственности за обеспечение этого результата.

117. Поэтому есть все основания надеяться, что деятельность МОТ нормативного характера не только не будет подорвана, но и, напротив, будет укреплена в результате текущих дебатов и преодоления сегодняшних разногласий. Необходимо укрепить доверие и восстановить общность целей. Помимо этого важно добиться прогресса в рамках комплексного подхода к политике в области норм, построенного на синергии сторон. Необходимо стремиться к тому, чтобы свести воедино конкретные вопросы, обсуждаемые сегодня, в новой архитектуре, которая может потребовать дальнейшей модернизации, например, в отношении конвенций, касающихся основополагающих прав, после того, как подойдет окончательный срок – 2015 год – всеобщей их ратификации, или в отношении функционирования различных контрольных механизмов, которые сталкиваются с проблемой все более тяжелых рабочих нагрузок.

Проблема обеспечения согласованности действий

118. МОТ осуществляет свою деятельность в рамках многосторонней системы, способность которой действенно реагировать на глобальные вызовы подвергается все более тщательному и критическому анализу. Общественное мнение становится все более поглощенным этими вызовами и нетерпимым к несостоятельности находить на них адекватный ответ на национальном и международном уровнях.

119. Результаты проведения формальных многосторонних процессов последнего времени не носили положительного характера. Безрезультатны оказались глобальные торговые переговоры; не оправдали ожиданий переговоры в отношении климатических изменений. Весьма существенно то, что ответная реакция международного сообщества на разразившийся в конце 2008 года финансовый кризис заключалась в организации саммита Группы двадцати, а не в осуществлении деятельности посредством существующих многосторонних структур. Аналогично этому более активно вступают в игру региональные, межрегиональные или субрегиональные структуры в качестве альтернативы многосторонним процессам. Весьма существенны последствия этого для управления процессом глобализации.

120. Как организация, имеющая глобальное членство, защищающая всеобщие ценности и цели и содействующая им, и преданный участник многосторонней системы, в рамках которой она приобретает все более широкую известность, МОТ глубоко заинтересована в успешном ее функционировании. МОТ выигрывает от той поддержки, которая оказывается в рамках всей системы ее собственной повестки дня, как, например, той, которая сформулирована на самом высоком уровне в отношении Программы достойного труда. В то же время она должна вносить свой вклад, в рамках своего мандата, в постановку и достижение целей всей многосторонней системы. В этом отношении исключительную важность имеют проводимые сегодня подготовительные мероприятия по формированию Программы развития Организации Объединенных Наций на период после 2015 года.

121. Давнишней проблемой является необходимость обеспечения более тесной согласованности действий международных организаций, преследующих совместные цели, и правительств с точки зрения их членства в различных организациях.

122. Учредительный Устав МОТ предвосхищает существование практически всех других организаций многосторонней системы. При этом в Филадельфийской декларации, принятой, когда сегодняшнее созвездие международных организаций было лишь в процессе формирования, сделаны обширные ссылки на совместную работу с ними и обещано полное сотрудничество со стороны МОТ с «такими международными органами, на которые может быть возложена частичная ответственность за осуществление этой великой задачи [успехи с точки зрения достижения целей, заложенных в Декларации] ... и за содействие здравоохранению, образованию и благосостоянию всех народов». Кроме того, в Декларации сделан особый акцент на том, что «МОТ обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи» (осуществление материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей).

123. Прозвучавший громогласно призыв к сотрудничеству в зарождающейся многосторонней системе, содержащийся в Филадельфийской декларации, не включал какого-либо конкретного указания на то, каким образом этого можно добиться, и в значительной степени эта цель так и осталась не реализованной. Реальное влияние МОТ на международную, финансовую и экономическую политику, в целом, не соответствовало ожиданиям, на которые можно было бы умозрительно рассчитывать, исходя из формулировок Декларации 1944 года. В последующие десятилетия не было внедрено действительно эффективных механизмов, содействующих согласованности политических мер в рамках всей многосторонней системы. Годы «холодной войны» не способствовали прогрессу в этом отношении, а тот тип политического консенсуса, который сложился после ее завершения, не способствовал решению проблем. Напротив, консерватизм так называемого вашингтонского консенсуса служил более навязыванию целой иерархии политических задач, подчиняя одни из них достижению других, а не обеспечивая согласованность между ними.

