



ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Реализация Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты в области технического сотрудничества и планы действий, касающиеся свободы объединения и эффективного признания права на коллективные переговоры**I. Введение**

1. Международное бюро труда обеспечивает реализацию Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда за счет общепропагандистских усилий, осуществления ежегодных обзоров, подготовки глобальных докладов и разработки заключений Административного совета относительно «приоритетов и планов мероприятий по техническому сотрудничеству, которые должны быть реализованы в последующий четырехлетний период» (Декларация, Приложение III В) 2)).¹ На своей текущей сессии Административный совет должен рассмотреть приоритетные направления технического сотрудничества, а также план действий по свободе объединения и эффективному признанию права на коллективные переговоры в связи с состоявшейся на Международной конференции труда дискуссией по первому докладу второго цикла глобальных докладов, представляемых в соответствии с механизмом реализации Декларации.
2. Помимо настоящего документа на рассмотрение трехсторонних участников представляются и другие документы с информацией о реализации Декларации: циркулярная записка, представляемая в июне каждого года на Международной конференции труда, об основных мероприятиях, направленных на реализацию планов

¹ См. GB.279/TC/3 о свободе объединения и эффективном признании права на коллективные переговоры, GB.282/TC/5 об упразднении всех форм принудительного или обязательного труда; GB.282/TC/5 (вновь выпущенный как GB.286/TC/2) об эффективном упразднении детского труда и GB.288/TC/4 об упразднении дискриминации в отношении занятости и професий.

действий, принятых после ноября 2000 года;² глобальные доклады, содержащие информацию о результатах и последствиях различных мероприятий, проводимых на основе каждого плана действий, например, Глобальный доклад 2004 года: «Объединение в организации в целях социальной справедливости»³ (далее именуемый «Докладом»); а также общий документ о программе технического сотрудничества, который представляется настоящему Комитету по первому пункту повестки дня в ноябре этого года.

II. Первый план действий и извлеченные уроки

3. Первый план действий по свободе объединения и коллективным переговорам был принят Административным советом на его сессии в ноябре 2000 года.⁴ Он содержит описание многодисциплинарного подхода, направленного на содействие свободе объединения и коллективным переговорам, отражает то, в какой степени опыт и деятельность, связанные с этим основополагающим принципом, взаимосвязаны и получили распространение в рамках всей Организации. МОТ взаимодействует с правительствами, работодателями и работниками (за счет разработки политики, контрольных механизмов и технического сотрудничества) в целях совершенствования законодательства, укрепления политической воли и усиления институтов, необходимых для обеспечения свободы объединения и коллективных переговоров. Правительства, в том числе многие из тех, которые не ратифицировали две соответствующие Конвенции, обращаются за консультациями и программами технического сотрудничества по реализации права на свободу объединения и коллективные переговоры. За последние четыре года многие из 50 стран, перечисленных в Докладе, провели переговоры с МБТ по различным проектам. Около половины внешней поддержки, оказываемой механизму реализации Декларации, направляется на проекты, касающиеся содействия этому принципу и праву.⁵

А) Основные виды разработанных мероприятий

4. Реформа трудового законодательства часто является самой распространенной непосредственной реакцией правительств, стремящихся преобразовать общие принципы и права в подкрепленные законодательством обязательные положения. Учитывая предоставляемые Уставом МОТ полномочия, Организация накопила значительный и успешный опыт в этой области. Положения Доклада свидетельствуют о том, что реформа трудового законодательства оказывает позитивное воздействие на статус принципов свободы объединения и коллективных переговоров на национальном уровне:
 - а) процесс подготовки проектов, обсуждения и пересмотра укрепляет принцип

² См. МОТ: *Предварительный протокол № 2*, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001 г.; МОТ: *Предварительный протокол № 6*, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г.; МОТ: *Предварительный протокол № 2*, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003 г.; МОТ: *Предварительный протокол № 7*, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

³ См. МОТ: *Объединение в организации в целях социальной справедливости*, Доклад I (B), Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

⁴ См. GB.279/TC/3, Реализация Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты и планы действий в области технического сотрудничества.

⁵ См. МОТ: *Объединение в организации в целях социальной справедливости*, Доклад I (B), глава 4, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

трипартизма и социальный диалог, поскольку МОТ требует, чтобы социальные партнеры привлекались к этому процессу на всех этапах; b) эта реформа формирует основу для законодательного охвата работников особых категорий (СЭЗ, сельское хозяйство, надомники и т.п.); c) она способствует модернизации механизмов и процедур разрешения споров; d) она обеспечивает модернизацию органов регулирования вопросов труда и процедур обеспечения применения законодательства в целях оказания эффективной помощи по реализации этих прав; e) она способствует включению положений о гендерном равенстве.

