

Международная конференция труда, 96-я сессия, 2007 г.

Доклад V

Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации

Пятый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-418139-9
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2007

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ 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. Там же можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий, которые можно также заказать по электронной почте по адресу: pubvente@ilo.org. Посетите наш веб-сайт www.ilo.org/publns

Компьютерная верстка TTR: индекс Confrep/ILC96-V-2007-4-54-Ru.doc

Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие Более энергичные действия МОТ: удовлетворение потребности в социальных измерениях глобализации посредством Программы достойного труда	v
Глава 1. Укрепление институциональных потенциальных возможностей МОТ: вопрос управления	1
А. Более высокая эффективность – вопрос убеждения благодаря более рациональному использованию имеющихся средств действий	3
В. Более высокая эффективность зависит от принятия комплексного подхода в отношении содействия уставным задачам в соответствии с концепцией достойного труда	4
Глава 2. Сочетание глобальных целей с национальными действиями: совершенствование методов «вертикального» управления	7
А. Характер сегодняшних вызовов: более эффективное сочетание национальных потребностей со средствами действий МОТ в целях содействия четырем стратегическим задачам	7
1. Укрепление взаимосвязей между реальными потребностями и имеющимися возможностями, позволяющими добиваться выполнения каждой задачи	7
2. Достижение универсального прогресса на пути реализации стратегических целей достойного труда	8
В. Возможное решение: периодическое рассмотрение Международной конференцией труда новой информации о каждой стратегической задаче, связанной с целями достойного труда	9
1. Двухединная задача: более близкое знакомство с реалиями сегодняшнего дня и осознание необходимости совершенствования методов управления средствами действий	10
2. Основные принципы механизма проведения периодических обзоров	12
С. Выводы	21
Глава 3. Комплексные действия в интересах достойного труда: укрепление методов «горизонтального» управления	23
А. Характер вызова: переход от наложения стратегических задач к их интеграции	23
В. Условия содействия эффекту синергии между задачами	24

1. Техническое сотрудничество, направленное на укрепление потенциала в рамках СПДТ для содействия комплексному подходу.....	24
2. Проверка с помощью эмпирических методов эффекта синергии между стратегическими задачами посредством взаимного обогащения опытом.....	28
3. Посредством «пропаганды» и поощрения нормативной деятельности	34
Глава 4. Новые партнерства в интересах достойного труда	35
А. Двусторонние, региональные и многосторонние соглашения: их влияние на роль МОТ и на содействие солидарности в решении стратегических задач достойного труда.....	36
1. Влияние на Программу достойного труда и на ценности и принципы МОТ	37
2. Влияние на содержание задач и норм МОТ.....	39
3. Влияние на целостность процедур МОТ	40
В. Содействие сближению общих интересов и экономических и социальных задач, стоящих перед другими соответствующими многосторонними организациями	42
1. Какие задачи?	43
2. С помощью каких методов?	46
С. Укрепление роли государств в партнерстве с другими заинтересованными сторонами	48
Глава 5. Поступательность движения	51
А. Уставные рамки для возможных реформ в области управления.....	51
1. Меры совершенствования методов управления, на которые можно было бы пойти независимо от принятия «авторитетного документа».....	51
2. Ценность возможного «авторитетного документа»	53
В. Возможные формы «авторитетного документа» и различия между ними	57
1. Возможные варианты на 2007 год	57
2. Различия между сферами правового охвата авторитетного документа, принятого в рамках общего обсуждения, и возможным нормативным актом (что можно было бы предусмотреть лишь после 2007 года).....	58
3. Различные практические последствия	59
Заключительные замечания	61
Приложение I. набросок: элементы структуры возможного «итогового документа»	63
Приложение II. Перечень возможных вопросов, предлагаемых для рассмотрения Конференцией.....	67

Предисловие

Более энергичные действия МОТ: удовлетворение потребности в социальных измерениях глобализации посредством Программы достойного труда

Я верю, что 96-я сессия Международной конференции труда откроет уникальную возможность проявить институциональное лидерство в рамках административного управления МОТ. Безусловно, ничто не может помешать Международной конференции труда и Административному совету принимать такие решения, которые бы позволили им и Организации в целом стать более эффективными и действенными механизмами в том, что касается оказания услуг трехсторонним участникам МОТ в условиях глобализации. Это заставило Административный совет принять решение о включении в повестку для сессии Конференции текущего года вопроса «Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации».¹

Спустя три года после опубликования доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации – *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*,² дискуссии относительно процесса глобализации перестали ориентироваться на безрезультативную конфронтацию между ее сторонниками и ее противниками и

¹ Доклад Генерального директора – *Справедливая глобализация: Роль МОТ* – на 92-ю сессию Международной конференции труда 2004 года, касающейся дальнейших мер МОТ по докладу Комиссии, вызвал к жизни идею предоставления возможности трехсторонним участникам проанализировать указанные институциональные измерения более тщательно, в рамках правовых структур, что позволило бы Организации выразить свое мнение. Вопрос о дальнейших мерах, которые следовало бы предпринять по итогам обсуждения на Конференции, таким образом, был вынесен на обсуждение Административного совета в ноябре 2004 года: во-первых, ему было предложено посредством своей Рабочей группы по социальным аспектам глобализации высказать свое мнение относительно практических последствий доклада Комиссии с точки зрения будущей деятельности программ МОТ; и, во-вторых, в контексте предварительного обсуждения повестки дня сессии Конференции 2007 года, необходимо было выяснить, ожидает ли он получить предложение на этот счет, с точки зрения любых возможных институциональных последствий (МОТ: *Меры по реализации доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации*, Административный совет, Рабочая группа по социальным аспектам глобализации, 291-я сессия, Женева, ноябрь 2004, GB.291/WP/SDG/1). После проведения неформальных консультаций в феврале 2005 года Административный совет подтвердил, что, учитывая необходимость дальнейших консультаций, он хотел бы получить соответствующее предложение по этому вопросу. Таким образом, после внесения документа, подготовленного в проекте после трехсторонних консультаций, проведенных в октябре 2005 года, были достигнуты широкие договоренности на сессии Административного совета в ноябре 2005 года о том, что вопрос в целях общего обсуждения, озаглавленный «Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации» должен быть включен в повестку дня сессии Конференции 2007 года (МОТ: Minutes of the 294th Session, Административный совет, 294-я сессия, Женева, ноябрь 2005, GB.294/PV, п. 43).

² МОТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Женева, 2004.

стали в большей мере ориентироваться на конструктивный диалог относительно того, какой характер следует придать глобализации, чтобы она стала справедливой, что сегодня считается необходимым почти всеми. Всемирная комиссия во многом способствовала тому, чтобы оказать содействие и всячески стимулировать такое развитие ситуации, учитывая интересы сторонников той и другой страны. Комиссии удалось согласовать заключение, поскольку она не поступилась принципами уважения процесса диалога. Для МОТ в этом нет ничего удивительного, поскольку мы знаем, что трипартизм и социальный диалог являются жизненно-важными механизмами нахождения точек соприкосновения и выработки согласованных обязательств во имя достижения прогресса в эпоху стремительных изменений в мире труда, которые в значительной степени происходят под давлением различных сил, которые объединены общим термином «глобализация».

Перед настоящим докладом об *Укреплении потенциальных возможностей МОТ* не ставилась цель резюмировать ход тех дискуссий, которые проводились в начале десятилетия. Скорее это стремление помочь Международной конференции труда занять объективную позицию и поразмышлять над наиболее рациональными возможностями укрепления механизмов Организации и, тем самым, расширением потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия своим государствам-членам. В нем сделана попытка заложить основы для всеобъемлющего и беспристрастного анализа целого ряда институциональных сдвигов, которые происходят на фоне стремительно формирующейся глобальной рыночной экономики. Такой перспективный взгляд позволяет также нам воочию увидеть, какие глубокие изменения произошли в новую эру глобализации. В настоящее время видоизменяется вся международная архитектура, частью которой является МОТ. Будущее стран, компаний и трудящихся женщин и мужчин все в большей мере зависит от решений, принимаемых в других частях планеты. Возможно, закономерности и логика сотрудничества видоизменяются более медленными темпами, чем острота конкурентной борьбы, высвобождаемая технологическими изменениями и либерализацией рынка, однако эти закономерности столь же строги. Видение более справедливого мира, в котором фундаментальные ценности, законности, достоинство человека, уважение, справедливость, терпимость и солидарность закладывают основы практическим действиям во имя построения лучшего общества, сплачивает людей в их поисках новых путей объединения своих усилий для достижения общих целей. Их отсутствие создает благодатную почву для социальной и политической нестабильности.

Одной из наиболее широко признанных, а, возможно, и разделяемой всеми целей является цель обеспечения достойного труда. В настоящее время Программа достойного труда МОТ пользуется глобальной поддержкой в качестве основного источника усилий международного сообщества по сокращению масштабов бедности и обеспечению устойчивого развития, а также является стержнем процесса глобализации, который должен носить справедливый и интеграционный характер. Постоянно расширяются и без того большие надежды на то, что МОТ сможет обеспечить поддержку и придать новый энергичный импульс устремлениям всех людей планеты к полной и продуктивной занятости и достойному труду для всех. Но мы не в состоянии добиться реализации столь дерзновенных замыслов лишь своими силами. Для этого необходимо более широкое и активное международное и национальное сотрудничество по всем без исключения политическим направлениям. Кроме того, это требует и укрепления МОТ.

Как обычно, речь идет о докладе Генерального директора, но при этом этот доклад является также продуктом широких консультаций, нацеленных на выяснение того,

каких действий наши государства-члены ожидают от МОТ в ближайшие годы и каким образом наши механизмы сотрудничества могут получить дальнейшее развитие, чтобы удовлетворить их потребности и ожидания. В нем предлагаются различные возможные институциональные новшества. Хотя все они заслуживают тщательного рассмотрения – каждое по отдельной причине – все они тесно взаимосвязаны. Их сила заключается в том, что они позволяют использовать потенциал, заложенный в действующем Уставе, и что они учитывают лишь изменения в действующей практике, которые позволяют добиваться «добавленной стоимости». При этом в своей совокупности они означали бы глубокие реформы, ведущие к повышению нашей эффективности, наряду с реагированием на новые изменения, происходящие в мире труда.

Источником силы и индивидуальной неповторимости МОТ является трипартизм. Поэтому основной темой доклада, равно как и дискуссий, с учетом итогов которых он был подготовлен, являются размышления о том, каким образом трехсторонний механизм Организации может быть применен более рационально и эффективно в 21-м столетии. Настоящий доклад, бесспорно, носит глубокий аналитический характер, поскольку в нем подробно рассматриваются сфера охвата институциональных реформ, а также те изменения, которые могут содействовать укреплению собственного потенциала Организации. В первую очередь, это доклад, касающийся методов управления, а также вопросов возможного совершенствования порядка функционирования Конференции и Административного совета, что может повысить коллективное воздействие со стороны трехсторонних участников. В наших силах, в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, добиться реализации целей Программы достойного труда с учетом национальных реалий.

Поступательность движения предусматривает нахождение наиболее рациональных путей выражения наших обязательств и устремлений в документе, в котором подчеркивается сложность решения задачи дальнейшего укрепления МОТ, на что МОТ заслуженно могла бы рассчитывать. Открытым остается вопрос о точной форме такого выражения, однако в процессе консультаций сформировалось единое мнение о том, что последующий итоговый документ должен носить авторитетный характер. Поэтому доклад завершается кратким резюме предложений относительно подготовки такого «авторитетного документа». Важным институциональным проявлением такого авторитетного заявления со стороны Международной конференции труда было бы то, что МОТ, выступившая инициатором концепции достойного труда и заручившаяся глобальной поддержкой соответствующих принципов, в определенном смысле будет сохранять за собой «торговую марку» и выработает ее интерпретацию для использования в других контекстах.