124. Последние десятилетия XX столетия стали свидетелями некоторых получивших широкий резонанс попыток, по крайней мере, избежать явных противоречий в политике, проводимой различными сторонами многосторонней системы. Это, в первую очередь, проявлялось в контексте политики структурных преобразований, которая стимулировалась бреттонвудскими учреждениями, а также в отношении либерализации торговли, символическим выражением которой стало создание Всемирной торговой организации (ВТО), и в сопутствующих дебатах относительно торговли и трудовых норм.

125. В отличие от тех беспокойных и неопределенных времен сегодня созданы более благоприятные условия для содействия согласованности международных политических мер. МОТ благодаря своей Программе достойного труда и, в частности, своей деятельности по социальным аспектам глобализации усердно работает над реализацией этой задачи. Был достигнут прогресс, например, в отношении понимания основополагающих принципов и прав в сфере труда и проблем занятости и оказания им поддержки, однако этот процесс по-прежнему остается неполным и в некоторых отношениях не прочным. Более того, кризис, разразившийся в 2008 году, вновь обнажил ограниченность мер обеспечения согласованности международной политики и практические трудности, с которыми региональные и международные организации не перестают сталкиваться, когда они ориентируются на связное и заслуживающее доверия изложение фактов перед зачастую настроенной весьма скептически общественной аудиторией.

126. МОТ необходимо настойчиво следовать цели достижения большей последовательности и согласованности действий. Чтобы справиться с этой задачей, политические основы МОТ должны быть прочными, и прилагаемые ею усилия по осуществлению процесса реформ в целях совершенствования своей статистической, исследовательской и аналитической базы также послужат ей хорошим подспорьем на международной политической арене.

127. Есть еще три пути для дальнейших действий по достижению согласованности мер.

128. Во-первых, следует и далее прилагать усилия, направленные на углубление диалога и сотрудничества с братскими организациями, наделенными соответствующими полномочиями. Такое укрепление двусторонних партнерских отношений является одним из компонентов текущей программы реформ. Еще в 2010 году совместная Конференция МОТ-МВФ по вызовам, связанная с ростом, занятостью и социальным согласием, была ознаменована важным шагом вперед. Недавние контакты с новым руководством Всемирного банка и управляющими директорами региональных банков развития также открывают обнадеживающие перспективы. Отношения с ВТО ранее характеризовались политической деликатностью, однако проведенные совместными усилиями технические исследования свидетельствуют о необходимости расширения этого сотрудничества и получения МОТ статуса наблюдателя в этой организации. Опыт, приобретенный, например, в сотрудничестве с МВФ, также дает основание говорить о том, что рассмотрение вне Женевы и Вашингтона вопросов, касающихся конкретного практического положения дел в государствах-членах, может оказаться как продуктивным, так и поучительным делом.

129. Во-вторых, МОТ следует внимательно подходить ко всем возможностям, чтобы вносить активный вклад в инициативы, с которыми выступают другие организации и многосторонняя система в целом, в том числе посредством стратегического участия в механизме «Единая Организация Объединенных Наций» и в рамках своего мандата. Примерами в настоящее время служат: работа, проводимая в отдельных странах с целью ускорения прогресса в реализации Целей развития тысячелетия; общая инициатива по минимальным уровням социальной защиты; мандат на включение целей МОТ в области занятости и социальной защиты в Программу действий ООН в области развития на период после 2015 года; вклад МОТ в предшествующий в рамках

Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 2013 года Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии; и с другой стороны, привлечение других организаций к участию в работе второй Всемирной конференции по детскому труду, которая состоится в октябре этого года в Бразилии.