5. В Докладе отмечается, что расходы на органы регулирования вопросов труда, к сожалению, остаются на прежнем уровне или снижаются, а в большинстве регионов мира политическое влияние министерств труда падает. С 2000 года в целый ряд проектов по Декларации (например, в Восточной Африке, Центральной Америке) включались мероприятия, направленные на укрепление потенциала органов регулирования вопросов труда и инспекции труда, обеспечение применения законодательства, поощрение эффективного предупреждения и разрешения споров на основе профессиональной подготовки, всесторонней поддержки и распространения информации. Была организована подготовка для организаций работодателей и им оказывалась помощь в привлечении и закреплении новых членов за счет, например, повышения потенциала по оказанию услуг в области коллективных переговоров и методов ведения переговоров, а также за счет установления связей с повышением производительности труда. В странах, в которых осуществлялись проекты по Декларации, для организаций работников проводились мероприятия, направленные на укрепление возможностей для создания организаций, привлечения и закрепления новых членов, обеспечения представления их интересов и защиты их прав.
6. Одна из главных целей укрепления потенциала и взаимного доверия между правительствами и организациями работодателей и работников заключается в поощрении трехсторонних и двусторонних действий по различным темам, таким как минимальная заработная плата, производительность, безопасность и гигиена труда. В рамках некоторых проектов технического сотрудничества (в Колумбии, Карибском регионе, Индонезии) трехсторонним участникам была оказана помощь в формировании или укреплении трехсторонних и двусторонних институтов, а также в обучении социальных партнеров передовым методам коллективных переговоров, умению вести переговоры и методам разрешения споров.
7. Распространение информации и повышение знаний были важной частью первого плана действий. Установление партнерских отношений с радио и телевидением на международном и национальном уровнях стало одним из средств распространения информации о деятельности МОТ.
8. МОТ предпринимает попытки действовать в рамках неформальной экономики через социальных партнеров в целях объединения работодателей и работников в организации. Несмотря на достижение определенного успеха обеими сторонами (см. Доклад, стр. 102-110), многое еще предстоит сделать в этой области, что уже отмечалось в ходе дискуссии по неформальной экономике на Конференции.⁶

В) Извлеченные уроки

9. Уроки, извлеченные в результате осуществления последнего плана действий, получили свое подтверждение в ходе дискуссии на 92-й сессии Международной

⁶ См.: МОТ, *Предварительный протокол № 25*, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г., пп. 17, 31-34 Заключений.

конференции труда.⁷ Несмотря на определенный прогресс с точки зрения ратификации и совершенствования национального законодательства, правительствам еще предстоит преодолеть целый ряд правовых и практических препятствий, которые затрудняют реализацию этих прав.

10. Условием достижения успеха в каких бы то ни было усилиях является политическая воля сторон, стремящихся к преобразованиям, а также согласие между ними. Большое значение имеют предварительные и текущие консультации с правительством и социальными партнерами. Следует также признать, что для изменения подходов, законодательства, институтов и практики необходимо в течение целого ряда лет прилагать настойчивые усилия на национальном уровне. Если в решении конкретных вопросов могут помочь индивидуальные целевые семинары и рабочие совещания, то для действий долгосрочного характера необходимо проводить системные реформы в рамках всей страны.
11. Подлинные усилия, направленные на изменение или реформу трудового законодательства (Украина, Замбия, Кения, Индонезия), в значительной степени опираются на активное трехстороннее участие и комментарии общественности. Такая практика укрепляет принцип трипартизма и процессы демократического принятия решений. Сотрудничество с МОТ обеспечивает понимание разработчиками правовых положений ратифицированных конвенций и содержания международных трудовых норм. Сотрудничество с членами парламента, там где это уместно, может помочь обеспечить понимание содержания и сути законопроектов теми, кто должен преобразовать их в законы. Механизм реализации нормативных правовых актов, сопровождающих законодательство, должен разрабатываться на трехсторонней основе.
12. Усилия по оказанию помощи трудовым судам и судьям были направлены на подготовку специалистов по международным трудовым нормам и ратифицированным конвенциям, оказание помощи в создании систем управления для эффективного рассмотрения дел и ускоренного принятия решений, а также в подборке дел и судебных решений для обеспечения большей последовательности и согласованности в принятии решений. Министерством труда удалось повысить качество внутреннего управления, проведения инспекций, а также ускорить разрешение споров за счет процедур примирения и посредничества, что является результатом подготовки в рамках МОТ. Успешной оказалась также подготовка специалистов для министерств по вопросам лоббирования правительства в целях увеличения бюджетных ассигнований.
13. Подготовка специалистов по коллективным переговорам и методам ведения переговоров часто оказывает наибольшее влияние в тех случаях, когда осуществляется отдельно для профсоюзов и работодателей, но также и на двусторонней основе. Подход, основанный на подготовке инструкторов, может быть успешным в тех случаях, когда инструкторы достигают надлежащего уровня квалификации, а МОТ и социальные партнеры обязуются использовать их. В большинстве случаев группы должны состоять из представителей организаций работодателей и работников, а также их членов на уровне предприятия. Подготовка приносит успешные результаты, когда она охватывает не только юридические рамки, касающиеся коллективных переговоров, но и методы ведения переговоров, предупреждение и разрешение споров, а также связь с производственными показателями и производительностью предприятия.
14. Распространение успешной практики с помощью национальных сетей организаций работодателей и работников, а также через министерства труда на национальном