Роль МОТ в рамках многосторонней системы

За свою длительную историю МОТ претерпела ряд коренных изменений в ориентации своей деятельности. Созданная в 1919 году для решения проблем, возникших в начале 20-го столетия на первом этапе глобализации до 1914 года, и в целях преодоления последовавшей глубокой напряженности в социальной и трудовой сферах, МОТ должна была решить задачи, связанные с глобальным кризисом, отходом на позиции экономического протекционизма, расширением идеологий, которые отвергали основополагающие демократические ценности, а также с последствиями Второй мировой войны.³ Ей удалось выжить, и новый импульс ее деятельности придала Филадельфийская декларация 1994 года, послужившая главным движителем новой международной

³ См. A. Alcock, *History of the International Labour Organisation* (London, Macmillan Press, 1971).

архитектуры, мира и развития; при этом перед Организацией ставилась ясная цель – нахождение баланса с бреттонвудскими учреждениями. Однако такое видение было искажено «холодной» войной. Тем не менее, даже хотя она и занимала самые передовые позиции в борьбе идей в отношении того, каким образом необходимо обеспечить экономическое и социальное развитие, МОТ имела возможность обновлять свою деятельность и реагировать на тенденции, проявляющиеся в том, чтобы положить конец игу колониализма; она также прилагала громадные усилия к тому, чтобы расширять свои ряды за счет независимых развивающихся государств. Новая эра началась приблизительно в 1990-х годах, когда было покончено с «холодной» войной. МОТ сыграла важную роль в окончательном свертывании тоталитарного контроля за организациями работников и за предприятиями, что являлось камнем преткновения в вопросах разделения Европы, а также в искоренении апартеида в Южной Африке, равно как и в решении других международных проблем. В это же время в обиход вошел термин «глобализация», и в настоящее время он получил широкое распространение и означает то, каким образом в результате развала политических блоков открытие торговых и финансовых рынков и свобода международной конкуренции и иностранных инвестиций, наряду со стремительным распространением радикальных технологических изменений, коренным образом трансформировали социальные и экономические взаимосвязи внутри стран и между ними.

Наглядным проявлением изменений, с точки зрения конъюнктуры всей деятельности МОТ, стали события 1995 года, когда была успешно проведена Встреча на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене. Эта идея была предложена мной, когда я занимал пост Посла Чили при Организации Объединенных Наций, и в последствии мне была оказана честь быть избранным председателем Подготовительного комитета этого Саммита. У меня остались неизгладимые личные воспоминания об этом опыте. Кроме того, у меня была возможность поддерживать тесные контакты с группами работников и работодателей МОТ. Такая глобальная Конференция, посвященная вопросам социального развития, участниками которой стали около 120 глав государств и правительств, была немыслима десять лет назад, и столь же немыслимо было добиться консенсуса относительно программы, включающей 10 обязательств, относительно сокращения масштабов бедности, борьбы с безработицей и социальной изоляцией. Однако к середине 1990-х годов все шире стало признаваться, что преимущества и возможности глобализации разделяются неравномерно, и многие люди выражали по этому поводу свое глубокое беспокойство. Саммит по социальным вопросам является ключом к пониманию роли, которую играет МОТ сегодня и будет выполнять завтра. На нем были рассмотрены коренные социальные вопросы, поднятые в Филадельфийской декларации, в разрезе сегодняшних условий глобализации. логическим итогом работы Саммита было признание того, что для выполнения всех 10 обязательств необходимо укрепить трехстороннюю нормативную систему МОТ.

В результате в Копенгагенской декларации и в Программе действий была подчеркнута роль МОТ и ее обширный мандат, причем в Программу действий было включено обязательство «содействовать цели полной занятости в качестве основного приоритета нашей экономической и социальной политики, чтобы позволить всем мужчинам и женщинам обеспечить себе надежный и стабильный уровень жизни, благодаря свободно избранной и продуктивной занятости и труду». На Социальном саммите впервые на столь высоком уровне было официально заявлено, что крайняя нищета должна быть искоренена, а не смягчена. Такое решение, принятое консенсусом, заложило основу Целей развития тысячелетия по вопросам бедности. Однако Цели развития тысячелетия не учли самой главной предпосылки для решения этой задачи. В них не предусматривалась взаимосвязь между расширением занятости и сокращением масштабов бедности и, как показали дальнейшие события, в них подчеркивалась ведущая роль МОТ, но при этом вещи не назывались своими именами.

Среди проблем, включенных в Копенгагенскую декларацию, которым я уделил особое внимание, было обязательство стремиться к достижению «цели обеспечения качественных рабочих мест и гарантий, основных прав и интересов работников, и в этих целях свободно содействовать соблюдению соответствующих конвенций Международной организации труда, включая те из них, которые касаются запрещения принудительного и детского труда, свободы объединения, права на объединение и на ведение коллективных переговоров, а также принципа недопущения дискриминации». Усиление функции нормотворчества МОТ представлялось чрезвычайно важным фактором во время, когда дерегулирование представлялось как магическое средство, которое способно придать рынками такие силы, что они смогут вылечить все широко распространенные экономические и социальные болезни.

Принятием в 1998 году Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда было обеспечено действие нового акта МОТ, построенного на этом консенсусе, а также сформированы новые средства действий Организации. В дальнейшем этот акт оказался важным ориентиром для многих государственных и частных органов, занимающихся проблемами создания социальной базы глобального развития. Говоря словами преамбулы Декларации, «для усиления связей между социальным прогрессом и экономическим ростом особое значение и смысл имеет гарантия соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда, так как она позволяет заинтересованным лицам свободно и на равных условиях требовать своей справедливой доли в богатстве, созданию которого они помогали, а также дает им возможность полностью реализовать свой человеческий потенциал».

В следующем 1999 году в своем докладе на сессию Международной конференции труда мною было предложена концепция достойного труда. В докладе определены и проанализированы три взаимосвязанные и стоящие перед МОТ проблемы: «менять ориентиры ее программы, пересматривать ее философию в соответствии с языком современных нужд и мобилизовывать внешних партнеров для получения ресурсов и приобретения экспертных знаний». Далее в нем конкретно указывается, что «первостепенная задача МОТ на сегодняшний день заключается в том, чтобы женщины и мужчины имели возможность получить достойную и продуктивную работу в условиях свободы, равенства, экономической безопасности и человеческого достоинства. В этом сегодня состоит главная задача Организации. Достойный труд стоит в центре внимания всех ее четырех стратегических задач: содействие правам в сфере труда; занятость; социальная защита и социальный диалог. На ближайшее будущее им должна руководствоваться ее политика, и им должна определяться ее международная роль».⁴

В последующие годы были подготовлены четыре дополнительных доклада Генерального директора, которые были представлены Международной конференции труда. В докладе 2001 года – *Сократить дефицит достойного труда: глобальный вызов* – рассматривается вопрос создания комплексных стратегических основ в рамках МОТ, на национальном уровне, а также как наш вклад в согласование усилий всей многосторонней системы.⁵ Я указывал, что благодаря решению одновременно всех четырех стратегических задач, мы как организация можем обеспечить поступательность движения и согласованность действий. Сокращение разрыва между реалиями сегодняшнего дня и устремлениями должно начинаться с преодоления глобального дефицита

⁴ МОТ: *Достойный труд*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 87-я сессия, Женева, 1999 (сс. 3-4).

⁵ МОТ: *Сократить дефицит достойного труда: глобальный вызов*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 89-я сессия, Женева, 2001.

достойного труда. Таким образом, в этом докладе проанализирована серьезность имеющихся проблем, связанных с отсутствием достаточных возможностей в области занятости, неадекватной социальной защитой, лишением работников их прав в сфере труда, а также недостатками в области социального диалога. В нем отмечается, что для многих людей достойный труд является наиболее прямым путем борьбы с бедностью и обеспечения более строгой законности глобальной экономики.

Доклад на сессию Конференции 2003 года – *Труд как средство борьбы с бедностью* – посвящен именно этой теме.⁶ В нем упор сделан на проблемах трудящейся бедноты и неимущих слоев, исключенных из сферы трудовой деятельности. В нем показано, что «дивиденды достойного труда» достаются семьям и обществам в целом благодаря согласованным усилиям по сокращению масштабов бедности и что труд является наилучшим средством покончить с бедностью. Признавая тот факт, что нет возможности законодательным порядком расширить занятость и покончить с бедностью, в этом докладе прослежено, каким образом МОТ может наиболее рационально вносить свой вклад в этот длительный и сложный процесс, требующий того, чтобы все слои общества работали сообща. Доклад завершается предложением, адресованным Международной конференции труда, возобновить свои трехсторонние обязательства и приверженность делу оказания содействия всем людям и обществам освободиться от оков глобальной бедности – и этот призыв был услышан и искренне поддержан.

В докладе 2004 года – *Справедливая глобализация: Роль МОТ* – проанализировано, каким образом МОТ может принять дальнейшие меры по основной рекомендации Всемирной комиссии о том, что достойному труду необходимо придать характер глобальной цели, а не только цели, стоящей перед МОТ.⁷ В нем было отобрано шесть политических тем широкого охвата, которые, как представляется, требуют более тщательной проработки: национальная политика по решению проблем глобализации, достойный труд в глобальных производственных системах, согласованность глобальной политики в целях обеспечения роста, инвестиций и расширения занятости, создание социально-экономических основ, глобальная экономика и трансграничные передвижения лиц, а также укрепление системы международных трудовых норм. Мой вывод заключался в том, что основная реакция МОТ на призыв Комиссии в отношении создания многосторонней системы по расширению участия и подотчетности должна проявляться в активизации в глобальных масштабах трипартизма, чтобы добиться нашего наиболее заинтересованного участия в придании социальной направленности процессу глобализации.

Доклад 2006 года – *Изменение моделей и структур в сфере труда* – преследовал цель глобального взгляда на накопленный опыт и знания в сфере труда.⁸ В нем указывается на то, что настало время возможностей, но одновременно и сомнений в отношении того, как можно преодолеть некоторые барьеры и преграды, мешающие женщинам и мужчинам в полной мере реализовать свой потенциал; в нем проанализированы также условия, в которых высококачественные рабочие места, закладывающие основу гарантий более высокого уровня жизни, становятся все более дефицитными. Этот доклад отличается от предыдущих трех докладов тем, что в нем сделана попытка проанализировать базу знаний МОТ, которая бы позволяла удовлетворять более широкие

⁶ МОТ: *Труд как средство борьбы с бедностью*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003.

⁷ МОТ: *Справедливая глобализация: Роль МОТ*, *op. cit.*

⁸ *Изменение моделей и структур в сфере труда*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006.

потребности заинтересованных сторон в наших услугах. Он является результатом усилий многочисленных сотрудников МОТ, объединивших свои знания, накопленные ими в ходе своей международной и национальной деятельности.

В своей совокупности, как мне кажется, эти доклады и состоявшиеся на сессиях Конференции обсуждения по ним обогатили первоначально предложенную Программу достойного труда, обеспечили дальнейшее развитие комплексного характера задач МОТ и позволили приблизить деятельность нашей Организации к нуждам людей, политике и более широким международным программам.