130. В-третьих, налицо возможность достижения институциональных договоренностей в целях повышения политической согласованности действий, причем этот вопрос недавно рассматривался на Международной конференции труда и нашел свое яркое отражение в Декларации 2008 года, в самом названии которой содержится упоминание о цели обеспечения справедливой глобализации, которая может быть достигнута благодаря такой согласованности.

131. Говоря конкретнее, в Декларации государствам-членам настойчиво предлагается рассмотреть надлежащие шаги для адекватной координации между позициями, занимаемыми на соответствующих международных форумах, и мерами, которые они могут предпринять в соответствии с Декларацией; в ней содержится призыв к МОТ предложить международным и региональным организациям, наделенным полномочиями «в сопредельных областях», содействовать достойному труду и оценивать воздействие политики в области торговых и финансовых рынков на занятость и предусмотрено поручение Генеральному директору содействовать эффективным партнерствам в рамках ООН и многосторонней системы.

132. Потенциал Декларации с точки зрения политической согласованности действий еще предстоит изучить. В этом есть как необходимость, так и определенный смысл. Один пример, на который в Декларации делается ссылка, свидетельствуя о политическом предвидении, отражает взаимосвязь между политикой в области финансовых рынков и занятостью. Озабоченность воздействием, которое «финансовый» сектор оказывает на «реальную» экономику, предвосхитила кризис, разразившийся в 2008 году, и предзнаменовала его. Впоследствии внимание было направлено на меры, необходимые для регулирования финансовой экономики, чтобы не допустить повторения прошлых крайностей и сбоев, а затем – текущим противоречиям, особенно в Европе, касающимся выбора правильного пути примирения настойчивой потребности в рабочих местах и экономического роста с необходимостью восстановления стабильности государственных финансов.

Взаимодействие МОТ с предприятиями

133. МОТ обладает мандатом, признаваемым в Декларации 2008 года, содействовать жизнеспособным предприятиям как одному из неотъемлемых элементов Программы достойного труда. Выполнение этой обязанности представляет собой важное и относительно недавнее стремление Организации, требующее от нее поразмышлять об адекватности своих средств действий для выполнения этой задачи.

134. МОТ уже давно и широко критикуют за то, что она недостаточно хорошо информирована о реальных потребностях и практической деятельности современных предприятий и не реагирует на их нужды. Создание нового департамента по деятельности предприятий в контексте структурной перестройки МБТ в Женеве служит одним из ответов на оба эти вызова.

135. Последствия сложившейся ситуации заключаются в том, что предприятия пока недостаточно активно принимают непосредственное участие в деятельности МОТ. Как и полагается, представительство работодателей в МОТ обеспечивается посредством организаций работодателей и именно они несут ответственность за содействие доступу предприятий к деятельности и услугам МОТ. Требуемому рассмотрению взаимодействия МОТ с предприятиями не должна воспрепятствовать какая-либо неуместная озабоченность по поводу целостности существующего представительского мандата.

136. Скорее, следует дать ответ на вопрос о том, может ли МОТ предложить такой вид услуг, на который есть или мог бы возникнуть спрос со стороны предприятий, и обладают ли они, со своей стороны, адекватным доступом к таким услугам. МОТ многого добилась в области профессиональной подготовки и оказания услуг в поддержку создания и развития предприятий. Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая Административным советом в 1977 году, также служит источником руководящих принципов для предприятий, а служба технической поддержки оказывает консультационные услуги в отношении ее положений и международных трудовых норм для тех, кто в этом заинтересован.

137. Тем не менее, имеются основания полагать, что значительная часть запросов предприятий на услуги остается не удовлетворенной, причем МОТ могла бы их оказывать, что служило бы делу продвижения ее целей. Поразительно, что в течение прошлого десятилетия МОТ в основном пассивно реагировала на экспонентальный рост инициатив в области корпоративной социальной ответственности. И это несмотря на то, что во многих таких инициативах делается конкретная ссылка на нормы МОТ, особенно на нормы, касающиеся основополагающих прав.