⁷ См.: МОТ, *Предварительный протокол № 14*, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г.

уровне и уровне провинций создает мультипликационный эффект. МОТ может оказывать поддержку этому процессу за счет предоставления учебных материалов, квалифицированных специалистов, списков экспертов и инструкторов, баз данных и т.п.

III. Второй план действий, касающийся свободы объединения и эффективного признания права на ведение коллективных переговоров

- 15.** Как видно из Доклада, проводимая на регулярной основе деятельность в области технической помощи, а также проекты технического сотрудничества, осуществляемые МБТ в целях содействия Декларации, включая вопросы информационного обеспечения технической деятельности, оказывают реальное влияние, хотя еще слишком рано давать всеобъемлющую оценку. В этой деятельности принимают участие некоторые подразделения из различных секторов (в частности, LIPSYND, IFP/DIALOGUE, ACTRAV и АСТЕМР), которые выступают как самостоятельно, так и в рамках проектов и мероприятий, проводимых по линии Декларации. Этот план действий никоим образом не изменяет текущую деятельность контрольного механизма, включая специальные процедуры Комитета по свободе объединения. Однако он должен внести вклад в успешную реализацию рекомендаций контрольного механизма по вопросам свободы объединения и коллективных переговоров.
- 16.** В ходе дискуссий, состоявшихся на 92-й сессии Международной конференции труда, была выражена поддержка четырем задачам, предлагаемым в Докладе: 1) необходимо стремиться к всеобщей ратификации Конвенций 87 и 98, а также обеспечивать применение содержащихся в них принципов; 2) будущие мероприятия и программы должны укреплять деятельность, направленную на оказание поддержки в создании организаций и ведении коллективных переговоров для уязвимых категорий населения, упомянутых выше; 3) необходимо тщательно изучить средства, с помощью которых можно использовать принципы свободы объединения и коллективных переговоров для формирования организационных рамок для рынка труда и которые содействуют устойчивому социально-экономическому развитию; 4) МОТ следует углублять свою базу знаний, включая статистическую информацию, касающуюся свободы объединения и коллективных переговоров, и укреплять тем самым свои консультативные услуги и свою информационно-пропагандистскую деятельность. Все эти задачи необходимо осуществлять на основе практических уроков, полученных в рамках деятельности по проблемам свободы объединения и коллективных переговоров, осуществляемой МБТ и трехсторонними участниками.
- 17.** Необходимо укреплять и расширять деятельность в области технического сотрудничества и разработки политики, причем особое внимание необходимо уделять распространению этих основополагающих прав на работников, которые традиционно ими не охватываются, и которые перечислены в Докладе – государственный сектор, сельское хозяйство, СЭЗ, мигранты и надомники, а также работники неформальной экономики. Слишком часто женщины имеют чрезмерное представительство в этих группах. Организации работодателей и работников должны повышать свое представительство и охват за счет поощрения различных подходов в своих организациях, предложения новых услуг и/или создания союзов с другими группами или ассоциациями. Организации работодателей и работников и их члены только выиграют от решительных усилий, направленных на развитие систем коллективных переговоров и методов, адаптированных к новым структурным, экономическим и производственным реалиям, в которых особое внимание будет уделяться содействию политике и практике равных возможностей.