Начиная с 1999 года Программа достойного труда получила международный и институциональный резонанс благодаря процессу составления программы и бюджета. Этот год также стал началом периода крупных внутренних реформ в МОТ, благодаря внедрению системы составления стратегического бюджета и применению методов управления, ориентированных на конечные результаты, которые построены с учетом четырех основополагающих принципов достойного труда. Совместными усилиями мы продолжали добиваться более высокой результативности работы в рамках очередных двухлетних программ и бюджетов и двух четырехлетних документов, касающихся Стратегических основ политики.

Концепция достойного труда заложила прочные, всеобъемлющие и комплексные основы для МОТ с точки зрения повышения эффективности Организации, благодаря чему она осуществляет мобилизацию и распределение ресурсов. За последние восемь лет Конференция, Административный совет и МБТ расширили и углубили эту концепцию, которая в настоящее время служит инструментом управления и механизмом разработки политики. И в том и другом отношении Программа достойного труда служит делу повышения эффективности Организации в ходе выполнения своих стратегических задач, являющихся выражением ее уставного мандата. То, что первоначально задумывалось как путь обеспечения согласованности и более строгой ориентации деятельности МОТ и ее трехсторонних участников в переходный период, таким образом, стало пользоваться повышенным интересом со стороны политических руководителей, международных учреждений и многих других заинтересованных сторон в качестве основной политической цели сокращения масштабов бедности в мире и придания более стабильного и социально справедливого характера глобализации.

Краеугольным камнем в процессе привлечения более широкого внимания к МОТ стало учреждение Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации и ее последующий доклад *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*. Сам по себе чрезвычайно важным был тот факт, что трехсторонние участники МОТ выразили готовность ассигновать средства на создание такой группы, в которую вошли высокопоставленные и нетрадиционно мыслящие руководители, представляющие самые различные культурные ценности и интересы, и перед которыми ставилась задача найти пути продвижения вперед, которые бы пользовались широкой поддержкой. То, что им удалось согласовать всеобъемлющий пакет предложений, включающий глобальную цель достойного труда в качестве общего устремления всех людей планеты, придало дополнительный импульс повышению роли МОТ в качестве ведущего учреждения в развивающейся архитектуре управления процессом глобализации.

Деятельность Всемирной комиссии получила немедленное признание в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2004 года № 59/57, в которой, помимо прочего, отмечается ее доклад «как вклад в международный диалог, способствующий более полной интеграции и справедливой глобализации», и в нем предложено Генеральному секретарю принять его к сведению при подготовке своего всеобъемлющего доклада

для обсуждения на высоком уровне в 2005 году на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи в рамках дальнейших мер по итогам «Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций». Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года включает следующий пункт:

Мы решительно выступаем за справедливую глобализацию и преисполнены решимости сделать так, чтобы цели обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в том числе для женщин и молодежи, вошли в число центральных задач нашей соответствующей национальной и международной политики и стратегий национального развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты, в рамках усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эти меры должны также предусматривать искоренение наихудших форм детского труда, как они определены в Конвенции Международной организации труда (182), и принудительного труда. Мы также преисполнены решимости обеспечить полное соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда.⁹

Такая широкая поддержка Программы достойного труда МОТ привела к принятию дальнейших важных мер в рамках межправительственного и межучрежденческого процесса в Организации Объединенных Наций. В июле 2006 года на этапе заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) основное внимание было уделено теме «Создание условий на национальном и международном уровнях, способствующих расширению полной и производительной занятости и достойного труда для всех, и их последствий для устойчивого развития». В Заявлении министров ЭКОСОС далее подчеркивается важность достойного труда как кардинальной цели развития, и предлагаются конкретные руководящие принципы, касающиеся порядка координации и эффективного достижения этой цели системой Организации Объединенных Наций и другими многосторонними учреждениями. В нем также выявлен ряд конкретных мер, ориентированных на дальнейшее выполнение обязательства, принятого на Саммите ООН 2005 года и заключающегося в том, чтобы превратить цель полной и производительной занятости в кардинальную задачу национальной и международной политики и в элемент систематического мониторинга прогресса.¹⁰

Усилия по активизации дальнейших слаженных действий в рамках всей системы ООН по реализации итогов Саммита 2005 года приобрели еще более важное значение, поскольку стремление повысить эффективность всей системы ООН в целом стало еще более целенаправленно проявляться в 2006 году.¹¹ Заявление министров ЭКОСОС позволило МОТ придать импульс согласованным в рамках всей системы усилиям, направленным на содействие достойному труду для всех, при этом Организация призвала всю многостороннюю систему и донорские организации в своих политике, программах и деятельности в полной мере учитывать параметры Программы достойного труда в целях достижения ЦРТ, равно как и более широких и международно согласованных целей в области развития. Министры обратились также к МОТ с просьбой о сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами по разработке ограниченных по срокам программ действий с учетом целей, поставленных до 2015 года на Саммите тысячелетия, а также с учетом пересмотра ЦРТ. В результате вопросы, касающиеся полноценного учета целей достойного труда, включаются в программы ряда учреждений ООН и

⁹ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, резолюция 60/1: *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, п. 47.

¹⁰ Подробное резюме и анализ Декларации приводятся по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/sdg-1.pdf>.

¹¹ Опубликование доклада Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, озаглавленного «Единство действий», придало новый импульс обсуждению этих вопросов.

других органов, на которые возложена задача координации дальнейших действий в рамках ЦРТ. МОТ поддерживает тесные контакты с партнерскими учреждениями под эгидой Совета административных руководителей системы Организации Объединенных Наций (САР) в целях подготовки и принятия к действию инструментария, содействующего полноценному учету аспектов достойного труда в качестве задачи всей системы ООН, что жизненно важно для ускорения процесса достижения ЦРТ.

Наряду с ее признанием в рамках системы ООН Программа достойного труда получила поддержку ряда других международных и региональных совещаний высокого уровня. После Чрезвычайной встречи на высшем уровне Африканского союза (Уагадугу, сентябрь 2004 г.), а также 4-й Встречи на высшем уровне стран Северной и Южной Америки (Мар-дель-Плата, ноябрь 2005 г.), а также мероприятий Азиатского банка развития 2005 года. Программа достойного труда заручилась твердой поддержкой глав государств и правительств стран Европы и Латинской Америки на IV Саммите ЕС-ЛАС в Вене (май 2006 г.), равно как и главами государств и правительств стран Европы и Азии на 6-м Азиатско-Европейском совещании, которое проводилось на уровне глав государств (Хельсинки, сентябрь 2006 г.). Европейская комиссия также приняла ряд постановлений по достойному труду в качестве цели как внешней, так и внутренней политики ЕС. Программа достойного труда МОТ получила не только одобрение со стороны межправительственных органов, но и положительный отклик на различных встречах негосударственных организаций и структур, таких как Всемирный экономический форум и Всемирный социальный форум. В программе новой Международной конфедерации профсоюзов, принятой на его учредительном конгрессе в Вене в 2006 году заявлено: «Конгресс выражает поддержку Программе достойного труда МОТ – применению международных трудовых норм, политике, направленной на обеспечение полной занятости, социальной защиты и социального диалога, благодаря которым обеспечиваются авторитет и зримость Организации, и призывает МКП в полной мере участвовать в ее конкретном выполнении». В настоящее время Программа достойного труда МОТ получила всеобщее одобрение на самом высоком политическом уровне как в глобальном, так в региональном плане. На уровне гражданского общества рядом неправительственных организаций в сотрудничестве с МКП начата кампания за обеспечение «Достойного труда во имя достойной жизни».

Эти тенденции сопряжены с усилиями МОТ, направленными на выполнение страновых программ достойного труда (СПДТ), являющихся основным инструментом сотрудничества с государствами-членами, и с конкретным вкладом МОТ в проведение международных программ в области развития, таких как Рамочная программа ООН по оказанию содействия в целях развития (ЮНДАФ), стратегии сокращения масштабов бедности (ПРС), национальные стратегии ЦРТ и другие комплексные планы развития. Эти страновые программы, предусматривающие сочетание нормативных, политических и оперативных параметров Программы достойного труда, являются основным средством, обеспечивающим участие МОТ в решении задач «единая ООН» в процессе реформ в Организации Объединенных Наций; это, в свою очередь, требует более тесной координации на национальном уровне. Особый упор делается на обеспечении того, чтобы национальные трехсторонние участники МОТ активнее включались в процесс подготовки СПДТ и интеграцию СПДТ в стратегии всеобъемлющего развития.¹²

¹² С обзором ряда важнейших мер, предпринимаемых МОТ в рамках многосторонней системы, можно ознакомиться по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/gb-4-2.pdf>.

Сила воздействия доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации

В недавно проведенном МОТ обзоре сделан вывод о том, что, начиная с 2004 года, более 100 совещаний, состоявшихся на национальном, региональном и глобальном уровнях, были посвящены докладу Всемирной комиссии и мерам по реализации ее заключений. Эти совещания были организованы различными сторонами, заинтересованными в процессе глобализации: правительствами, международными организациями, парламентариями, профсоюзами, деловыми кругами, гражданским обществом, национальными экономическими и социальными советами, учебными и научными заведениями, а также средствами массовой информации. Все стороны, участвующие в процессе глобализации, обсуждали проблемы, поднятые с точки зрения дальнейших мер по данному докладу. Заседания, посвященные темам, которые рассматривались Всемирной комиссией, были важными событиями ряда ежегодных глобальных совещаний Всемирного экономического форума (ВЭФ) в Давосе в 2005-2006 годах. В январе 2007 года на Всемирном социальном форуме в Найроби эти вопросы рассматривались в рамках новой многолетней глобальной кампании «Достойный труд во имя достойной жизни». Дальнейшие меры рассматривались также парламентариями. Например, в 2007 году с участием МОТ межпарламентский союз (МПС) начнет осуществление совместной программы, нацеленной на то, чтобы превратить «рабочие места в стержень национального процесса разработки политики».

Необходимость политической согласованности на всех уровнях управления было важнейшей темой многих совещаний, посвященных дальнейшим мерам, таких как Международная конференция, созванная правительством Германии, – «Справедливая глобализация – согласованная политика в целях расширения занятости и обеспечения достойного труда», проведенная в ноябре 2006 года в Берлине; на ней выступили канцлер Германии г-жа Меркель и президент Финляндии г-жа Халонен. В целом, обзор, проведенный МОТ, свидетельствует, что приблизительно в 28 согласованных политических документах на национальном региональном и глобальном уровнях присутствуют ссылки на указанный доклад или освещаются некоторые аспекты рекомендаций Всемирной комиссии. В результате было разработано или расширено не менее 32 программ или других текущих направлений деятельности. Более 100 научных или политически ориентированных публикаций и других зарегистрированных документов затрагивают элементы доклада Всемирной комиссии, который в настоящее время переведен на 17 языков.

