



ПЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Совершенствование деятельности МОТ  
в области норм: техническая помощь и  
содействие**

*Содержание*

	<i>Стр.</i>
1. Введение .....	1
2. Созидание на базе прогресса.....	1
2.1. Достойный труд .....	1
2.2. Кампании за ратификацию.....	2
2.3. Дальнейшее сосредоточение на деятельности, связанной с нормами .....	3
2.4. Разработка стратегического бюджета и дальнейшая интеграция международных трудовых норм.....	3
3. Обзор текущей деятельности в области технической помощи и содействия.....	4
4. Извлеченные уроки.....	5
5. Вызовы .....	6
6. Методы совершенствования нормативного компонента программ технической помощи МОТ и мер содействия в целом .....	7
6.1. Совместная разработка программ .....	7
6.2. Включение соответствующих показателей и целей .....	8
6.3. Интеграция на национальном уровне .....	8
6.4. Комплексный подход к нормотворческой деятельности .....	8
6.5. Налаживание диалога с трехсторонними участниками.....	8
6.6. Расширение трехстороннего участия.....	9
7. Интеграция и диалог с контрольным механизмом .....	9
7.1. Нынешние тенденции в деятельности контрольного механизма .....	10

7.2. Повышение роли контрольного механизма МОТ .....	11
7.3. Повышение объема информации о потребностях в области технической помощи .....	11
7.4. Представление ориентиров со стороны контрольных органов .....	11
7.5. Оказание помощи с учетом конкретных потребностей стран .....	12
8. Особые проблемные области, требующие рассмотрения .....	13

## 1. Введение

1. За последние несколько лет Административный совет и его Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам осуществляют процесс обзора и совершенствования деятельности МОТ, связанной с нормами. На своей 283-й сессии (март 2002 г.) Административный совет определил проблемные области и аспекты деятельности, связанной с нормами, которые должны стать предметом дальнейшего обсуждения, а также наметил предварительный график работы<sup>1</sup>. В этом контексте Административный совет просил МБТ подготовить к своей сессии в ноябре 2002 года документ по вопросам технической помощи и содействия в области норм.
2. Настоящий документ охватывает вопросы технической помощи и содействия в самом широком смысле. В нем конкретно рассматриваются следующие вопросы:
  - деятельность по совершенствованию знаний в области норм; повышение уровня обязательств в отношении их применения;
  - повышение уровня ратификаций современных конвенций;
  - повышение качества их применения; и
  - оказание помощи в решении проблем, связанных с применением норм.

В нем также охватываются различные средства действий, такие как информационно-пропагандистская работа, профессиональная подготовка и техническая помощь. Главной отправной точкой служит то, что ратификация, как правило, сопровождается конкретными мерами, направленными на применение норм, которые принимаются либо перед ратификацией, либо сразу же после нее, либо используются оба эти метода.

## 2. Созидание на базе прогресса

### 2.1. Достойный труд

3. В докладе Генерального директора, который был представлен на 87-й сессии Международной конференции труда (1999 г.) содержится концепция «достойного труда» как сочетание всех четырех стратегических задач Организации. В докладе подчеркивается *необходимость вдохнуть жизнь в международные трудовые нормы* и содержится призыв *к принятию ряда мер, направленных на повышение авторитета и актуальности деятельности МОТ в области норм*. Это подразумевает *активизацию усилий по оказанию странам помощи в применении норм МОТ*. В докладе утверждается, что *разработка норм – это только начало. МОТ необходимо активизировать свои усилия, стимулирующие принятие норм, чтобы обеспечить их ратификацию и применение*. Далее отмечается *необходимость того, чтобы МОТ занимала более активную позицию в вопросах применения норм, оказания помощи правительствам в реализации конвенций, которые они сочли возможным ратифицировать. На официальном уровне это могло бы означать оказание помощи правительствам в пересмотре своего трудового законодательства и в совершенствовании работы органов инспекции труда. Основным методом содействия применению конвенций является обеспечение того, чтобы все понимали значение норм и их применения*. Основной упор делается на *увязывании мер контроля с техническим сотрудничеством и научно-исследовательской деятельностью МОТ*.

<sup>1</sup> GB.283/4.

4. В докладе далее содержится призыв сосредоточить внимание на нормах с высоким уровнем воздействия. «... В условиях конкуренции важно, чтобы МОТ сосредоточила свое внимание на нормах с высоким уровнем воздействия, чтобы они выпадали из общего пакета актов. Важную роль в этой связи играет Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации, в которой освещаются ключевые трудовые нормы. Административный совет выделил, кроме того, в качестве приоритета небольшое число норм институционального характера, включая нормы о трехсторонних консультациях, об инспекции труда и политике в области занятости. Социальные партнеры могут также выделить другие нормы, заслуживающие особого внимания, причем помощь в этом плане могут оказать и программы Инфокус».
5. Спустя два года, на 89-й сессии Международной конференции труда, был представлен новый доклад Генерального директора, озаглавленный: «Сократить дефицит достойного труда: глобальный вызов». В нем отмечается, что *в пакет мер по развитию можно включить вопросы прав, занятости, защиты и диалога, но иногда возникают сложные проблемы компромисса и поэтому целесообразно оставить на усмотрение каждого государства-члена решение таких проблем в свете особых обстоятельств и предпочтений каждой страны*. Наконец, в докладе утверждается, что необходимо и далее исследовать другие новые механизмы и институты в области норм. *Мы должны быть открыты для нововведений, которые могли бы позволить странам добиваться прогресса более высокими темпами на добровольной основе*.