138. Арена КСО заполнена механизмами, которые имеют самый разнообразный характер и ценность. Но трудно отрицать их результативность с точки зрения как их объема, так и влияния. Главная инициатива ООН – Глобальный договор – была провозглашена Генеральным секретарем ООН в 1999 году и в настоящее время насчитывает примерно 7.200 участвующих предприятий и переживает этап стремительного роста. В ней содержится ссылка на основополагающие принципы и права в сфере труда МОТ, закладывающие основу четырех из десяти принципов, которые предприятия обязуются соблюдать и выполнять. Вместе с тем, участие МОТ в Глобальном договоре было неустойчивым и в некотором отношении незначительным. После принятия в 2011 году Руководящих принципов ООН по правам предприятий и человека открылась новая область деятельности, в которой следует их осуществлять, причем МОТ несет безусловную ответственность за обеспечение соблюдения трудовых норм. С другой стороны, Административный совет МБТ вынужден был выразить свою озабоченность в связи с тем, что при разработке частных стандартов, в частности Международной организацией по стандартизации, как представляется, часто осуществляется вторжение в области, входящие в сферу компетенции МОТ и ее трехсторонних участников.

139. Как минимум, МОТ необходимо провести углубленное обсуждение своей собственной позиции и своих обязанностей в отношении КСО. В этой связи перед ней открывается целый спектр возможностей, предусматривающих либо поддержку инициатив других, либо выступление со своими собственными инициативами. Дополнительным стимулом к действиям служит призыв, обращенный к МОТ в Декларации 2008 года, «создавать новые партнерства с негосударственными и другими экономическими субъектами, такими как многонациональные корпорации и профсоюзы, действующие на глобальном отраслевом уровне», в которой также подчеркивается, что это будет осуществляться в процессе консультаций с представительными национальными и международными организациями работников и работодателей.

140. Одна из особых областей действий, заслуживающих рассмотрения, касается международных производственно-сбытовых цепочек, которые, как было показано, являются отличительной чертой преобразований в сфере труда. Предприятия, обеспечивающие производственную деятельность в рамках таких цепочек поставок, как правило, заявляют о своей приверженности приемлемым условиям труда и занятости и часто принимают меры, направленные на обеспечение их соблюдения на практике, хотя иногда и признают трудности, связанные с приданием этим усилиям надежного и

эффективного характера. Некоторые из них заявляли, что они приветствовали бы поддержку или участие МОТ в этой области.

141. Проблемы труда, касающиеся таких производственно-сбытовых цепочек, периодически поднимаются в заголовках статей, когда до внимания общественности доводится информация о серьезных злоупотреблениях или когда происходит ужасная трагедия на рабочем месте, приводящая к гибели людей. Когда это случается, становятся очевидными недостатки существующих мер и структур, потребители прямо заявляют, что они не желают покупать товары, производимые в условиях злоупотреблений или угрожающих жизни и здоровью работников, репутации предприятия наносится ущерб, на соответствующее правительство оказывается давление с требованиями преобразований, а в адрес МОТ раздается критика за то, что она не смогла должным образом выполнить свои обязательства.

142. Безусловно, Административный совет изучал этот вопрос, но пока не принял решения о возможном включении вопроса о глобальных производственно-сбытовых цепочках в повестку дня одной из сессий Конференции. Он, возможно, пожелает дополнительно рассмотреть этот вопрос в будущем. В любом случае, МОТ, взаимодействуя с Международной финансовой корпорацией (МФК) в рамках программы «Улучшай работу», а также посредством своей Программы по упразднению детского труда (ИПЕК), продемонстрировала конкретные достижения, которых удалось достичь на основе непосредственной деятельности на местах, в решении проблем труда в текстильной и швейной промышленности в странах, которые являются звеньями в глобальной производственно-сбытовой цепочке. На этот опыт вполне можно опираться и далее, если к этому будет проявляться политическая воля.

На пути ко второму столетию борьбы за социальную справедливость

143. В соответствии со своим мандатом МОТ должна продолжать вести борьбу за социальную справедливость в течение второго столетия своей истории. Устав 1919 года, Филадельфийская декларация 1944 года, Декларация 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Декларация 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации представляют собой авторитетное выражение приверженности МОТ принципам социальной справедливости и служат отправными точками для определения в конкретном плане, каким образом необходимо претворять эти обязательства в конкретные действия.