Наиболее активно проводилась региональная мобилизация усилий. На Чрезвычайном совещании на высшем уровне Африканского союза по вопросам занятости и борьбы с нищетой (Уагадугу, сентябрь 2004 г.) главы государств и правительств Африканского союза приняли декларацию, в которой они взяли на себя обязательство оказывать поддержку и обеспечивать выполнение рекомендаций Всемирной комиссии; в частности, они обязались «включать вопрос о расширении занятости в качестве недвусмысленной и центральной задачи во всю свою экономическую и социальную политику на национальном, региональном и континентальном уровнях» и «содействовать Программе достойного труда в целях развития». В декабре 2004 года главы государств и правительств Европейского союза подчеркнули важность расширения социальных измерений глобализации в свете доклада Всемирной комиссии. Аналогично этому президенты и премьер-министры стран Северной и Южной Америки обязались «проводить активную политику по созданию достойных рабочих мест и условий для качественной занятости, которые вдохновляют экономическую политику и глобализацию, наполняя их глубоким этическим и гуманистическим смыслом ...» (4-я Встреча на высшем уровне стран Северной и Южной Америки, Мар-дель-Плата, ноябрь 2005 г.). Как составная часть мер поддержки справедливой глобализации Программа достойного труда была также поддержана в ряде посланий, политических заключений и новых в стратегиях в области развития различными учреждениями Европейского союза; в этом отношении особую активность проявляет Европейская комиссия.

Важным проявлением усилий МОТ является динамика той роли, которую играют региональные совещания МОТ в деле гармоничного сочетания стратегий в области достойного труда в период вплоть до 2015 года. Страны Северной и Южной Америки, а также Азиатско-Тихоокеанского региона на своих совещаниях, проведенных в 2006 году, приняли всеобъемлющие и целенаправленные планы действий. На Африканском региональном совещании в 2007 году также будут разработаны меры по Программе достойного труда для Африки до 2015 года. В 2005 году на Региональном совещании для стран Европы и Центральной Азии, в котором приняли участие 50 государств, была разработана Программа достойного труда в качестве ключевого политического инструмента в поддержку сотрудничества между Европейским союзом и его соседними государствами.

В заключение этого краткого обзора, касающегося растущих надежд, возлагаемых на МОТ и на ее деятельность, я не могу не отметить, что широкая поддержка международных усилий, нацеленных на придание глобализации справедливого характера, нуждается в прочной и эффективной МОТ. Поставленная нами цель – обеспечение достойного труда для всех – является кардинальным средством сокращения масштабов бедности, создания не допускающих социальной изоляции и справедливых обществ, а также динамичной и производительной экономики в мире, в котором разрушаются разного рода барьеры, существующие между странами, но в котором продолжает царить угроза безопасности и стабильности.

Расширение институциональных потенциальных возможностей МОТ, способствующих справедливой глобализации и проведению стратегии достойного труда

Растущие ожидания, а также потребности и возможности, неотрывно связанные с контекстом глобализации, налагают на МОТ новые обязательства. В этом заключается вызов, который объясняет столь длинное название рассматриваемого пункта повестки дня Конференции, включенного Административным советом. Организация может вполне уверенно, но не допуская самоуспокоенности, проанализировать то, каким образом можно расширить свои институциональные возможности, чтобы более эффективно оказывать услуги своим членам и удовлетворять их ожидания и потребности. В настоящее время МОТ по разным направлениям занимается укреплением своего институционального потенциала. В этом заключается приоритетная задача, с которой согласились все трехсторонние участники. Мне думается, что мы добьемся успехов в выполнении этой программы по укреплению своего потенциала, реализация которой началась в последние годы. Позвольте мне остановиться на некоторых основных задачах.

Первое, сила Организации зависит от мощи ее трехсторонних участников. Поэтому укрепление потенциальных возможностей МОТ означает укрепление нашей индивидуальности: трипартизма, организаций работодателей и работников, а также министерств труда. Расширение международного сотрудничества, благодаря усилиям МОТ, может помочь ее трехсторонним участникам закалить свои силы и, тем самым, придать новый импульс МОТ. В значительной степени настоящий доклад ориентирован на то, чтобы предложить пути, благодаря которым институциональные новшества и реформы в области управления в рамках МОТ могут придать новый импульс развитию динамичного конструктивного национально эффективного и международно признанного трипартизма.

Второй аспект заключается в модернизации наших нормотворческих возможностей и контрольного механизма, с тем чтобы весь свод международного трудового законодательства поспевал за темпами преобразований, происходящих в мире труда, и становился более эффективным с точки зрения обеспечения того, чтобы ратифицированные конвенции МОТ и ее международно признанные принципы применялись на практике. Новая Конвенция о труде в морском судоходстве наглядно показала, каких результатов в этом плане можно добиться, и она проложила собой новые пути решения многих проблем. Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182) является актом, ратифицируемым самыми быстрыми темпами за всю историю МОТ. Нам следует извлечь из этого опыта соответствующие уроки, а также в полном объеме использовать положение нашего Устава, предусматривающего различные способы развития механизмов в поддержку наших государств-членов и обеспечивающих универсальность наших подходов.

Расширение нашей базы знаний в целях разработки и проведения политики, касающейся четырех стратегических задач, – это *третий* кардинальный параметр расширения нашего потенциала. Это предполагает укрепление наших возможностей по сбору данных и проведению исследовательских работ. Источником данных являются наши государства-члены. Поэтому жизненно важно, чтобы мы в полной мере использовали и, возможно, в дальнейшем совершенствовали механизмы управления, которыми мы обладаем, чтобы укреплять сотрудничество между трехсторонними участниками МОТ по обеспечению надлежащей глобальной и позволяющей проводить сравнительный анализ информационной базы. МОТ способна своими силами проводить определенные исследования, но при этом она должна в значительной степени полагаться на сеть исследователей, проявляющих активность во всем мире по вопросам, связанным с Программой достойного труда, равно как и делать ставку на практические знания своих трехсторонних участников. Она также зависит от политики, которая согласовывается Международной конференцией статистиков труда, с которой ей необходимо поддерживать тесные контакты, чтобы достоверно и точно учитывать масштабы занятости, безработицы и неформального труда.

Четвертой составной является укрепление наших партнерских отношений и нашей способности сотрудничать с другими учреждениями многосторонней системы. Поддержка трехсторонних участников в их усилиях по проведению Программы достойного труда требует создания благоприятного национального и международного климата, который, в свою очередь, в значительной степени зависит от действий других международных организаций. Программа достойного труда МОТ является сердцевинной нашего стремления обеспечить достижение международно согласованных целей в области развития, и, в частности, в результате принятия Заявления министров ЭКОСОС 2006 года она стала основным источником совершенствования политической согласованности и оказания услуг. В этих наших устремлениях мы должны полагаться на поддержку всех составных многосторонней системы, включая бреттонвудские учреждения, ведущие учредители которых могут сыграть важную роль в содействии более четкой политической слаженности и всемерному учету в рамках своей деятельности в области достойного труда. Трипартизм – это жизненно важное средство достижения того, чтобы подлинную ответственность за проведение национальных стратегий несли заинтересованные стороны на местах, при этом не забывая о единых глобальных целях и избегая ловушки искусственных условностей. Трипартизм обладает громадным потенциалом и может наглядно показать, что он может служить ориентиром и руководящим принципом, который распространяется как на рабочие места и различные сообщества, так и на членов правлений и глав государств и правительств.

Это ответственность, которую должна возложить на себя МОТ, подойдя к этому со всей серьезностью. Это потребует значительных усилий в сфере сотрудничества и координации, что может действительно потребовать от Организации адаптации, совершенствования и обновления своих систем управления.

Распределение ресурсов является *пятым* компонентом, который ни в коем случае нельзя игнорировать при обсуждении вопросов укрепления потенциальных возможностей. Однако, ближайшие финансовые потребности не являются основным предметом настоящего доклада, поскольку Конференции предстоит обсудить Программу и бюджет на 2008-09 годы. Тем не менее, мне кажется, что Организация остро нуждается в том, чтобы рассмотреть последствия политики нулевого роста бюджета для ее способности реагировать на возрастающие потребности. При этом стоит привлечь внимание к прогрессу, достигнутому в отношении предложений по программе и бюджету, с точки зрения применения стратегии управления, ориентированной на конечные результаты (РБМ), утвержденной Административным советом в ноябре 2006 года. Кардинальным принципом методов управления, ориентированных на конечные результаты, является то, что Организации надлежит управлять результативностью своей деятельности и измерять ее с учетом реальных результатов, которые она намерена достичь. Для МОТ это означает, что ее вклад, в сотрудничестве с заинтересованными сторонами, в превращение достойного труда в реальность сегодняшнего дня для всех трудящихся женщин и мужчин является конечной целью, которая обосновывает ее программу деятельности и бюджет. РБМ требует ясности и прозрачности относительно того, каких результатов предстоит добиться и кто несет ответственность за достижение этих результатов. Что в данном случае имеет значение – чем следует управлять и что следует измерять – это предметный вклад МОТ в обеспечение целей достойного труда. Поэтому в докладе предлагаются пути того, каким образом изменение структур и методов управления могли бы помочь Организации в среднесрочном плане осуществить более тесное сопряжение между потребностями своих трехсторонних участников, оценкой наиболее рациональных путей удовлетворения этих потребностей, оказанием со стороны МБТ эффективных услуг и масштабами мобилизации технических и иных ресурсов.

Шестая проблема заключается в выяснении того, каким образом все эти различные параметры расширения потенциальных возможностей могут быть практически учтены, благодаря совершенствованию методов управления и деятельности МОТ. На этом в настоящем докладе сделан основной упор по двум причинам. Первый заключается в том, что этот аспект вытекает непосредственно из самого названия пункта повестки дня в том виде, как он был определен Административным советом, который намеренно акцентировал вопрос «потенциальных возможностей» МОТ по оказанию содействия своим государствам-членам. Во-вторых, чрезвычайно важно найти ответ и на другие вызовы. Как станет ясно из доклада, в этом заключается ключ к разработке соответствующих мер нормативного характера, расширению аналитических разработок и расширению практического опыта МБТ, с точки зрения стратегических задач, а также проведению деятельности, которая бы обеспечивала приток новых ресурсов как в рамках регулярного бюджета, так и из других источников.

Контурно обрисовав контекст и важность данного вопроса, необходимо напомнить о чрезвычайно важной посылке, на которой построен настоящий доклад, и об условиях, которые бы позволили успешно реализовать эти посылки. Суть этого требования, важность которого неоднократно подчеркивалась в ходе предварительных консультаций, заключается в том, что как само обсуждение, так и его результаты должны учитывать необходимость достижения консенсуса. Безусловно, это продиктовано

самой институциональной природой этих дискуссий. Еще в 1946 году Делегация по рассмотрению уставных вопросов при обсуждении вопроса, во многих отношениях аналогичного тому, который поставлен в настоящем докладе, подчеркивала, что: «ни один устав не может успешно применяться, если по его основополагающим положениям не достигнуто полного согласия».¹³

Таким образом, с самого начала была достигнута договоренность о том, что будет предпринята попытка соблюдать этот принцип достижения консенсуса «на всех этапах процесса» и что МБТ отводится важнейшая роль в практической реализации этого принципа. В документе, внесенном на рассмотрение Административного совета в марте 2006 года,¹⁴ оговаривается, что МБТ не считает, что стремление к консенсусу должно подразумевать достижение договоренностей на основе самого низкого общего знаменателя, а то, что этот принцип должен означать удовлетворение «наиболее важных потребностей каждой страны, но при этом он не должен быть неприемлемым для других сторон». Именно в таком духе и подготовлен настоящий доклад, который включает пять глав.

В главе 1 показано, что расширение институциональных потенциальных возможностей МОТ не предполагает никаких изменений уставных основ ее деятельности, а является лишь вопросом управления и методов работы.

Что касается обеспечения большей эффективности практических мер, предпринимаемых трехсторонними участниками по решению поставленных задач, вызов, рассматриваемый в главе 2, касается «вертикальных» методов управления. В частности, в ней анализируется способность Организации выявлять и учитывать реальные потребности своих государств-членов с тем, чтобы более последовательно осуществлять мобилизацию широкого спектра средств убеждения и практических действий, находящихся в ее распоряжении, в целях содействия большей универсальности выполнения каждой из стратегических задач всеми государствами-членами.