## 2.2. Кампании за ратификацию

6. Успех кампаний за ратификацию, которые проводились после состоявшейся в 1995 году в Копенгагене Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, еще более подчеркивает необходимость дальнейшего наращивания помощи в применении конвенций. Все больше государств-членов берут на себя правовые обязательства за счет ратификации основополагающих международных конвенций о труде. Достигнутые за последние десять лет результаты в рамках Международной программы по упразднению детского труда (ИПЕК) и программы по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (с 1998 г.), а также другая помощь, оказываемая в целях содействия применению норм, позволили сосредоточить внимание не только на проблемах ратификации и содействия, но и на обеспечении дальнейшего совершенствования применения норм. Это является логическим шагом от понимания к действиям и от ратификации к применению.
7. Всеобщее признание трудовых норм в качестве основного компонента дискуссии о глобализации и ее последствиях для занятости и условий труда способствует лучшему пониманию и повышенным ожиданиям. К МОТ все чаще обращаются с призывами о мобилизации средств в связи с этими ожиданиями. Помимо основополагающих конвенций была выделена также Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144) для оказания ей содействия в качестве основы для налаживания социального диалога. За последние десять лет на целом ряде конференций ООН делались ссылки на различные основополагающие и иные конвенции МОТ. Они выступают в качестве катализатора для ратификации и совершенствования применения международных трудовых норм.

### 2.3. Дальнейшее сосредоточение на деятельности, связанной с нормами

8. После семи лет работы Рабочей группы по политике, касающейся пересмотра норм,<sup>2</sup> было выявлено, что современным требованиям отвечают 71 конвенция, пять протоколов и 73 рекомендации. Кроме того, было отмечено, что 24 конвенции и 15 рекомендаций требуют пересмотра, а 55 конвенций и 30 рекомендаций считаются уже устаревшими актами. Соответственно, 18 рекомендаций заменены принятыми недавно актами, а пять конвенций и 20 рекомендаций по решению Конференции были изъяты. Эта работа непосредственно связана с разработкой комплексного подхода к нормотворческой деятельности, о чем идет речь в пунктах 30 и 31 настоящего документа.
9. Принятые недавно решения относительно деятельности контрольного механизма направлены также на совершенствование общего подхода к деятельности в области норм. Наиболее важным из них является новое подразделение норм на категории в целях представления докладов. Соответствующее решение Административный совет принял в ноябре 2001 года. В этом решении учитываются тематическое содержание нормативных актов и нагрузка, которую несут трехсторонние участники в связи с представлением докладов, а также объем работы в МБТ в связи с их обработкой.
10. Важно также принимать во внимание и дискуссии по проблемам развития, которые ведутся в рамках многосторонней системы, а также те возможности, которые они предоставляют для продвижения норм и основополагающих принципов и прав в сфере труда. Основанный на правах подход к проблемам нищеты и развития соответствует инициативам, предпринятым в системе ООН в целом, касающимся стратегии борьбы с нищетой, в частности Проекту руководящих принципов об основанном на правах человека подходе к стратегиям борьбы с нищетой. Принятые в ООН Цели в области развития на пороге тысячелетия, которые в настоящее время получили широкое распространение в международном сообществе, включают принципы содействия благим (социальным) методам управления, участия гражданского общества, а также другие темы, которые также имеют большое значение для международных трудовых норм. Глобальный договор ООН также способствует деятельности МОТ, направленной на обеспечение основополагающих принципов и прав в сфере труда за счет оказания технической помощи и технического сотрудничества.

### 2.4. Разработка стратегического бюджета и дальнейшая интеграция международных трудовых норм

11. Внедрение методов разработки стратегического бюджета в МОТ, сосредоточенного на Программе достойного труда, еще более повышает влияние деятельности МОТ, имеющей нормативные аспекты. Впервые метод составления стратегического бюджета был использован при разработке Программы и бюджета на 2000-01 годы. Деятельность, планируемая на каждый бюджетный цикл, направлена на достижение конкретного целевого уровня влияния в отношении каждой оперативной задачи, измеряемого с помощью одного или нескольких показателей, устанавливаемых для каждой из задач.
12. Это обеспечивает более мощный потенциал для эффективных мероприятий, направленных на содействие нормам и оказание технической помощи, на дальнейшую интеграцию норм в деятельность МОТ в целом, а также на лучшую интеграцию технических аспектов в нормотворческую деятельность. С помощью таких методов

<sup>2</sup> С марта 1995 г. по март 2002 г.

