



ШЕСТОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Совершенствование деятельности МОТ, связанной с нормами: техническая помощь и меры содействия

Введение

1. Начиная с марта 2000 года Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам (LILS) Административного совета регулярно проводит обсуждение вопроса о совершенствовании деятельности МОТ, связанной с нормами.¹ В ноябре 2002 года Комитету был представлен документ о технической помощи и мерах содействия в отношении деятельности МОТ, связанной с нормами. Настоящий документ подготовлен на основе комментариев и замечаний, сделанных трехсторонними участниками во время дискуссий в Комитете LILS, а также во время различных неформальных консультаций и встреч. Цель документа заключается в кратком изложении возможностей и дальнейшего совершенствования технической помощи и мер содействия в отношении деятельности МОТ, связанной с нормами.

Общие рамки

2. Техническая помощь и меры содействия ориентированы на то, чтобы повысить осведомленность и расширить знания, укрепить национальный потенциал и мобилизовать усилия национальных трехсторонних участников Организации. Представляется, что трехсторонние участники отдают явное предпочтение рационализации использования имеющихся средств и возможностей и их дальнейшему применению для достижения поставленных целей, а не разработке новых предложений, касающихся альтернативных продуктов. Техническая помощь и меры содействия МОТ, касающиеся норм, весьма многообразны и широки. Факторы, способные привести к повышению качества, актуальности и конкретного воздействия таких мер содействия включают: рационализацию содержания помощи, расширение форм деятельности, а также совершенствование базы знаний и системы реализации. В настоящем документе представлен ряд предложений, на основе которых можно было бы расширить техническую помощь Организации в области норм.

¹ GB.285/LILS/5.

а) Реализация на национальном уровне

3. Конечной целью всей деятельности МОТ должно быть содействие применению трудовых норм на национальном уровне, а также процессу расширения национального потенциала в области соблюдения норм. Международные трудовые нормы носят универсальный характер, при этом техническая помощь и меры содействия МОТ в области, связанной с нормами, ориентированы на каждую конкретную страну; другими словами, одни и те же проекты и меры обычно не поддаются простому тиражированию и переносу из одной страны в другую. Это означает, что задачи конкретной деятельности и средства ее проведения должны определяться с учетом конкретных особенностей каждого государства и в процессе консультаций со всеми трехсторонними участниками с учетом национальных приоритетов и национальных административных и институциональных систем.

б) Меры по реализации решений Рабочей группы Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам

4. Деятельность по содействию должна также включать меры по реализации заключений Рабочей группы по политике, касающейся пересмотра норм Комитета LILS, которая завершила свою работу в марте 2002 года. За время своего существования она осуществила отбор не утративших своей актуальности конвенций, в отношении которых следует поощрять ратификацию, конвенций, которые надлежит пересмотреть, а также конвенций, которые следует денонсировать по причине ратификации странами более поздних конвенций. Рабочая группа разобралась также с ситуацией в отношении рекомендаций. Диалог с государствами-членами относительно предлагаемых Рабочей группой действий может еще более углубиться, если при подготовке конкретных мероприятий в интересах каждого государства будут учитываться его особенности и параметры.

с) Кампании по мерам содействия

5. Проводились различные кампании по мерам содействия, такие как мероприятия, касающиеся ратификации основополагающих Конвенций, кампания за ратификацию Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), а также программы по безопасности и гигиене труда и проблемам трудящихся-мигрантов, которые могут быть разработаны по итогам обсуждения этих вопросов на Международной конференции труда на основе «комплексного подхода». Проводимые до сих пор кампании доказали свою эффективность, хотя, безусловно, невозможно без конца увеличивать число и расширять масштабы кампаний, которые могут проводиться одновременно. Один из возможных подходов заключался бы в том, чтобы подготовить перечень приблизительно 20 «ведущих конвенций» по различным важнейшим вопросам, на которые были бы направлены основные меры содействия и которые бы стали примером решения задач в области достойного труда. Эти конвенции и сопровождающие их рекомендации могли бы стать предметом конкретной помощи и целенаправленных кампаний содействия. В обеспечение того, чтобы такая помощь оказывалась незамедлительно, можно было бы мобилизовать ресурсы из внешних источников.
6. Однако с учетом заключений вышеуказанной Рабочей группы Комитета LILS число конвенций, определенных как актуальные и в отношении которых поощряются меры по их ратификации, составляет 71; общее число аналогичных рекомендаций составляет 73. В ходе первоначальных консультаций высказывались мнения в поддержку