В главе 3 акцент сделан на «горизонтальных» методах управления, то есть механизмах, обеспечивающих политическую интеграцию, что помогает государствам-членам более результативно решать стратегические задачи, благодаря пониманию взаимозависимости и неделимости поставленных задач, нашедших выражение в концепции достойного труда, а также обеспечивает достижение синергии между социальными и экономическими задачами в рамках национальных приоритетов.

Темой главы 4 является расширение партнерств в интересах достойного труда с привлечением многочисленных и, зачастую, новых участников глобальной системы. Вызов, с которым сталкивается МОТ, заключается в расширении и использовании своих потенциальных возможностей убеждать этих различных участников в необходимости придавать первостепенное значение Программе достойного труда, равно как и в том, что в их собственных интересах – с точки зрения их собственных целей – поддерживать МОТ в ее усилиях.

¹³ МОТ: *Уставные вопросы*, Доклад II, Часть 1: доклады делегации Конференции по рассмотрению уставных вопросов, Международная конференция труда, 29-я сессия, Монреаль, 1946, с. 15.

¹⁴ Док. GB.295/1/16/5. В ходе обсуждений на сессии Административного совета в марте 2006 г. и в последствии в ходе неформальных консультаций в сентябре 2006 г. был установлен ряд ориентиров/контрольных цифр по данному вопросу. Работодатели предпочли установить «красные границы», которые «авторитетный документ» не должен нарушить. Далее работники, как и некоторые правительства, конкретно заявили о том, что их интересует в первую очередь. Таким образом, их интересы и пожелания будут учтены в последующем, при условии, безусловно, что они не будут нарушать идею «красных границ» и «зеленых границ», предложенных теми или иными группами, представляющими трехсторонних участников МОТ.

В главе 5 рассматривается, каким образом различные идеи и предложения, выдвинутые в настоящем докладе и отражающие итоги консультаций, на основе которых он построен, могут быть объединены, чтобы в согласии двигаться вперед.

Позвольте мне закончить, подчеркнув, что 96-я сессия Международной конференции труда откроет уникальную возможность проявить институциональное лидерство в рамках административного управления МОТ. Безусловно, ничто не может помешать Международной конференции труда и Административному совету принимать такие решения, которые бы позволили им и Организации в целом стать более эффективными и действенными механизмами в том, что касается оказания услуг трехсторонним участникам МОТ в условиях глобализации.

Хуан Сомавиа,
апрель 2007 г.

Глава 1

Укрепление институциональных потенциальных возможностей МОТ: вопрос управления

1. МОТ сталкивается со многими вызовами при выполнении своего мандата в условиях глобализации. Программа достойного труда – это основы, в рамках которых она реагирует на происходящее. Эта программа пользуется широкой поддержкой, и именно поэтому большие надежды возлагаются на Организацию и ее способность «справляться с поставленными задачами». Рассмотрение того, каким образом можно укрепить институциональные потенциальные возможности Организации во имя удовлетворения этих нужд и является основной темой настоящего доклада.

2. После окончания холодной войны и наступления эры глобализации многие начали ставить под сомнение само право на существование МОТ. Несмотря на то, что со всех сторон в адрес МОТ поступали лестные отзывы о ее подлинно исторической роли, которую она сыграла по преодолению «холодной» войны и биполярного мира, в то же время высказывалось множество скептических замечаний относительно будущего МОТ в условиях глобализации, причем по самым различным, а иногда и противоречивым причинам.¹ Скептики, однако, не учитывали того факта, что МОТ воспринималась не столько как альтернатива революционной модели, сколько как составная часть системы свободной торговли и экономической интеграции, которая уже была настолько развита, что историки экономической мысли быстро окрестили этот процесс «первой волной глобализации».² Такая реформистская модель отражала воображаемую концепцию, смысл которой сводился к тому, что в целях увековечивания открытой модели социальной и экономической организации, основанной на принципах свободы, необходимо установить институциональные рамки, на основе которых эта свобода могла бы развиваться без каких-либо преград и на пользу всем и, особенно, незащищенным слоям населения. Для этого не было лучшего пути, чем то, чтобы все заинтересованные лица и их представители объединили свои усилия в международных масштабах, преследуя цель нахождения надлежащих нормативных и политических решений, которые можно было бы применять в национальных условиях. В условиях

¹ Такие, как предполагаемое исчезновение самих основ, оправдывающих смысл ее существования по причине развала тоталитарной модели, чрезмерная фрагментация и отсутствие согласованности ее задач и, прежде всего, ее так называемая «беззубость» в отношении обеспечения гарантий соблюдения уважения ее норм и принципов.

² S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, Paris, 2003 (достаточно сравнить уровень общемировых валютных ставок 1914 г. с соответствующими показателями сегодняшнего дня). Даже хотя уровень экономической интеграции был тем же или даже более высоким в период «первой волны глобализации», безусловно, имеются громадные различия, с точки зрения уровня промышленного развития и значительной доли населения наций и народностей, которые были исключены из этого процесса «первой волны глобализации».

глобализации, опирающейся на мощь рынков, это, действительно, по-прежнему по-прежнему революционная концепция и на сегодняшний день.

3. События последних 15 лет наглядно свидетельствуют, что новый контекст носил более многообещающий, чем угрожающий для МОТ характер; безусловно, эти события дают основания предполагать, что по причине глобализации неопределенным является не будущее МОТ, а скорее то, что будущее глобализации может оказаться сомнительным в том случае, если МОТ не сможет эффективно и результативно выполнить свою миссию. Такое развитие событий подтверждает верность такого взгляда и доказывает, что те две основные посылки, на основе которых строилась МОТ в контексте «первой волны глобализации», ничуть не утратили своего значения и сегодня, для того чтобы обеспечить законный и преемственный характер процесса глобализации.

4. Во-первых, опыт последнего времени подтверждает предположение о том, что развитие экономики и процветание населения в результате процесса глобализации и социального прогресса не всегда идут рука об руку.³ Это требует добровольных действий со стороны государственных властей при поддержке Организации, которую следовало бы выдумать, если бы она еще не существовала.

5. Во-вторых, та напряженность, которая сложилась в ходе глобализации и о которой много говорится в последнее время в средствах массовой информации и специальной литературе, также, как представляется, подтверждает тот факт, что без таких добровольных и эффективных действий весь процесс оказался бы под угрозой срыва. По мнению некоторых аналитиков, сегодня конкурентная борьба затрагивает не столько компании, сколько индивидуальных работников, что побуждает их к ответной отрицательной реакции против глобализации.

6. Вывод о том, что *смысл существования* для МОТ сегодня более чем когда-либо актуален, тем не менее, заставляет задать себе вопрос относительно адекватности средств в распоряжении МОТ для выполнения этих двух задач. В этом отношении МОТ в последнее время выслушивает критику со стороны тех, кто считает, что ее чисто добровольных средств действий недостаточно для того, чтобы эффективно содействовать решению своих задач в глобальных масштабах в этих новых условиях.

7. В свете накопленного опыта представляется все более очевидным, что эти споры в значительной степени лишены здравого смысла.⁴ В условиях сложного мира глобальной экономики эффективность заключается не в применении более централизованных средств, обеспечивающих выполнение конкретных задач. Успехи МОТ по воздействию на большинство национальных законодательных актов по труду никогда в прошлом не строились на условностях. Бросая взор в будущее, представляется, что это скорее вопрос совершенствования методов управления существующими средствами авторитетного убеждения и руководства в поддержку этих задач. Способности МОТ убеждать благодаря имеющимся в ее распоряжении средствам используются далеко не полностью. Более того, действенное убеждение само по себе зависит от потенциала, который может продемонстрировать МОТ, по оказанию содействия при учете последствий нового и на сегодняшний день повсеместно разделяемого видения

³ Генеральный директор ВТО указывал, что «торговые реформы наталкиваются на социальное сопротивление в том случае, если выгоды от торговли распределяются слишком неравномерно» (лекция Эмиля Ноэля, 30 октября, 2006).

⁴ Чтобы обеспечить соблюдение обязательств, вытекающих из ратифицированных конвенций, МОТ, безусловно, не страдает «беззубостью» благодаря положениям статьи 33 (и последующим статьям) своего Устава.

Организации своих задач в контексте глобализации, нашедшего выражение в концепции достойного труда.

А. Более высокая эффективность – вопрос убеждения благодаря более рациональному использованию имеющихся средств действий

8. Изучение сегодняшней ситуации и уроков истории наводит на мысль, что социальный прогресс, хотя и зависящий от соответствующих норм МОТ, чтобы носить устойчивый характер, должен быть тесно связан с реалиями каждого государства, а также с потребностями и нуждами работников и работодателей в том виде, в котором они свободно высказываются их соответствующими представительными организациями.

9. Глобализация является динамично развивающимся процессом. Хотя во все времена основополагающие принципы и права в сфере труда должны пользоваться должным уважением, требования, касающиеся социальной справедливости, в таком контексте также носят динамичный характер. Таким образом, основополагающий вопрос для МОТ заключается не столько в определении статичных равных условий игры, сколько в поддержании динамики поступательного движения, благодаря постоянному поощрению и отслеживанию усилий своих государств-членов всеми средствами, находящимися в распоряжении Организации.

10. Структура и система управления МОТ обогащают ее уникальным сравнительным преимуществом по сравнению с другими международными организациями и позволяют ей пропагандировать свои задачи среди государств-членов. Такая возможность коренится в трехсторонней структуре Организации, которая оказывает непосредственное воздействие на три основных параметра ее потенциальных возможностей действовать:

- Она налагает беспримерную моральную ответственность на руководящие принципы и нормы, которые Организация принимает, поскольку они основаны на свободном противоборстве и примирении взглядов и интересов, причем на уникально представительной основе. Эта система, которая может рассматриваться как естественное следствие свободного обмена идеями и концепциями в условиях демократического процесса,⁵ далеко не всегда позволяет принимать простые решения. Но как и в отношении демократии на сегодняшний день не сформировано лучшей системы, которая бы позволяла добиваться решений, рассматриваемых всеми заинтересованными сторонами как справедливые. Блестяще эту идею выразил Альберт Томас: «МОТ была создана не для нахождения фальшивых компромиссов между работниками и предпринимателями – такое сближение носит иллюзорный характер. ... Некоторые реформы, по общему признанию, носят справедливый характер, и мы должны постараться, чего бы нам это не стоило, применять их уже потому, что они являются справедливыми».⁶
- Она придает или может придавать подлинную убедительность таким руководящим принципам, с точки зрения экономической эффективности и справедливости в условиях производства, поскольку представители работодателей и работников привлекаются к процессу их разработки.

⁵ Именно по этой причине в пункте b) статьи I Филадельфийской декларации «свобода слова взаимоувязывается со свободой объединения».

⁶ Цитата: D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920–1932*, European Institute of the University of Geneva, 1996, p. 54.

- Она имеет резонанс, выходящий за рамки правительств, благодаря усилиям организаций работников и работодателей.