разработки программ различные подразделения МБТ и программы Инфокус могут включать нормы в свои программы работы. Это относится и к региональным структурам МОТ.<sup>3</sup>

### 3. Обзор текущей деятельности в области технической помощи и содействия

13. Вся деятельность МОТ связана с нормами как напрямую, так и через поддержку других мероприятий. Различные проекты и программы помощи МОТ направлены на создание благоприятных социально-экономических условий, содействующих улучшению условий труда на национальном уровне и лучшему применению международных трудовых норм. В этом плане вся деятельность в области технической помощи и сотрудничества, проводимая в рамках любой из четырех стратегических задач, связана с нормами, так же как и нормы связаны со всеми другими задачами. Необходимо осуществить обзор того, как это осуществляется на практике.
14. В настоящее время деятельность Департамента международных трудовых норм в области технической помощи и содействия нормам осуществляется, главным образом, в форме технических консультативных миссий. Большинство таких миссий выполняют 13 специалистов по нормам, действующие в рамках многодисциплинарных групп (МДГ).<sup>4</sup> Миссии сотрудников из штаб-квартиры в целях содействия нормам осуществляются чаще всего за счет участия в семинарах, рабочих совещаниях, симпозиумах и коллоквиумах, либо за счет оказания высокоспециализированных консультативных услуг или проведения консультаций относительно значения и применения международных трудовых норм. Кроме того, оказывается техническая поддержка совместным проектам или программам, осуществляемым с другими департаментами, которые порой имеют существенный характер. Миссии направляются также по результатам обсуждения в рамках Комитета по применению норм; по рекомендации Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, либо по предложению Комитета по свободе объединения. Миссии прямых контактов осуществляются по приглашению заинтересованного правительства с целью оказания помощи правительству и социальным партнерам в решении проблем, связанных с применением норм. Региональные, субрегиональные и национальные семинары и симпозиумы по международным трудовым нормам планируются с целью разъяснения требований некоторых конвенций, либо для представления участникам международных трудовых норм и контрольного механизма МОТ в целом. Такие курсы посещают судьи, юристы, сотрудники министерств труда, а также представители работодателей и работников.
15. Техническая помощь оказывается государствам-членам в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. В самой Декларации подчеркивается роль МОТ, связанная с оказанием помощи ее государствам-членам, в частности за счет мобилизации внешних ресурсов и поддержки. Такая деятельность основывается на планах действий, принимаемых Административным советом в отношении каждой категории основополагающих

<sup>3</sup> Хорошим примером служит успешная интеграция гендерных проблем во всю деятельность в качестве одного из главных вопросов программы и в то же время как одного из межсекторальных вопросов.

<sup>4</sup> В 1980 г. в развивающихся регионах была учреждена система постов региональных советников по международным трудовым нормам; со временем региональных советников сменили многодисциплинарные группы, охватывающие большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Специалисты по нормам в этих группах существенно увеличили объем помощи, предоставляемой государствам-членам на повседневной основе. См. GB.285/LILS/6.

принципов и прав. Подготовка этих планов действий осуществляется с учетом результатов обсуждений на Конференции и в Административном совете соответственно Глобального доклада и ежегодных докладов, представляемых в соответствии с механизмом реализации Декларации, а также с учетом мнений экспертов-консультантов по проблемам Декларации, которые излагаются в представляемом ими введении к ежегодным докладом. Деятельность, связанная с упразднением детского труда, по-прежнему осуществляется в рамках ИПЕК, которая получила дальнейшее развитие в связи с растущим спросом. В рамках Программы по Декларации и ИПЕК проводится большое количество мероприятий в области технической помощи и технического сотрудничества с государствами-членами, которые охватывают широкий круг проблем и на которые в настоящее время приходится около половины всей деятельности МОТ в области технического сотрудничества.

16. Туринский центр тесно взаимодействует с Департаментом норм и программой по Декларации в разработке учебных мероприятий для трехсторонних участников. Эти мероприятия включают курсы для правительственных чиновников, отвечающих за подготовку докладов по международным трудовым нормам; курсы для юристов, судей и преподавателей права; изучение проблем, связанных с трудовыми нормами, повышением производительности труда и развитием предприятий; изучение международных трудовых норм и проблем глобализации; а также рассмотрение прав трудящихся-женщин. На регулярной основе проводятся ежегодные учебные программы по международным трудовым нормам, которые организуются в сотрудничестве с Туринским центром в течение двух недель, предшествующих МКТ. В рамках всей учебной деятельности профсоюзов, а также в целом ряде мероприятий, проводимых другими секторами, проводятся занятия по международным трудовым нормам, относящимся к предмету, изучаемому на данных курсах.
17. Такая помощь обеспечила увеличение ратификаций или прогресса на пути к ратификации конвенций; лучшее применение конвенций независимо от факта их ратификации, включая внесение изменений в законодательство и практику; расширение профсоюзных прав; и/или повышение уровня и качества представляемых докладов. Национальные гражданские служащие, а также представители работодателей и работников проходят подготовку по вопросам обязательств, связанных с представлением докладов. Национальным трехсторонним комитетам оказывается техническая поддержка в пересмотре и анализе национального законодательства и в рассмотрении комментариев, сформулированных в Комитете экспертов по применению конвенций и рекомендаций.
18. Что касается распространения информации, то на сайте МОТ в системе Интернет представлена информация о международных трудовых нормах, ратификации конвенций МОТ и о докладах контрольных органов через базу данных ИЛОЛЕКС, которая также распространяется на компактных дисках CD-Rom. Ежемесячно на сайте МОТ отмечается более 100.000 посещений. База данных о национальном законодательстве в области труда, социального обеспечения и соответствующих прав человека, НАТЛЕКС, охватывает примерно 180 стран, причем доступ к ней можно получить через систему Интернет. В прошлом году Департамент норм выпустил компактный диск, содержащий электронную библиотеку по вопросам международных трудовых норм с основными документами по международным трудовым нормам. Эта электронная библиотека распространяется бесплатно среди трехсторонних участников и бюро МОТ на местах.