расширения технической помощи и мер содействия в отношении всего этого перечня актов при соблюдении приоритетов, установленных в Программе и бюджете МОТ на каждый двухлетний период, а также нужды и потребности национальных трехсторонних участников. Вместо того, чтобы вести речь лишь о проведении кампаний за ратификацию актов, можно было бы подумать над проведением кампаний по мерам содействия в самом широком смысле этого термина.

d) Консолидация практических материалов

7. Другой важный аспект соблюдения норм заключается в выяснении того, каким образом можно перевести их в плоскость конкретных действий. Такой инструментарий, как руководства, учебные пособия и перечни вопросов и возможных мер, вытекающих из процесса применения норм, является ценным средством оказания помощи трехсторонним участникам МОТ в этом отношении. Некоторыми примерами областей, где Бюро уже разработало широкий спектр конкретных действий, являются вопросы гендерного равенства, трипартизма, детского труда и принудительного труда; кроме того, имеются обширные материалы по конкретным мерам содействия и соблюдения отдельных норм. Разрабатывая и предоставляя вспомогательный практический инструментарий, ориентированный на конкретные результаты в области применения и соблюдения норм, МОТ может усовершенствовать взаимодействие с государствами-членами в области мер содействия и сотрудничества. Этого можно было бы добиться отдельно по каждой тематической области поэтапно и по мере появления такой возможности. При условии заинтересованности доноров в финансировании такой деятельности стало бы возможным провести в масштабах всего Бюро проекты по сбору, обработке и дальнейшей доработке ресурсов и материалов, которые могли бы послужить аналогичной цели при рассмотрении других тем.

e) Тематические базы данных

8. В настоящее время трудно найти доступную и простую в использовании информацию в отношении общего состояния дел в области норм. Это касается не только содержания и сферы общего охвата не утративших актуальности норм, но и фиксации состояния в области ратификации и применения норм по каждой из тематических областей в конкретных странах. В процессе подготовки к проведению общих дискуссий на основе комплексного подхода Бюро занимается постепенным сбором сжатой базовой национальной информации по каждой рассматриваемой теме, по мере возможности, по всем государствам-членам. Такая информация может быть дополнена кратким обзором последних полученных докладов, включая доклады, направляемые в соответствии со статьями 19 и 22 Устава МОТ (как по конвенциям и рекомендациям, так и в соответствии с мерами по реализации положений Декларации МОТ 1998 г.), равно как и доклады, направляемые в связи с подготовкой норм и общего обсуждения на Конференции. В этих докладах содержится богатейшая информация о состоянии условий труда в различных государствах, причем эта информация носит уникальный и неповторяющийся характер, но зачастую обрабатывается и используется Бюро лишь в той мере, в которой это необходимо для тех целей, для которых она запрашивалась. Такие базы данных включали бы не только замечания и комментарии контрольных органов, поскольку таковые уже существуют в ИЛОЛЕКС. Скорее они давали бы возможность ознакомления с имеющейся информацией по каждой тематической области по всем государствам-членам. Такая информация могла бы также использоваться МОТ в целях планирования и определения направленности технической помощи и мер содействия.
9. Недавно была предпринята первая попытка по интеграции существующей информации и включению ее в конкретную тематическую область по безопасности и гигиене

труда; эта работа была завершена в процессе подготовки и дальнейших мер по претворению в жизнь выводов общего обсуждения, состоявшихся на 91-й сессии Международной конференции труда в 2003 году на основе комплексного подхода. В настоящее время эта информация преобразуется в базу данных, которая к концу 2003 года будет доступна на трех официальных языках Организации в электронной форме. В зависимости от наличия ресурсов более быстрыми темпами можно было бы создавать подобные базы данных согласно положениям статьи 19 об общих обзорах в отношении групп актов. В любом случае для внутренних целей, к примеру в интересах рационализации деятельности специалистов, работающих на местах, следовало бы хранить такую национальную информацию в упрощенном формате. Безусловно, основная задача заключается в том, чтобы вести и обновлять уже созданные базы данных.