11. Система управления МОТ удивительно хорошо приспособлена к потребностям сегодняшнего дня, хотя ее возможности и не используются в полной мере. Несмотря на то, что подавление государством принципов свободы объединения по-прежнему остается причиной глубокой озабоченности во многих странах, окончание «холодной» войны в значительной степени свело на нет претензии некоторых государств на монополию представительства на законных основаниях интересов работников (по отношению к которым, кроме всего прочего, они выступают в качестве работодателей). В условиях борьбы идей свобода объединения привела к поражению диктатуры, даже хотя во всех странах мира на производстве многие трудящиеся женщины и мужчины по-прежнему не могут реализовать этот принцип и свободу на практике. Это имеет важное значение для того, как МОТ может в будущем выполнять свой мандат. На сегодняшний день Организация лучше может справиться с задачами, для решения которых она и была создана – благодаря всем тем средствам, которыми она наделена.

12. Серьезность подходов МОТ в условиях глобализации проистекает именно из внутренней убежденности в том, что прогресс на пути достижения целей, с которыми государства-члены согласились при вступлении в МОТ, возможен лишь в результате упорных и настойчивых усилий со стороны государственных органов и социальных партнеров. Нет каких-либо готовых рецептов обеспечения социальной справедливости. И это тем более очевидно в условиях сложного мира, в котором происходят стремительные технологические изменения и преобразования в сфере торговли, являющиеся основными движителями постоянных корректировок в мире труда. Прогресс более вероятен и может носить более устойчивый характер в том случае, если он достигается в рамках свободного обсуждения между заинтересованными сторонами. Благодаря своей трехсторонней структуре МОТ занимает достойное место в многосторонней системе и способна возглавить процесс поиска решений, признаваемых всеми как справедливые, опираясь на которые соответствующим образом могут действовать национальные государственные органы.

В. Более высокая эффективность зависит от принятия комплексного подхода в отношении содействия уставным задачам в соответствии с концепцией достойного труда

13. Необходимо развеять некоторое недопонимание концепции достойного труда. Цель заключается не в том, чтобы поставить новую задачу, и беспочвенны опасения, которые высказываются в отношении того, что ее официальное признание может привести к необходимости четкого определения ее содержания. Задачи и цели МОТ авторитетно разъяснены в ее Уставе. Достойный труд имеет двойную ценность. Во-первых, он является единым и легко воспринимаемым выражением задач МОТ, которые уже достаточно полно определены в ее Уставе, который сам по себе может обладать большей ценностью убеждения. И, во-вторых, «добавленная стоимость» этой концепции заключается в том, что она предусматривает «комплексный подход», обеспечивающий рассмотрение стратегических задач во всей их совокупности и наиболее эффективным образом. Этот комплексный подход основан на четырех взаимодополняемых принципах, заимствованных из самого Устава.

14. Во-первых, комплексный подход предусматривает, что каждая уставная задача должна быть предметом содействия в универсальном плане. Все более широкая поддержка концепции достойного труда, начиная с 1999 года, является наглядным проявлением этих универсальных устремлений. Этой концепцией преследуется цель принести пользу всем работающим людям или лицам, занимающимся поиском работы, и тем самым их семьям и общинам во всех государствах-членах.

15. Во-вторых, комплексный подход должен учитывать взаимозависимость четырех стратегических задач. Признание этого принципа является существенным вкладом в эффективное выполнение мандата МОТ. В условиях глобализации становится все более очевидным, что цели социального прогресса перекликаются между собой, равно как и с задачами экономического развития. С тем чтобы обеспечить более высокую эффективность, таким образом, их следует выполнять не изолированно, а взаимосвязано, причем в глобальных масштабах. С принципиальной точки зрения, что уже предусмотрено как в Филадельфийской декларации, так и в Декларации МОТ 1998 года, это означает, что качественные аспекты (включая соблюдение и уважение основополагающих прав) и количественные аспекты социального прогресса неотделимы друг от друга.

16. В-третьих, комплексный подход предопределяет автономию каждого государства-члена с точки зрения не только его конкретного вклада в общее дело, но и в том, что касается темпов выполнения. Это предусматривает, что каждое государство-член обязано определять для себя темпы, которыми оно будет осуществлять выполнение каждой из стратегических задач, в зависимости от своих возможностей.⁷ Но это предусматривает также и то, что каждое государство-член само для себя решает, каким образом ему предстоит адаптировать свой вклад (качественный и количественный) в обеспечение достойного труда в соответствии со своей спецификой и с учетом предпочтений заинтересованных сторон.⁸

17. В-четвертых, комплексный подход в максимально возможной мере должен содействовать солидарности между государствами-членами независимо от автономии, на которую они имеют право. Этот принцип отражает дух Устава и Филадельфийской декларации. Помимо того факта, что государствам-членам предлагается сотрудничать в рамках Организации, добиваясь достижения ее целей, в предпоследнем пункте преамбулы Устава закреплено, что: «непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах».⁹ Это положение было отрицательно интерпретировано как «гонка вниз» в рамках открытой глобальной экономики. Однако есть жизнеутверждающее толкование этого послания: оно заключается в поощрении государств-членов к тому, чтобы совместными усилиями оптимально

⁷ Как те, которые изложены в пункте 3 статьи 19 Устава МОТ в отношении действий нормативного характера: «При выработке любой конвенции или рекомендации для всеобщего применения Конференция обязана считаться со странами, в которых климат, недостаточный уровень экономического развития и другие специфические обстоятельства создают существенные различия условия. Конференция, в таком случае, предлагает такие изменения, которые она считает необходимыми в виду особых условий этих стран».

⁸ При этом понимается, что, чтобы быть учтенными на законных основаниях, эти предпочтения должны высказываться свободно как индивидуальными лицами, так и коллективом, и это предполагает всемерное и полное уважение и соблюдение основополагающих прав. В Филадельфийской декларации был даже провозглашен принцип «сотрудничества трудящихся и предпринимателей в подготовке и применении мер социального и экономического порядка».

⁹ Аналогично этому в Филадельфийской декларации заявлено, что: «нищета в любом месте является угрозой для всеобщего благосостояния».

использовать свою взаимную заинтересованность в содействии экономическому и социальному прогрессу. Ключевым аспектом этого взаимного интереса является обеспечение соблюдения и уважения основополагающих прав в качестве «благоприятных прав», позволяющих благодаря экономическому прогрессу добиться более высокого уровня жизни всех тех, кто внес в него свою лепту. Представляются особо значимыми в данном контексте комментарии и замечания, с которыми выступили различные участники предварительных консультаций в ходе сессии Административного совета в марте 2006 года, включая представителей группы работников. В соответствии с этими замечаниями, которые были сформулированы в поддержку мнений Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации,¹⁰ следует четко понимать, что невозможно на законных основаниях претендовать на экономические преимущества, если не соблюдаются основополагающие права.

18. Из вышеизложенного следует, что повышение потенциала МОТ является не только вопросом изменения целенаправленности ее деятельности или средств действий. Это вопрос более эффективного управления и трехстороннего руководства использованием средств действий Организации и адаптации ее комплексного подхода к практическим мерам содействия решению ее задач. В двух последующих главах излагаются два основных аспекта проблемы – «вертикальные» методы управления и «горизонтальные» методы управления и их совершенствование.

¹⁰ МОТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Международная конференция труда, 92-сессия, Женева, 2004, п. 421.

Глава 2

Сочетание глобальных целей с национальными действиями: совершенствование методов «вертикального» управления

А. Характер сегодняшних вызовов: более эффективное сочетание национальных потребностей со средствами действий МОТ в целях содействия четырем стратегическим задачам

19. Сведение уставных целей в группы с учетом четырех стратегических задач стало важнейшим этапом на пути рационализации и целенаправленного ориентирования деятельности Организации, при этом учитывалась необходимость более эффективного выполнения мандата МОТ. Сегодня же задача заключается в том, чтобы подвести черту под всеми практическими последствиями этих новаторских начинаний и повысить возможность Организации на деле расширить, то есть более наглядно и постоянно следить за конечными результатами, потенциал всех государств-членов выполнять поставленные перед Организацией задачи. В этом отношении важно уточнить, что мы понимаем под «эффективностью».

1. Укрепление взаимосвязей между реальными потребностями и имеющимися возможностями, позволяющими добиваться выполнения каждой задачи

20. Применение методов управления, нацеленных на конечные результаты, может помочь обеспечить, чтобы реальная отдача ресурсов, выделяемых благодаря программе и бюджету Организации, оценивалась по конечным результатам. Тем не менее, говоря строже, Организация должна быть уверена в том, что выбор, который она сделала в отношении распределения человеческих и финансовых ресурсов, наиболее рационально позволяет выполнять задачи трехсторонних участников и удовлетворять сегодняшние потребности.

21. В этом отношении отправной точкой определения эффективности Организации, вероятно, является выяснение того, правильно ли составлена повестка дня Конференции. Повестка дня Конференции – это наиболее важное и зримое проявление усилий Организации, направленных на выполнение своего мандата по оказанию содействия государствам-членам в том, что касается всех уставных задач. Конференция должна быть местом, где трехсторонние участники Организации могут выражать свое мнение

относительно приоритетов и выработать согласованные решения по дальнейшим действиям, которые бы отвечали их чаяниям. Тем не менее, опыт показывает, что составление повестки дня Конференции лишено стратегического вектора. Поэтому для многих сводится на нет потенциал и перспективы «ежегодного всемирного парламента труда».

22. Корректировка практики установления повестки дня Конференции с учетом большей сбалансированности потребностей трехсторонних участников и возможностей МБТ удовлетворять их не потребует каких-либо коренных институциональных перемен. Вопрос заключается, главным образом, в том, чтобы попытаться более рационально распределить работу между различными органами, чтобы заинтересованные в деятельности Организации стороны напрямую могли заявить о своих потребностях и нуждах. Международная конференция труда, представляющая уникальную возможность глобально заявить о проблемах мира труда, по логике вещей, должна быть координационным центром более органичного обсуждения и оценки потребностей с точки зрения всех четырех стратегических задач и определения дальнейших действий Организации.

2. Достижение универсального прогресса на пути реализации стратегических целей достойного труда

23. Другим важнейшим измерением эффективности МОТ является выявление более универсального прогресса на пути выполнения стратегических задач. В этом отношении важно не путать средства и конечные результаты и не замыкаться лишь статической концепцией запланированных итогов или результатов. В этом ракурсе прогресс в области ратификации конвенций МОТ (или отсутствие такового), хотя и имеет основополагающее значение, не может быть единственным показателем потенциала МОТ по достижению поставленных целей в подлинно общемировых масштабах. Нежелание или неохота некоторых государств-членов добиваться результатов по этим актам (ратифицировав их или включив их положения в свое национальное законодательство) не обязательно означает, что они не намерены (или не планируют) прилагать усилия к тому, чтобы попытаться решить стоящие перед ними задачи; это также не означает, что МОТ снимает с себя обязанность продолжать всячески поощрять такие попытки, на что конкретно указывается в пунктах 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава.¹

¹ Пункт 5 статьи 19 гласит: «В отношении Конвенции ...

e) если член Организации не получает согласия власти или властей, в компетенцию которых входит этот вопрос, он не несет никаких других обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет, о состоянии законодательства и соответствующей практике в его стране по вопросам, которых касается конвенция, о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям конвенции путем принятия законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем, и о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации конвенции или задерживают ее».

В пункте 6 статьи 19, в котором затрагиваются аналогичные вопросы, подчеркивается, что: «В отношении Рекомендации ...

d) кроме представления рекомендации на рассмотрение компетентной власти или властей, член Организации не несет перед Организацией никаких других обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет, о состоянии законодательства и соответствующей практике в его стране по вопросам, которых касается рекомендация, о том, какие меры были приняты или намечены для придания силы любым положениям рекомендации, а также о таких изменениях этих положений, которые являются или могут оказаться необходимыми в целях принятия или применения рекомендации».