#### 4. Извлеченные уроки

19. Первый урок, который извлекли программы технической помощи МОТ по нормам и основополагающим принципам и правам в сфере труда, заключается в том, что

спрос на помощь остается большим и продолжает расти. Способность МОТ оказывать эту помощь ограничивается, главным образом, наличием средств.

20. Очевидно также, что техническое сотрудничество и нормативная деятельность взаимно укрепляют друг друга. Это демонстрирует опыт ИПЕК и Программы по Декларации. Деятельность ИПЕК в области технического сотрудничества позволила лучше понять проблемы, связанные с упразднением детского труда, что в свою очередь оказало влияние на программу нормотворческой деятельности Организации. Работа, осуществляемая ИПЕК с 1992 года, несомненно, играет важную роль в распространении информации о необходимости в дополнительных актах для более целенаправленных действий против наихудших форм детского труда. Соответственно увеличилось количество ратификаций не только новой Конвенции 182, принятой в 1999 году, но и Конвенции о минимальном возрасте (138). Количество ратификаций этой Конвенции, которая была принята в 1973 году, существенно увеличилось после того, как она была включена в кампанию за ратификацию, начатую в 1995 году после Социального саммита в Копенгагене.
21. Другой урок, который был получен в рамках программ, разработанных на основе Декларации, заключается в том, что необходимо в полной мере исследовать связь между нормами и другими областями, такими как занятость, социальная защита, социальный диалог и борьба с нищетой, чтобы получаемые результаты имели устойчивый характер. Этот подход относится и к программам, осуществление которых началось в 2000 году по проблемам свободы объединения и права на коллективные переговоры, а также в 2001 году – по проблеме принудительного труда, включая незаконный оборот людей. В 2003 году должна быть принята новая программа по проблеме дискриминации. После этого МОТ будет обладать возможностями для технического сотрудничества по каждой из четырех категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда.
22. Поэтому еще один урок состоит в том, что программа в области норм должна занимать четкое место в перспективе развития. Концепция рамок развития, основанных на правах, в которых социальный и экономический прогресс сопровождают друг друга, также переключается с концепцией достойного труда, которая сама по себе подразумевает интеграцию различных стратегических задач Организации.

## 5. ВЫЗОВЫ

23. Можно определить две взаимосвязанные программы в области норм и выявить два основных вызова, связанных с оказанием технической помощи. Непосредственная конкретная программа касается любой данной конвенции или группы конвенций и следует по пути от ратификации к применению. Помощь МОТ может потребоваться для адаптации национального законодательства и практической деятельности к положениям конвенции и обеспечения ее ратификации и применения. Техническая помощь и мероприятия по содействию могут быть направлены на: выявление потребностей, которые можно удовлетворить за счет работы по обеспечению ратификации; на сам процесс ратификации, включая лучшее понимание его последствий; на меры по содействию положениям конвенций, которые уже были ратифицированы, и на их преобразование в национальное законодательство и практику; а также на диалог с контрольным механизмом, особенно в случае возникновения возможных проблем.
24. Вторая программа должна определить нормы, которые служат составной частью потребностей достойного труда в каждой стране. Вызов заключается в том, чтобы определить конкретный характер связанных с нормами мер при обеспечении содействия достойному труду на уровне страны. Для этого необходимо увязывать нормы с возникающими потребностями, используя другие средства и инструменты МОТ. Они обязательно включают анализ нормативно-правового положения в данной

стране, а также других факторов, которые оказывают влияние на него, таких как уровень нищеты, занятость и социальная политика, уровень образования, детский труд, состояние с социальным диалогом, свобода объединения, система трудовых отношений и т.п.

25. Вопрос заключается не столько в том, как оценить потребности в действиях, связанных с нормами, в каждой стране. Ответ на этот вопрос в обычных обстоятельствах дают трехсторонние участники МОТ каждой страны на основе диалога с контрольными органами. Вместе с тем, условия обеспечения национального вклада со стороны трехсторонних участников можно было бы обсудить подробнее.
26. Роль международных трудовых норм как одной из целей технической помощи МОТ и деятельности Организации в области технического сотрудничества выходит таким образом далеко за рамки обычного списка мероприятий, связанных с определенными конвенциями и рекомендациями. Далее в настоящем документе приводится ряд соответствующих идей.