f) Меры по реализации замечаний контрольных органов

- 10.** В ходе оказания технической помощи и осуществления мер содействия необходимо принимать во внимание нормы МОТ, главным образом ратифицированных конвенций, равно как и комментарии, замечания, рекомендации и заключения различных контрольных органов МОТ. МОТ разработала механизмы, эффективно вскрывающие недостатки и проблемы в области применения соблюдения норм, однако меньшего успеха Организация добилась в переводе этой информации в плоскость конкретных коррективных мер на местах. Различные контрольные органы МОТ постоянно поощряют правительства к тому, чтобы они обращались к Бюро за содействием по разрешению проблем. Многие правительства так и поступают, причем самым различным образом. Техническая помощь должна оказываться странам более системно по результатам работы контрольных органов МОТ, дополняя ее четко разработанными мероприятиями и консультативными услугами, нацеленными на преодоление имеющихся проблем. Такая помощь может предоставляться либо специалистами субрегиональных структур, либо непосредственно штаб-квартирой с привлечением любого технического подразделения, которое способно помочь добиться желаемых результатов.
- 11.** Тот факт, что Бюро реагирует на такие запросы о помощи, а также тесные взаимосвязи между контрольными органами и подразделениями технического содействия выгодно отличает МОТ от других международных контрольных систем. В случае если необходимо предусмотреть более практически целесообразное определение путей преодоления проблем в области применения норм на местах, в ту или иную страну направляются миссии прямых контактов.

g) Проекты, ориентированные на конкретные страны

- 12.** Для удовлетворения потребностей в области норм, выявленных контрольным механизмом Организации, можно предусмотреть также мероприятия по расширению национальных потенциальных возможностей, подготовке кадров или проведению проектов технического сотрудничества, ориентированных на процесс развития. Бюро могло бы проводить более сконцентрированные усилия в поддержку индивидуальных государств по разрешению максимального числа проблем, связанных с нормами, выявленных контрольными органами в отношении конкретного государства. В таких случаях правительства и социальные партнеры должны быть заинтересованы в сотрудничестве с Бюро, с тем чтобы проводить анализ и преодолевать, по мере возможности, возникающие проблемы. В каждый двухлетний период можно было бы отбирать определенное число стран, ориентируясь на характер и содержание замечаний контрольных органов, а также с учетом потенциала этих государств по достижению положительных результатов. Этого можно было бы добиться в процессе тщательного обсуждения проблем с представителями соответствующих правительств и их социальными партнерами.

13. Основная идея заключается в том, чтобы на основе анализа ратифицированных конвенций и возможных замечаний Комитета экспертов и других контрольных органов вскрывались те проблемы, с которыми сталкиваются страны в области развития. Анализ и устранение первопричин этих проблем должны сами по себе заложить основы эффективной программы развития. Она должна соответствовать практически всем многочисленным приоритетам МОТ и, следовательно, целям Программы достойного труда. Несколько отличный вариант этого предложения уже был одобрен Административным советом в ходе общего обсуждения вопроса о совершенствовании деятельности, связанной с нормами.² Однако до сих пор ни одно государство-член Организации не выставило своей кандидатуры на этот счет, при этом следует заметить, что Бюро со своей стороны также активно не занималось этой проблемой. Поэтому Бюро могло бы обратиться к государствам-членам, которые, отвечая определенным требованиям, проявляют заинтересованность к такому эксперименту в отношении этого подхода, рассчитывая на то, что в результате можно будет вовлечь в этот процесс другие государства.

h) Учет норм в национальных программах

14. МОТ все активнее применяет национально ориентированный подход к разработке программ, с тем чтобы добиться более полного сочетания всех мероприятий по оказанию помощи с приоритетами и особенностями каждого государства. Вместо того чтобы просто удовлетворять определенный перечень потребностей стран, такие национальные программы должны сопрягаться и в свою очередь усиливать Программу и бюджет МОТ. Помимо этого они могли бы также представляться потенциальным донорам. Интеграция деятельности, связанной с нормами в процессе разработки национальных программ, позволит также укрепить взаимосвязи между нормами и такими вопросам, как борьба с нищетой и социальные аспекты глобализации. Помимо повышения в результате этого политической слаженности, это позволит более тесно сопрягать конкретные мероприятия МОТ с потребностями государств-членов в области развития.