24. Поэтому реальным показателем универсальности является способность МОТ поощрять попытки и добиваться прогресса, с точки зрения решения своих задач, как они поставлены в соответствующих актах и политических документах, среди всех государств-членов, применяя все имеющиеся средства. Вопрос заключается в том, чтобы мобилизовать наиболее организованно и упорядоченно все средства действий, чтобы добиться решения приоритетных задач Организации, которые она ставит перед собой в определенные промежутки времени в отношении каждой цели, и дать возможность трехсторонним участникам самим оценить результаты своих усилий.

25. Координация этих средств действий в определенной степени обеспечивается благодаря программе и бюджету. Она могла бы быть значительно более эффективной и имела бы больше шансов на признание, если бы более строго учитывались пожелания трехсторонних участников, которые они выражают в ходе углубленного обсуждения на международном уровне тенденций, приоритетов действий и средств по мобилизации политической воли.

26. Вызов, таким образом, заключается в том, чтобы обеспечить управление «по вертикали» во имя большей эффективности решения стратегических задач; другими словами, следует добиться более тесных взаимосвязей между потребностями и приоритетами, с одной стороны, и приоритетами и применяемыми средствами, с другой стороны. Ответ на этот вызов может заключаться в применении порядка подготовки периодических докладов по каждой из стратегических задач, которые бы в свою очередь направлялись на трехстороннее рассмотрение Международной конференции труда, в результате чего выработывалась бы программа действий и применялись бы все необходимые средства для ее выполнения.

В. Возможное решение: периодическое рассмотрение Международной конференцией труда новой информации о каждой стратегической задаче, связанной с целями достойного труда

27. В течение последнего десятилетия Бюро весьма регулярно осуществляло подготовку обзоров основных тенденций в сфере занятости и условий труда.² Тем не менее, между этими обзорами и периодическими обзорами, о которых в данном случае идет речь, имеется коренное различие: вопрос заключается не просто в подготовке докладов, а в том, чтобы они рассматривались на трехстороннем форуме всеми государствами-членами, благодаря чему можно было бы заложить основу выявления последствий тенденций в том, что касается дальнейших действий МОТ. Это предполагало бы коренное изменение подходов: отхода от традиционных докладов, цель которых заключается в распространении информации, к докладам, которые должны стать катализатором действий или, другими словами, – переход от знаний к управлению.

² МОТ: Доклад о занятости в мире 1995; Доклад о занятости в мире 1996-97 – *National policies in a global context*; Доклад о занятости в мире 1998-99 – *Employability in the global context – How training matters*; Доклад о занятости в мире 2001 – *Life at work in the information economy*; Доклад о занятости в мире 1997-98 – *Industrial relations, democracy and social stability*; Доклад о занятости в мире 2000 – *Income security and social protection in a changing world*.

1. **Двудеиная задача: более близкое знакомство с реалиями сегодняшнего дня и осознание необходимости совершенствования методов управления средствами действий**

28. Реформы преследовали бы двоякую цель. Во-первых, была бы заложена база знаний, подкрепленная трехсторонними дискуссиями, для всех государств-членов МОТ и для широкой общественности. Во-вторых, по двум направлениям была бы укреплена база внутреннего управления МОТ: можно было бы осуществлять оценку результативности собственной деятельности Организации, а также деятельности, которую она пропагандирует, и, кроме того, можно было бы принимать решения относительно векторов дальнейших действий с учетом действенности или, напротив, неэффективности прошлой деятельности.

i) *Механизм объективной оценки тенденций, касающихся каждой стратегической задачи*

29. Идея заключается в том, чтобы через регулярные промежутки времени представлять взвешенный фактологический обзор наиболее существенных реалий и тенденций строго на технической основе. Этот обзор становился бы предметом трехстороннего обсуждения, но при этом он носил бы максимально объективный характер. Это предусматривает три условия.

30. Первое условие – это систематический сбор имеющей отношение к делу информации всеми возможными средствами, включая Интернет. Сбор и накопление статистических данных является частью этого процесса, и МБТ предпринимает большие усилия к тому, чтобы пересмотреть и усовершенствовать свои статистические службы, равно как и общую базу знаний. Кроме того, Устав МОТ дает уникальную возможность МБТ (или скорее заставляет его) объективно следить за развитием событий. Действительно, в пунктах 5 e) и 6 d) статьи 19 предусмотрено, что все государства-члены обязаны периодически представлять МБТ информацию о законодательстве и практике по вопросам, которые затрагиваются конвенциями и рекомендациями. Это позволяет Организации систематически и надежно осуществлять сбор информации, касающейся тенденций и изменений, происходящих в национальном законодательстве, включая мотивационные моменты законодательной практики, которые не всегда очевидны в базах данных.

31. На протяжении многих лет практика составления таких общих обзоров заключалась в уделении внимания какому-либо одному акту или в сочетании конвенции с дополняющей ее рекомендацией.³ Однако такая практика не предусмотрена в соответствующих положениях Устава. В последнее время практика подготовки общих обзоров больше ориентируется на охват нескольких актов, принадлежащих к одной «семье». Ее можно было бы еще более расширить, чтобы «придать новый формат» пунктам 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава, тем самым раздвинув его рамки. Хотя они могут и не охватить всю «семью» актов, соответствующих всей теме периодических докладов, они, по

³ Это положение на ранних этапах вызвало повышенный интерес ученых и специалистов, и его оригинальность вдохновила проф. Аго предложить его в качестве модели деятельности Комиссии по международному праву. “The final stage of the codification of international law – меморандум г-на Роберто Аго”, в *Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1968, т. II, pp. 29-34 (док. A/CN.4/205/Rev.1).

крайней мере, могут дать возможность охватить какую-либо «ветвь» соответствующей «семьи» актов.⁴

32. Второй фактор касается необходимости повышения и сохранения аналитической и технической компетенции МБТ, которая бы позволяла ему осуществлять сбалансированный и тщательный обзор на основе этих данных. В этом отношении подготовка этих докладов может рассматриваться как возможность для МОТ обогащать свой опыт с точки зрения выполнения всех своих задач, чтобы постоянно не прибегать к помощи извне. Безусловно, речь не идет о попытке конкурировать с другими организациями, обладающими значительно более обширными средствами, позволяющими проводить дорогостоящую аналитическую экспертизу. Представляется более разумным, чтобы МОТ опиралась на свои сравнительные преимущества – трехстороннюю структуру – и тем самым могла бы проводить обсуждение, дополнять или корректировать итоги обзоров тенденций, осуществляемых МБТ. Такие аналитические обзоры проводились бы с привлечением всех заинтересованных сторон, а также с учетом информации, получаемой в рамках полевых программ. Однако вопрос остается открытым относительно того, что для решения вопросов, непосредственно касающихся МОТ, Организация должна обладать ресурсами, чтобы при необходимости выполнять такие задачи.

33. И наконец, но не в последнюю очередь, третьим ключевым условием является необходимость в обязательном порядке обеспечить автономность Организации. Хотя трехсторонние дискуссии должны дать возможность трехсторонним участникам корректировать или дополнять информацию, содержащуюся в этих аналитических обзорах, однозначно следует понимать, что ответственность за подготовку обзоров на основе собранных и тщательно проанализированных данных возлагается на МБТ. Другими словами, речь не может идти о подготовке обзоров, которые являются результатом «договоренностей», учитывающих предполагаемую или реальную реакцию трехсторонних участников.

ii) *Разработка методики управления*

34. Речь в данном случае идет об укреплении институциональных взаимосвязей между оценкой практического влияния деятельности МОТ на развитие событий или на тенденции и выбор приоритетов будущих действий с точки зрения конкретной стратегической задачи, которая поставлена на конкретный период времени. Отсутствие таких взаимосвязей между систематическим учетом тенденций и соответствующих методов управления (или наоборот) проявляется со всей очевидностью в области, которая жизненно важна для эффективности Организации и ее деятельности во имя удовлетворения потребностей участников, а именно – составление повестки дня Международной конференции труда. Действительно, именно в рамках продуманной повестки дня Конференции суверенная и универсальная организация, каковой является

⁴ Это может потребовать подготовки проектов комплексных и упрощенных вопросников, нацеленных на то, чтобы получать от государств-членов информацию, позволяющую ознакомиться с их соображениями относительно основных тенденций и их причин, а также с их мнениями об эффективности норм МОТ и, если их мнение на этот счет положительно, – их конкретной результативности. Интересным примером может служить система направления ежегодных докладов, охватывающих ситуации, когда не ратифицированными остаются основополагающие Конвенции. Составление исходной сводной информации МБТ, которая затем рассматривается группой экспертов-консультантов, на практике в настоящее время предполагает учет всех отмеченных случаев – на сегодняшний день насчитывается 157 дел (из потенциально возможного общего числа дел, составляющего 1.440, в том случае, если бы все государства-члены ратифицировали все восемь основополагающих Конвенций). Таким образом, что касается четырех категорий принципов Декларации 1998 года, МОТ добилась универсального охвата всех из них благодаря системе направления докладов.

МОТ, может со всей авторитетностью высказаться по поводу значения и существа стратегических задач, принимая во внимание конкретный контекст, и наметить направления дальнейших действий. Безусловно, Административный совет при составлении повестки дня Конференции пытается учитывать потребности трехсторонних участников, полагаясь на опыт, накопленный МОТ на местах, и на знания своих членов. Несмотря на все усилия, которые прилагались в последние годы, Административный совет не выработал четкой позиции с точки зрения удовлетворительного выполнения своих полномочий и обязанностей, поскольку ему недостает широкого аналитического взгляда на тенденции, потребности и возможные пробелы в политическом портфеле Организации или ее нормативной системе.

35. Разумнее было бы составлять повестку дня Конференции с учетом итогов широкого обсуждения, что, в свою очередь, могло бы послужить отправной точкой. Такой процесс заключался бы, во-первых, в тщательном анализе накопленных знаний (в максимально широком контексте) относительно реалий текущего момента и потребностей, связанных с каждой стратегической задачей, до принятия окончательного решения. Система подготовки периодических докладов на Конференцию в заданном цикле по каждой из стратегических задач заложила бы основу такого рассмотрения. Это существенно помогло бы Административному совету решить задачу отбора вопросов для включения в повестку дня Конференции. Это также открыло бы возможность не только определять приоритеты, но и мобилизовать необходимые средства действий для решения этих приоритетных задач с учетом механизма, который подробно описан ниже.

2. Основные принципы механизма проведения периодических обзоров

36. Имеется широкий ряд возможностей проведения периодических обзоров. В следующем ниже разделе кратко изложены некоторые соображения на этот счет. Высказывается мысль о том, что, если будет принято решение разработать такой механизм, Административному совету целесообразнее всего принимать необходимые решения относительно дальнейших мер с учетом мнений, высказываемых делегатами Конференции.

i) Затрагиваемые вопросы и периодичность

37. В первую очередь необходимо решить, следует ли, в свете действующих механизмов и с учетом характера и сферы охвата затрагиваемых тем, с аналогичной периодичностью и в равной степени включать все стратегические задачи в периодические обзоры. Эта проблема касается, главным образом, двух стратегических задач: основополагающих принципов и прав в сфере труда, которые уже являются предметом периодической отчетности в рамках Декларации 1998 года, и социального диалога, являющегося средством действий, затрагивающим все четыре стратегические задачи и частично совпадающим с «коллективными» основополагающими правами.