## **6. Методы совершенствования нормативного компонента программ технической помощи МОТ и мер содействия в целом**

### **6.1. Совместная разработка программ**

27. В настоящее время для реализации отдельных инициатив или проектов необходим скоординированный подход к нормам и основополагающим принципам и правам в сфере труда, а также координация действий с другими секторами и подразделениями МБТ. Программа по Декларации и ИПЕК все чаще привлекают к своей деятельности другие технические сектора. Сотрудничество может иметь различные формы, включая совместное управление проектами или мероприятиями; создание неформальных «целевых групп» или команд; а также проведение дискуссий на специальной основе. Другие технические сектора, региональные бюро и структуры, занимающиеся техническим сотрудничеством, действуют совместно в некоторых функциональных областях. Вместе с тем, в рамках разрабатываемой политики обычно содержалось предложение, в соответствии с которым должностные лица, отвечающие за тот или иной проект в области технического сотрудничества, должны были включать в него проблемы, касающиеся норм. Это может остаться на уровне минималистского подхода, когда международные трудовые нормы включаются в «другую» деятельность чисто механическим образом.
28. Для того чтобы придать организационную основу сотрудничеству на базе норм, любая техническая помощь или мероприятие по содействию должны планироваться и с самого начала разрабатываться исходя из требований о том, чтобы учитывались содержание, а также реальное и потенциальное влияние соответствующих международных трудовых норм. Для этого потребуются такие практические меры как совместное выступление на уровне МДГ, формирование надежной команды как в штаб-квартире, так и на местах, а также подготовка технического персонала по проблемам норм, имеющим отношение к их сфере компетенции. Лица, занимающиеся вопросом планирования и реализации деятельности в области технического сотрудничества, должны пройти подготовку для осуществления в рамках МДГ необходимого анализа положения с нормами на основе консультаций с Департаментом норм и специалистами по нормам. Совместная разработка программ могла бы стать важным инструментом для этой цели.

## **6.2. Включение соответствующих показателей и целей**

29. Другую возможность предоставляет процесс разработки стратегического бюджета. Вопросы ратификации, применения и соблюдения международных трудовых норм можно было бы охватить более полным образом, если им придать форму оперативных целей в рамках различных стратегических задач. Положение о содействии нормам могло бы также присутствовать в программе и бюджете по каждой оперативной цели в форме показателей и целей.

## **6.3. Интеграция на национальном уровне**

30. Несмотря на заявления о том, что трудовые нормы должны всегда направлять деятельность МОТ в области технического сотрудничества, многое еще предстоит сделать для дальнейшей интеграции этих видов деятельности. Резолюция и заключения о роли МОТ в области технического сотрудничества, принятые на Международной конференции труда в 1999 году, содержат положения о том, что четыре стратегические задачи включают соблюдение международных трудовых норм и содержат четкую цель содействия им. Следует создать благоприятную среду для содействия, реализации и применения международных трудовых норм в целях обеспечения того, чтобы техническое сотрудничество способствовало ратификации и применению конвенций.

## **6.4. Комплексный подход к нормотворческой деятельности**

31. В соответствии с комплексным подходом к нормотворческой деятельности, который был принят Административным советом в 2000 году, на Международной конференции труда будут проводиться общие обсуждения для рассмотрения всех средств действий МОТ в данной области. Помимо нормотворческой деятельности это будет охватывать вопросы содействия, технического сотрудничества, научно-исследовательской работы, а также пропагандистской деятельности. Ключевая цель этого подхода заключается в интеграции норм с другой деятельностью Организации, а также в обеспечении комплексного подхода к взаимосвязям между нормами. Одним из элементов этого подхода будет оценка фактического влияния норм.

32. Первое такое обсуждение, основанное на комплексном подходе, будет сосредоточено на вопросах безопасности и гигиены труда, которое состоится на сессии Международной конференции труда в июне 2003 года, после чего в июне 2004 года состоится обсуждение проблем трудящихся-мигрантов. Итоги этих общих обсуждений, а также обсуждений других важных вопросов позволят разработать планы действий для повышения влияния деятельности МОТ в области норм. Такие планы действий могли бы включать как разработку норм в будущем, так и методы содействия существующим нормам.

## **6.5. Налаживание диалога с трехсторонними участниками**

33. Цель формирования многодисциплинарных групп (МДГ) в регионах, охватывающих по несколько стран, заключалась в том, чтобы приблизить МОТ к своим трехсторонним участникам. Деятельность этих групп, а также вся техническая работа МОТ должны были отражать потребности трехсторонних участников и их реальные достижения и трудности. Первоначально деятельность групп строилась на основе программных целей соответствующей страны, которые разрабатывались на основе консультаций с трехсторонними участниками. В настоящее время разработаны национальные программы достойного труда, которые включают вопросы содействия и применения

международных трудовых норм в качестве одного из важных элементов, что способствует укреплению диалога между МОТ и государствами-членами.