144. Некоторые вопросы остаются неизменными компонентами этих актов, хотя последние и покрывают 89-летний период: уважение основополагающих прав; заработная плата, обеспечивающая адекватный уровень жизни; социальная защита; предупреждение безработицы; защита детей; миграция; образование и профессиональная подготовка.

145. Инновации и изменения, осуществленные за многие годы, служат отражением готовности и способности МОТ адаптироваться к условиям и приоритетам, превалирующим в различные отрезки ее истории. В настоящее время осуществляется Проект столетия в ознаменование столетней годовщины Организации, который может обогатить МОТ и ее трехсторонних участников опытом, извлеченным из деятельности и уроков из ее истории.

146. Один из уроков совершенно очевиден в любом случае: чтобы сохранять приверженность своим целям социальной справедливости, МОТ должна уделять приоритетное внимание положению тех, кто наиболее уязвим в сфере труда. Суть мандата Организации заключается в улучшении условий в сфере труда, которые «подвергают опасности мир и согласие во всем мире». Это требование стоит вне и выше конкретных и

законных интересов любой из групп трехсторонних участников МОТ и в силу принципа, в соответствии с которым нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния, по существу дополняет эти интересы и согласуется с ними.

147. Именно поэтому МОТ предстоит вступить во второе столетие своего существования, проявляя глубокую преданность наиболее уязвимым в сфере труда: тем, кто находится в состоянии бедности или кому грозит опасность оказаться в этом состоянии; тем, чьи условия труда характеризуются злоупотреблениями и лишением их основополагающих прав; тем, кто изолирован от общества и возможностей для достойного труда; тем, чей труд представляет собой угрозу для их человеческого достоинства, а также физической и нравственной целостности; тем, кто живет в страхе за свое будущее в связи с отсутствием доступа к жизненно важным социальным услугам и социальной защите. Если трудно распространить диапазон действий на эти категории, а удовлетворить их потребности еще сложнее, то тем больше оснований для того, чтобы МОТ преумножала свои усилия для выполнения своих обязанностей перед всеми этими людьми.

148. Начало было положено выбором восьми важнейших областей в предложениях по Программе и бюджету на 2014-15 годы, которые были представлены на этой Конференции. Они включают: переход от неформальной к формальной экономике; достойный труд в сельской экономике; защиту работников от неприемлемых форм труда и установление и повышение минимальных уровней социальной защиты. Однако многое еще предстоит сделать для того, чтобы МОТ в полном объеме соответствовала требованиям своего Устава и чтобы она полномерно выполняла свой мандат.

Глава 3

Инициативы МОТ в ознаменование своего столетнего юбилея

149. Столетний юбилей вполне оправдано дает повод для празднования, для напоминания о прошлых достижениях и для того, чтобы отдать дань благодарности людям и организациям, которые содействовали их осуществлению. Хотелось бы надеяться на то, что в 2019 году МОТ поступит именно таким образом, но не следует ограничиваться этим. Столетняя годовщина дает возможность, которой нельзя не воспользоваться, выступить с рядом ключевых инициатив, чтобы вооружить Организацию и позволить ей успешно справиться с вызовами, которые возникают в связи с ее мандатом в будущем.

150. Реалии сегодняшней сферы труда заключаются в том, что глобальная экономика обладает достаточным потенциалом, чтобы превратить бедность в историческую категорию, обеспечить в глобальных масштабах достойный уровень жизни людей и расширить защиту от рисков, связанных с трудовой деятельностью, на всех. Однако этот потенциал еще не реализован, и весьма часто проблемы безработицы и неполной занятости, неравенства и несправедливости становятся все более, а не менее острыми.

151. Эти недостатки все шире признаются, и сегодня возрастает чувство неотложности задачи их преодоления. Это находит выражение в требованиях обеспечения более справедливой глобализации, сбалансированного устойчивого роста и того, чтобы экономический рост стимулировал социальный прогресс.