- 18.** Результатом глобальной экономической интеграции стало то, что трудовые отношения и социальный диалог стали предметом большего числа инициатив, предпринимаемых на региональном и международном уровнях. Важно обеспечить, чтобы эти меры укрепляли принципы и права, связанные со свободой объединения и коллективными переговорами.
- 19.** Исходя из уроков прошлого и приоритетных направлений работы в будущем, заинтересованные страны в каждом регионе могли бы получать помощь в проведении трехстороннего анализа препятствий, мешающих ратификации и/или осуществлению соответствующих актов. Вопросы, связанные с осуществлением, включают: разработку, обновление и реформирование соответствующего трудового законодательства; способность судей, юристов и работников органов регулирования вопросов труда обеспечивать соблюдение этого принципа; наделение полномочиями социальных партнеров (как работников, так и работодателей, и их организации) в целях формирования организаций трехсторонних участников и проведения коллективных переговоров; практические административные вопросы, касающиеся процедур признания и регистрации; разработка и распространение информации о передовой практике в области свободы объединения и коллективных переговоров (включая влияние этого принципа на производительность и эффективность управления на уровне предприятия, отрасли и на уровне всей экономики).
- 20.** На основе такого предварительного анализа в рамках национальных трехсторонних планов действий определялись бы возможности и процедуры для преодоления препятствий, а также различные уровни, на которых потребуется принимать меры – предприятие, отрасль, национальный и международный уровень. В национальные планы можно было бы включить:
- i) пути и средства включения и охвата уязвимых категорий работников;
 - ii) содействие передовой практике повышения производительности за счет коллективных переговоров на отдельных предприятиях и в отдельных секторах;
 - iii) разработка сводов практических правил, руководств и пособий по эффективным трудовым отношениям в целях реализации результатов анализа и соответствующих мер.
- 21.** Эти программы будут включать меры по распространению извлеченных уроков среди других стран, а также меры по подготовке кадров и формированию потенциала. В реальном секторе экономики эта работа будет сосредоточена на подготовке программы передовой практики на уровне предприятия или сектора с целью содействия улучшению трудовых отношений, системам эффективного разрешения споров, повышению производительности труда за счет коллективных переговоров, а также в целом лучшим отношениям на основе консультаций. В рамках неформальной экономики, а также на малых и средних предприятиях основные мероприятия будут направлены на: повышение членского состава в организациях работодателей и работников, а также на оказание поддержки профсоюзам в привлечении в свои организации лиц, не являющихся членами профсоюза; лучшее ориентирование и оказание более содержательных услуг этими организациями трехсторонним участникам; изучение конкретных средств распространения информации и проведения консультаций, а также выявление мер (в качестве альтернативы непосредственно коллективным переговорам, там где это не представляется возможным) в целях гарантии коллективного права на организацию и ведение переговоров.
- 22.** МБТ будет изучать передовую практику, накопленную в рамках проектов технического сотрудничества в этой области, включая проекты, осуществляемые многосторонними и двусторонними агентствами. На этой основе будет подготовлен сборник материалов по передовой практике в области свободы объединения и коллективных

переговоров для различных категорий работников и секторов. Еще один элемент будет заключаться в расширении группы специалистов по свободе объединения, начало которому было положено в рамках проекта по свободе объединения, проводимого в Турине в 2000-2003 годах. Это помогло бы навести мосты между отдельными делами, рассматриваемыми Комитетом по свободе объединения, и национальными проблемами в области применения, с целью расширения потенциала МБТ в решении вопросов, поднимаемых контрольным механизмом. Наконец, значительное внимание уделяется и будет уделяться вопросам разработки и распространения статистических данных, касающихся свободы объединения и коллективных переговоров.

23. Эти задачи решают различные технические программы и полевые подразделения МБТ. Для реализации этого плана действий нет необходимости создавать новые организационные подразделения. Однако необходимо укрепить сотрудничество между всеми соответствующими подразделениями, действующими в рамках механизма реализации Декларации, за счет укрепления существующих связей и подключения других соответствующих подразделений МОТ. Национальные трехсторонние планы действий будут также входить в страновые программы достойного труда МОТ, что будет облегчать взаимодействие между МОТ и другими организациями, осуществляющими соответствующие мероприятия.
24. Предлагаемый план действий требует значительной внебюджетной поддержки. Важно, чтобы этот предлагаемый план действий получил надлежащее финансирование, поскольку, как отмечается в Докладе, свобода объединения и коллективные переговоры являются принципами и правами, имеющими первоочередное значение для трех остальных категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда, а также потому, что условия глобализации требуют, чтобы организации работодателей и работников обладали все более мощными представительными функциями для ведения переговоров и выполнения определяющих функций в борьбе за достойный труд.
25. *Административный совет, возможно, пожелает поддержать подход, изложенный в настоящем документе, и просить информировать его через Комитет по техническому сотрудничеству об осуществлении предлагаемой деятельности.*

Женева, 28 сентября 2004 г.

Предлагаемое решение: пункт 25.