## 6.6. Расширение трехстороннего участия

34. В марте 2001 года в рамках этого Комитета рассматривался документ<sup>5</sup> о «Возможном совершенствовании деятельности МОТ, связанной с нормами – Контрольная система МОТ». В документе предлагался ряд подходов, которые можно было бы исследовать в качестве возможных решений проблемы, связанной с рабочей нагрузкой, которую несут государства-члены в связи с представлением докладов, а также с рабочей нагрузкой контрольных органов. Высказывалась мысль о **«повышении надежности механизма трехсторонних консультаций и социального диалога на национальном уровне, ... без нанесения ущерба дальнейшему использованию специальных процедур»**. Комитет не утвердил никаких конкретных предложений по этому вопросу. Вместе с тем, значительный интерес был проявлен к тому, как социальные партнеры на национальном уровне могут играть более активную роль в деятельности МОТ, связанной с нормами, в целом.
35. В другом документе,<sup>6</sup> который был представлен на сессии данного Комитета в ноябре 2001 года, речь шла о расширении трехстороннего участия на национальном уровне. **«Предварительным условием подлинного трехстороннего сотрудничества была бы реализация положений Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144) и Рекомендации 1976 года о трехсторонних консультациях (152)»**. В ходе обсуждения подчеркивался добровольный характер конкретных национальных программ технической помощи, касающихся норм. Они были бы направлены на обеспечение лучшего применения норм на основе мнений трехсторонних участников по этим проблемам, а также на поиски возможных приоритетных путей преодоления этих проблем. Административный совет постановил **содействовать сотрудничеству за счет заключения соглашений по национальным программам помощи для решения проблем применения конвенций и других соответствующих вопросов. Он предложил Генеральному директору провести дополнительные консультации об укреплении трехстороннего участия на национальном уровне.**

## 7. Интеграция и диалог с контрольным механизмом

36. Контрольный механизм МОТ развивался в течение многих лет и в настоящее время включает дополнительные органы и процедуры, которые обеспечивают выполнение общего мандата Организации. Деятельность МОТ, в том числе деятельность ее контрольного механизма, должна вести к улучшению условий жизни и труда, к соблюдению и укреплению прав в сфере труда. Контрольная деятельность должна содействовать достижению ощутимых улучшений непосредственно на местах. Контроль не является самоцелью; это – инструмент для обеспечения достижения улучшений. Он помогает выявлять проблемы в применении международных трудовых норм, существующие как в законодательстве, так и в практической деятельности, и находить решения. Мерой эффективности контрольной деятельности в отношении норм служит уровень их влияния. Система контроля осуществляет сбор информации относительно конкретных национальных условий, в которых применяются нормы. Анализ

<sup>5</sup> GB.280/LILS/3

<sup>6</sup> GB.282/LILS/5

этой информации должен вести к лучшему пониманию реальной ситуации. В свою очередь это должно помочь МОТ определить совместно с заинтересованными государствами потребности в технической помощи и сотрудничестве для решения проблем применения в их фактическом контексте. Это также является источником ценной информации относительно наилучших методов практической деятельности.

37. Контрольная деятельность МОТ может быть эффективной лишь в том случае, если налажен диалог с государством-членом и социальными партнерами. Контрольные органы МОТ не выносят суждений правового характера. Они изучают вопросы применения конвенций; а диалог – это один из главных инструментов, имеющих в их распоряжении. Часто они предлагают методы оказания помощи со стороны МОТ заинтересованному государству-члену. Рассмотрение многих дел и различные дискуссии позволили МОТ привлекать правительства и их социальных партнеров к рассмотрению проблем и поиску их решений. В этих случаях контрольный механизм не только способствовал выявлению проблем, но и оказывал помощь в поисках путей их исправления за счет содействия МОТ.
38. Комитет экспертов на регулярной основе поощряет правительства обращаться к МБТ за помощью в решении проблем и многие из них поступают таким образом как на формальной, так и неформальной основе. МБТ стремится ответить на эти запросы в пределах имеющихся у него ресурсов и в зависимости от срочности проблемы. Эта тесная связь между контролем и помощью отличает МОТ от других международных систем контроля.

### **7.1. Нынешние тенденции в деятельности контрольного механизма**

39. Статистические данные свидетельствуют о том, что Комитет экспертов, Комитет Конференции, Комитет по свободе объединения и комитеты, учреждаемые для рассмотрения представлений, вносимых в соответствии со ст. 24 Устава, во все большей степени поощряют оказание технической помощи со стороны МОТ. Обзор замечаний Комитета экспертов за период с 1999 по 2002 годы свидетельствует о том, что в 2002 году Комитет экспертов в 38 случаях напомнил правительствам, что они могут обратиться за технической помощью МОТ в связи с применением ратифицированных конвенций. Комитет сослался на такую возможность 33 раза в 2001 году; 13 раз в 2000 году; и 16 раз в 1999 году. В некоторых случаях правительства обращаются с просьбами о технической помощи по своей собственной инициативе. В 2000 году Комитет принял к сведению два таких случая, а в 1999 году – пять случаев. В 2001 году правительства дважды обращались за технической помощью в связи с заявлениями организаций работников. За этот же период с 1999 по 2002 годы Комитет экспертов также сослался на техническое сотрудничество; четыре раза в 2002 году и девять раз в 2001 году. С подобными запросами в 2000 году обращались восемь раз, а в 1999 году – четыре раза.
40. Комитет Конференции сослался на техническое сотрудничество в трех специальных пунктах, принятых Комитетом за этот же период. В целом о наличии технической помощи упоминалось в заключениях Комитета Конференции по отдельным случаям четыре раза в 2001 году, и семь раз как в 1999, так и в 2000 году. Комитет Конференции на последней своей сессии в 2002 году привел пять случаев, когда помощь со стороны МБТ позволила правительствам выполнить свои обязательства в отношении представления докладов, а также еще четыре случая, когда такая помощь запрашивалась.