152. МОТ обладает уникальной возможностью со всей решимостью добиваться прогресса с точки зрения выполнения своего мандата, касающегося социальной справедливости, в течение второго столетия своего существования. Это потребует модернизации методов ее работы. Она должна более эффективно сочетать принципы и ценности, находящие выражение в международных трудовых нормах, с конструктивными консультативными услугами практического порядка по вопросам политики, ориентируясь на то, что реально дает позитивные результаты. Она должна быть готова к инновациям и уметь пользоваться новыми возможностями, открывающимися перед ней.

153. Однако, в конечном счете, успех будет зависеть от верности трехсторонних участников самой Организации и приверженности ее целям. Генеральный директор Дэвид Морс был прав, когда он говорил, что «МОТ может быть лишь настолько эффективным инструментом прогресса, насколько того пожелают ее государства-члены и трехсторонние участники».¹ Насколько сильной хотят видеть трехсторонние участники МОТ сегодня? Ответить на этот вопрос в нынешний критический момент истории Организации предстоит делегатам Конференции.

¹ Д. Морс: *The origin and evolution of the ILO and its role in the world community* (Итака, Корнельский университет, 1969 г.), p. 113.

154. Более того, трехсторонние участники могут наполнить реальным содержанием свою волю, указав на согласованный перечень инициатив в ознаменование столетнего юбилея МОТ и затем активно участвуя в их реализации.

155. Ниже предложены семь идей в отношении инициатив в ознаменование столетнего юбилея МОТ:

- 1) **инициатива в отношении административного руководства и управления** – завершить реформу структур административного руководства и управления МОТ и осуществить оценку воздействия Декларации 2008 года, как это предусмотрено в ее заключительных положениях, и предпринять действия по сделанным выводам;
- 2) **инициатива, касающаяся норм** – укрепить трехсторонний консенсус относительно авторитетной контрольной системы и усилить актуальность международных трудовых норм посредством механизма по критическому анализу норм;
- 3) **зеленая инициатива** – обеспечить практическую применимость принципов достойного труда к процессу перехода к низкоуглеродному и устойчивому пути развития и содействовать трехстороннему участию в этом процессе;
- 4) **инициатива в отношении предприятий** – создать платформу для сотрудничества МОТ с предприятиями, которая бы содействовала их жизнеспособности и реализации целей МОТ;
- 5) **инициатива по искоренению бедности** – удовлетворить безотлагательные требования обеспечения адекватного прожиточного уровня для всех работников, в том числе благодаря составляющим занятости и социальной защиты Программы развития на период после 2015 года;
- 6) **инициатива, касающаяся трудящихся-женщин** – поставить под контроль рабочие места и условия женщин в сфере трудовой деятельности и привлекать трехсторонних участников к конкретным действиям, нацеленным на реализацию принципов равенства возможностей и обращения;
- 7) **инициатива, касающаяся будущего сферы труда** – сформировать консультативную группу по вопросам будущего сферы труда, итоговый доклад которой будет представлен для обсуждения на столетнюю сессию Международной конференции труда в 2019 году.

156. Такие инициативы необходимо интегрировать в программные акты МОТ. Сегодняшние шестилетние основы стратегической политики завершатся к концу 2015 года. Административный совет должен приступить в октябре к обсуждению вопроса о том, какие механизмы должны последовать за этим. Если выбор будет остановлен на новом стратегическом плане, то это подведет МОТ к ее столетнему юбилею и позволит ей продолжить работу в последующий период.

157. Имеется реальная возможность придания стратегического направления и целенаправленности действиям МОТ, а также наполнения самой Организации и ее мандата глубоким смыслом и содержанием по мере того, как она приближается к своему столетнему юбилею, а также воспользоваться этой возможностью для мобилизации усилий трехсторонних участников благодаря постановке целей в ознаменование столетней годовщины. Делегатам Конференции настойчиво предлагается воспользоваться этой возможностью.