15. Принципы составления программ в сфере достойного труда в должной мере учитывают нормы и права. В ходе дискуссий, состоявшихся в прошлом году в Комитете LILS, а также в ходе неформальных консультаций последнего времени, их участники приняли за аксиому, что все национальные программы МОТ включают компоненты, касающиеся норм, с тем чтобы повысить эффективность и действенность этих норм. Более широкое участие специалистов в области норм на местах в процессе разработки национальных программ МОТ и соответствующих мероприятий могут привести к выдвижению инициатив и проведению программ, разрабатываемых на местах, которые бы позволили более активно учитывать элементы содействия эффективности норм в достижении региональных целей. Национальные программы являются идеальным средством интеграции во всей деятельности МОТ аспектов содействия нормам.

i) Участие трехсторонних партнеров

16. Вопросы технической помощи и мер содействия, касающихся норм, необходимо обсуждать с социальными партнерами, а также с правительствами заинтересованных стран; они также должны отражать не только их потребности и приоритеты, но и мандат самой Организации. Столь же важны и трехсторонние решения, принимаемые на сессиях Международной конференции труда и Административным советом,

² GB.282/8/2.

а также участие Бюро АСТ/ЕМР и АСТРАV в качестве связующих звеньев с организациями работодателей и работников, равно как и привлечение к этому процессу их экспертов, работающих на местах. В этом отношении свою пользу могли бы принести и национальные трехсторонние комитеты МОТ, на что указывается в Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Резюме хода обсуждений

- 17.** По-видимому, вместо того чтобы отбирать одно конкретное направление или вид деятельности или делать выбор между ними, целесообразнее использовать изложенные выше подходы, поскольку они являются взаимодополняемыми инструментами и мерами. Техническая помощь и меры содействия, связанные с нормами, должны сочетать в себе все эти элементы, причем так, чтобы они четко соответствовали национальным условиям. Они должны учитывать замечания и комментарии контрольных органов, а также информацию, содержащуюся в постранных обзорах, посвященных конкретным действиям, предлагаемым Рабочей группой Комитета LILS. Помощь и меры содействия не должны ограничиваться лишь государствами, ратифицировавшими соответствующие конвенции, а должны распространяться на все страны. При этом следует учитывать не только правовые аспекты, но и технические и практические стороны. Следует выйти за рамки исключительно вопросов, связанных с ратификацией, и ориентировать свою деятельность на конечную цель, заключающуюся в полном соблюдении норм. При планировании мероприятий важную роль играет также информация, включенная в тематические базы данных. Мероприятия должны проводиться на национальном уровне, а приоритеты в каждой конкретной стране должны обсуждаться и устанавливаться трехсторонними участниками Организации в соответствующем государстве. В соответствии с этими приоритетами техническое содействие может оказываться по любой из не устаревших конвенций.
- 18.** В настоящем документе представлено резюме имеющихся средств и возможных дальнейших действий. Оптимального резонанса можно добиться в том случае, если все эти элементы будут учтены в рамках более системного подхода. Их необходимо принимать во внимание в контексте национальных действий в целом и национальных программ достойного труда, в частности, равно как и при подготовке Программы и бюджета МОТ и в совместных программных мероприятиях, проводимых штаб-квартирой и структурами на местах. Основой такого более упорядоченного подхода является регулярное использование этих механизмов специалистами и экспертами на местах, а также поддержка со стороны подразделений штаб-квартиры.
- 19.** *Комитету предлагается принять к сведению тот факт, что вышеизложенные элементы должны учитываться при разработке программ, нацеленных на совершенствование технической помощи и мер содействия, касающихся норм.*

Женева, 2 октября 2003 г.

Предлагаемое решение: п. 19.