## 7.2. Повышение роли контрольного механизма МОТ

41. Контрольный механизм МОТ выявляет проблемы, связанные с применением международных трудовых норм, и поощряет шаги, направленные на преодоление и решение этих проблем в практическом плане. Использование технической помощи в качестве основного инструмента в этой связи становится уже тенденцией. В зависимости от обстоятельств, различные органы контрольного механизма могут рассматривать вопрос о том, будет ли техническая помощь способствовать решению тех или иных задач. Все подразделения МБТ должны на более систематической основе изучать комментарии контрольных органов при планировании технической помощи в связи с применением конвенций. Обычно это подразумевает установление диалога с трехсторонними участниками в соответствующих странах.

## 7.3. Повышение объема информации о потребностях в области технической помощи

42. Поднимался также вопрос о том, позволяет ли контрольный механизм выявлять не только проблемы, связанные с правильным применением международных трудовых норм, но и определять меры для внесения исправлений, в том числе за счет оказания технической помощи.
43. Для того чтобы контрольные органы могли вносить соответствующие рекомендации на этот счет, им необходимо знать потребности трехсторонних участников, а также то, какое влияние на данную ситуацию уже оказывают мероприятия, проводимые МОТ в области технической помощи и технического сотрудничества. В утверждаемые Административным советом формы для докладов можно было бы включать конкретный вопрос о том, будут ли помощь и техническое сотрудничество со стороны МОТ содействовать улучшению положения в области применения соответствующей конвенции, а также о той технической помощи, которая уже поступает со стороны МБТ и об уровне ее воздействия.

## 7.4. Представление ориентиров со стороны контрольных органов

44. На основе докладов, представляемых правительствами, а также докладов организаций работодателей и работников, ответов на комментарии контрольных органов, а также докладов миссий МОТ, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, вероятно, мог бы включать в свои доклады замечания о том, какое воздействие оказали техническая помощь МОТ и другие меры на решение проблем, связанных с применением. В ряде случаев такая практика уже используется, но ей можно было бы придать более устойчивый характер в рамках отдельных замечаний. Такой подход мог бы также способствовать наведению мостов между правовыми и техническими сторонами проблем, связанных с применением норм.
45. Рассмотрение вопросов о технической помощи в докладе Комитета экспертов позволило бы в свою очередь Комитету Конференции также затронуть этот аспект. Комитет Конференции только выиграл бы от лучшей интеграции этого аспекта проблемы в свою работу. Это помогло бы осуществлять обзор помощи, оказываемой МОТ, и ее влияния в каждой конкретной ситуации с целью обеспечения лучшего применения норм. Точно так же специалисты по нормам на местах и сотрудники Департамента норм и других департаментов в штаб-квартире имели бы более четкие ориентиры со стороны контрольных органов для планирования и реализации мероприятий в области технической помощи и содействия.

46. Включение вопроса о потребности в технической помощи и о ее влиянии в формы для докладов, представляемые в соответствии со ст. 19 и 22 Устава, позволило бы контрольным органам уделять больше внимания этому аспекту в ходе проводимых в их рамках дискуссий. В свою очередь это привело бы к дальнейшей интеграции технической помощи как одного из инструментов, связанных с нормами, и позволило бы поставить мероприятия по содействию в центр нормативной работы Организации. Это также придало бы более интерактивный характер деятельности контрольного механизма, укрепив его взаимодействие с трехсторонними участниками и техническими подразделениями МБТ. В связи с реализацией Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда вопросы о технической помощи уже включаются в соответствующие вопросники, несмотря на то, что направленность деятельности механизма реализации Декларации по естественным причинам отличается от контрольного процесса. МБТ удается использовать эту информацию при планировании мероприятий в области помощи и содействия, проводимых в связи с Декларацией, без чего трудно было бы получить требуемые результаты.

## 7.5. Оказание помощи с учетом конкретных потребностей стран

47. То, в какой мере в процедурах контрольного механизма будут учитываться мероприятия, проводимые МОТ в области технической помощи, будет зависеть от наличия информации. Помимо докладов, направляемых правительствами и социальными партнерами, будут также запрашиваться консультации со стороны специалистов по нормам, участвующих в проектах технической помощи и сотрудничества, в отношении лучших подходов к решению конкретных проблем. В процедурах контрольного механизма можно было бы также использовать информацию относительно всех видов деятельности МОТ в каждой стране. Опыт и знания других технических подразделений, а также знания специалистов на местах, участвующих в проектах, представляют собой полезное достояние для процедур МОТ, связанных с нормами.
48. В своих подходах к каждой конкретной стране МБТ могло бы сосредоточить усилия на решении как можно большего количества проблем, связанных с нормами, поднимаемых контрольными органами. Заинтересованные правительства и социальные партнеры должны были бы взять на себя обязательство сотрудничать с МБТ в целях анализа и исправления всех возникающих проблем, насколько это соответствует их потенциалу. Часто к этой деятельности пришлось бы привлекать и других участников из данной страны помимо министерств труда, например другие министерства и ведомства, а также законодательные органы, чтобы обеспечить применение конвенций. Необходимо также будет использовать и другие меры с целью устранения озабоченности, выраженной контрольными органами.
49. Это способствовало бы более активному подходу к техническому сотрудничеству в соответствии с конкретным положением каждой страны. В этой связи необходимо будет осуществлять контроль за применением 71 конвенции, которые по решению Административного совета были признаны отвечающими современным требованиям и нуждающимися в содействии. Эта помощь должна позволить добиться прогресса в ратификации и применении самых современных актов. Приоритеты в каждой стране обязательно должны отражать ее индивидуальные особенности и вырабатываться на основе тесного сотрудничества между соответствующими МДГ и структурами на местах, а также техническими департаментами в штаб-квартире. Эта помощь должна соответствовать национальным приоритетам, выявленным правительством и представителями организаций работодателей и работников, и учитывать также замечания контрольных органов. В соответствии с логикой это должно входить в рамки национальных программ достойного труда.
50. В каждой ситуации на национальном и местном уровнях повышению эффективности и реалистичности программ способствовали бы обучение и подготовка кадров, в

частности по таким вопросам, как разработка и осуществление проектов, сотрудничество с другими секторами, расширение сотрудничества с подразделениями на местах, расширение контактов с трехсторонними участниками в государствах-членах, включение как технических, так и правовых аспектов в конкретные мероприятия и анализ фактов. Опыт МОТ, связанный с упразднением детского труда и решением проблем неформальной экономики, служит хорошим примером того, как учет социальных условий обеспечивает достижение успеха. Реальное положение на местах имеет также большое значение для оценки того, какие нормы требуют пересмотра или какие дополнительные меры необходимо принять.

## 8. Особые проблемные области, требующие рассмотрения

51. Изложенный выше анализ позволяет выявить особые проблемные области, в которых можно было бы предусмотреть конкретные действия для улучшения нормативного содержания технической помощи и мероприятий по содействию, а также повысить их актуальность и влияние. К ним относятся следующие вопросы.

- *Интеграция технической помощи и мероприятий в области содействия с диалогом с контрольным механизмом МОТ.* Административный совет неоднократно заявлял о своей поддержке обеспечению синергии между техническим сотрудничеством и мероприятиями, направленными на содействие нормам. Целесообразно было бы добавить вопрос о технической помощи в формы для докладов, которые представляются на регулярной основе. С другой стороны, можно было бы поощрять правительства в более общем плане представлять информацию в своих докладах о влиянии помощи, которую они уже получают, и о возможных потребностях в дополнительной помощи со стороны МОТ. Это позволило бы контрольному механизму МОТ иметь более полное представление об усилиях, прилагаемых правительствами, в том числе с помощью МБТ. Соответственно, эти усилия в большей степени учитывались бы в рамках контрольного процесса. С этим связан также вопрос о том, как получать дополнительные ориентиры со стороны контрольных органов.
- *То, в какой степени правительства были бы заинтересованы запрашивать помощь в отношении норм, отвечающую конкретным потребностям их стран.* Административный совет уже поддержал идею о том, что помощь и консультации, предоставляемые странам, должны носить более конкретный характер. Это особенно относится к странам, которые сталкиваются с уже давно известными проблемами в связи с применением норм. Помощь могла бы предоставляться и в связи с выполнением странами их уставных обязанностей по подготовке докладов для контрольного механизма МОТ или в отношении представлений компетентным органам. Ограниченный объем средств и персонала позволяют оказывать такую помощь конкретного характера лишь ограниченному кругу стран. Такая помощь по вполне естественным причинам могла бы оказываться только на добровольной основе и с привлечением социальных партнеров.
- *Интеграция принципа соблюдения международных трудовых норм в национальные программы МОТ.* Программа достойного труда и процедура составления стратегического бюджета Организации представляют собой инструменты, с помощью которых может быть обеспечена интеграция норм в техническую деятельность. Следует еще более подчеркнуть значение сосредоточения усилий на обеспечении применения отвечающих современным требованиям конвенций и рекомендаций в целях повышения эффективности мер содействия. В программы подготовки сотрудников МБТ, занимающихся вопросами планирования и осуществления мероприятий в области технического сотрудничества, можно было бы включать и аспекты нормативной деятельности. Цель заключалась бы

в том, чтобы техническая деятельность МОТ обеспечивала продвижение отвечающих современным требованиям норм, которые в свою очередь содействовали бы устойчивому развитию.

**52. Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам, возможно, пожелает указать те области, в которых можно было бы предпринять конкретные действия.**

Женева, 2 октября 2002 г.

*Предлагаемое решение:* п. 52.