38. Что касается основополагающих прав, которые представляют собой необходимое, хотя и не единственное, условие, позволяющее квалифицировать труд как «достойный», важно решить, следует ли включать их в цикл с учетом того, что они уже рассматриваются в периодически подготавливаемых глобальных докладах. Нам кажется, что на этот вопрос следует дать утвердительный ответ. Во-первых, действительно, может показаться парадоксальным, что основополагающим правам отныне был бы присвоен второстепенный статус по сравнению с другими стратегическими задачами. Во-вторых, риска параллельного обсуждения глобальных докладов можно было бы избежать, прибегнув к общему обзору тенденций на основе глобальных докладов с тем,

чтобы вскрыть основные проблемы и принять необходимые решения, касающиеся распределения ресурсов (см. вставку 2.1: Периодическое рассмотрение стратегических задач: основополагающие принципы и права в сфере труда). С точки зрения процедурных вопросов, такой периодический анализ основополагающих прав в сфере труда имел бы большую добавленную стоимость по сравнению с нынешним порядком рассмотрения глобальных докладов, поскольку эти права анализировались бы в рамках отдельного пункта повестки дня Конференции, что, таким образом, позволило бы принимать официальные заключения Конференции относительно дальнейших приоритетов.

Вставка 2.1

Периодическое рассмотрение стратегических задач: Основополагающие принципы и права в сфере труда

Отчетность каждые четыре года по основополагающим принципам и правам в сфере труда можно было бы подчинить «смешанному» порядку, сочетающему комплексный (все четыре категории принципов и прав) и тематический аналитический обзор. Такой периодический обзор позволил бы эффективнее вскрывать, контролировать и управлять взаимосвязями между принципами свободы объединения и ведения коллективных переговоров, упразднения детского труда, принудительного труда и дискриминации в области труда и занятий и впоследствии также рассматривать вопрос о значении этих четырех принципов и прав для достижения целей достойного труда. Кроме того, такой обзор позволил бы МОТ и ее трехсторонним участникам определять для себя и проводить более комплексную стратегию, нацеленную на содействие реализации этих принципов и прав во всей их совокупности.

Сводный доклад о четырех категориях принципов и прав имел бы следующую форму:

Часть I была бы посвящена общему обзору состояния дел с точки зрения четырех принципов и прав с упором на следующих параметрах:

- тенденции, касающиеся отдельных показателей четырех категорий принципов и прав, которые позволили бы проследить последовательность и (положительные или отрицательные) изменения в параметрах и практике принудительного труда, детского труда, дискриминации и в проявлениях нарушений принципов свободы объединения и ведения коллективных переговоров;
- взаимосвязи между отклонениями этих показателей и основными изменениями и тенденциями в экономической, социальной и политической областях на международном и региональном уровнях;
- прогресс, достигнутый соответствующими сторонами, помимо трехсторонних участников МОТ, по обеспечению соблюдения четырех принципов и прав в сфере труда.

В *Части II* четыре категории принципов и прав рассматривались бы отдельно, при этом каждый раз анализ осуществлялся бы по одной из четырех категорий, в частности:

- обзор и оценка политических сдвигов на национальном уровне и роль трехсторонних участников МОТ, а также эффективность и целенаправленность их действий по тем проблемам, которые выявлены по каждой категории принципов и прав (каковы достижения, каковы недостатки, причины);
- каковы сходные черты и каковы различия между четырьмя категориями принципов и прав с точки зрения подходов и результатов.

В *Части III* приводилась бы оценка деятельности МОТ за предыдущий четырехлетний период и намечался бы план действий на предстоящие четыре года. Этот план действий включал бы приоритеты и контрольные цифры по каждой категории принципов и прав, а также по всей совокупности принципов и прав в сфере труда.

39. Отдельным случаем является и социальный диалог, так как это не только стратегическая задача сама по себе, но и средство решения всех других стратегических задач. Словами резолюции о трипартизме и социальном диалоге (2002 г.) – это «одна из четырех стратегических задач и ... механизм обеспечения решения всех стратегических задач». Поэтому представляется целесообразным включать главу о роли социального диалога в каждый доклад по каждой стратегической задаче, а не посвящать этой теме отдельный доклад; тем самым можно было бы так или иначе избежать неизбежного риска параллелизма с глобальными докладами по свободе объединения и ведению коллективных переговоров.

40. Аналогичные соображения можно было бы высказать и по гендерной тематике, которая должна затрагиваться в каждом докладе по каждой стратегической задаче.

ii) Отчетность по стратегическим задачам в области достойного труда

41. Как указывается в главе 1, достойный труд является комплексным современным выражением задач и целей, поставленных в Уставе МОТ, равно как и единым средством обеспечения стратегического подхода к достижению этих целей. Помимо перечня целей, включенных в Преамбулу Устава, своевременно напомнить, что в Разделе III Филадельфийской декларации содержится подробный перечень программ действий, которые Организация торжественно обязалась проводить. В Разделе III заложены прочные основы, позволяющие определять темы, тесно связанные с каждой из стратегических задач в области занятости и социальной защиты (см. вставку 2.2).

Вставка 2.2

Раздел III Филадельфийской декларации

Конференция признает торжественное обязательство Международной организации труда способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью:

- a) полную занятость и повышение жизненного уровня;
- b) занятость трудящихся на таких работах, где они могут получить удовлетворение, проявляя в полной мере свое мастерство и навыки, и внести наибольший вклад в общее благосостояние;
- c) обеспечение, в качестве средства достижения этой цели и при соответствующих гарантиях для всех заинтересованных, возможностей обучения и передвижения рабочих, включая миграцию в целях устройства на работу и поселения;
- d) предоставление возможностей для всех участвовать в справедливом распределении плодов прогресса в области оплаты труда, рабочего времени и прочих условий труда, а также прожиточного минимума заработной платы для всех, кто трудится и нуждается в такой помощи;
- e) действительное признание права на коллективные переговоры, совместные действия администрации и трудящихся в деле постоянного улучшения организации производства и сотрудничество трудящихся и работодателей в подготовке и применении мер социального и экономического порядка;
- f) расширение системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех, нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание;
- g) необходимую защиту жизни и здоровья трудящихся всех профессий;
- h) защиту благосостояния детей и матерей;
- i) обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры;
- j) обеспечение равных возможностей в области общего и профессионального образования.

42. Из подпунктов d), f), g), h) и i) следует, что со стратегической задачей «социальная защита» связан широкий круг тем, которые можно было бы рассматривать в рамках периодических докладов.⁵ Неизбежно встает вопрос: реалистично ли попытаться охватить все тенденции, связанные с этой темой, в глобальном разрезе в рамках одного и того же доклада.

43. Можно прибегнуть к ряду решений, чтобы преодолеть эту трудность. Одно из таких решений заключается в сочетании «фиксированной» и «мобильной» частей, при чем последняя позволяла бы в каждый цикл останавливаться на различных аспектах. Доклады, посвященные одной и той же стратегической задаче, должны обладать «единым стержнем», следовать от цикла к циклу единой схеме и включать анализ основных тенденций с привлечением соответствующего статистического материала; но при этом они должны позволять менять акценты, в зависимости от текущей ситуации, и останавливаться на конкретных вопросах или многосторонних проблемах.⁶

Вставка 2.3

Периодический обзор стратегических задач: Социальная защита

Стратегическая задача, касающаяся социальной защиты, вдохновленная Филадельфийской декларацией, – «расширять сферу охвата и эффективность социальной защиты для всех» – решается посредством двух измерений социальной защиты, как это понимается МОТ, а именно, *социального обеспечения и условий труда*; это позволяет «многопланово» подходить к аспектам защиты наиболее обделенных групп населения.

Периодические обзоры планируется проводить каждые четыре года, и они будут включать два отдельных компонента. Первый будет заключаться, в отношении различных тем, в анализе основных тенденций на общемировом уровне и выявлении новой практики, которая представляется наиболее многообещающей или которая позволяет учитывать сегодняшнюю ситуацию. Форма этих обзоров будет носить унифицированный характер, чтобы обеспечить преемственность аналитической работы. Второй компонент будет заключаться в углубленном анализе конкретных аспектов социальной защиты, которые каждый раз будут устанавливаться отдельно, при этом будет предусмотрена возможность альтернативного сочетания аспектов социального обеспечения и условий труда. Это позволит более углубленно проанализировать вопрос, который сочтен трехсторонними участниками приоритетным, и оценить роль и результативность деятельности МБТ в рассматриваемой области.

Доклад может носить следующую форму:

I. Основные тенденции и новая практика

1. Охват систем социального обеспечения

Пенсионное обеспечение, доступность медицинского обслуживания, пособия по безработице и развитие профессиональной квалификации, социальная помощь (по борьбе с бедностью и социальной изоляцией).

⁵ В этом отношении небезынтересно отметить, что по вопросу о занятости (подпункты a)-c)) действует пять современных конвенций, на тему улучшения условий труда и обеспечения справедливого распределения плодов прогресса существует девять конвенций (подпункт d)) и по вопросу защиты от опасностей и обеспечения гарантий средств к существованию (подпункты f), g), h) и i)) имеется 22 конвенции.

⁶ В качестве примера: вопрос о глобальном потеплении и о мерах, которые, возможно, МОТ должна будет принять, чтобы своевременно предвидеть его последствия или предпринять необходимые меры по исправлению ситуации, как представляется, является насущной темой, которую следовало бы поднять в одном из следующих докладов о занятости; в той же мере, по-видимому, следовало бы посвятить доклад о социальном обеспечении проблеме расширения сферы охвата систем социального обеспечения. Другим аспектом социальной защиты, который, возможно, требует внимания, учитывая, что это излюбленная тема государств-членов, является роль законодательства и органов регулирования вопросов труда как факторов защиты.

<p>2. <i>Условия труда</i></p> <p>Безопасность и гигиена труда, заработная плата и доходы, продолжительность рабочего времени и организация труда, охрана материнства и сочетание охраны материнства с профессиональными и семейными обязанностями.</p> <p>3. <i>Защита наиболее незащищенных групп</i></p> <p>Трудящиеся-мигранты, лица, живущие с ВИЧ/СПИДом, работники неформальной экономики.</p> <p>Такой порядок соответствовал бы требованиям применения положений Филадельфийской декларации и принципам соответствующих актов. Аспекты социального обеспечения охватывали бы два подпункта Раздела III Филадельфийской декларации: f) обеспечение основного дохода для всех и полное медицинское обслуживание; и i) обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры; и, кроме того, это позволило бы всемерно добиваться реализации подпункта j) обеспечение равных возможностей в области общего и профессионального образования. Аспекты условий труда были бы охвачены тремя подпунктами того же раздела: d) предоставление возможностей для всех участвовать в справедливом распределении плодов прогресса в области оплаты труда, рабочего времени и прочих условий труда, а также прожиточного минимума заработной платы для всех, кто трудится и нуждается в такой помощи; g) необходимую защиту жизни и здоровья трудящихся всех профессий; и h) защиту благосостояния детей и матерей. Помимо этого, многоплановый вопрос защиты наиболее незащищенных групп обеспечил бы осознание важности происходящих в настоящее время перемен и пролил бы дополнительный свет на темы, представляющие наиболее злободневный характер.</p> <p>II. <i>Тщательная проработка тем</i></p> <p>1. <i>Расширение сферы охвата систем социального обеспечения</i></p> <p>Тема расширения сферы охвата систем социального обеспечения могла бы стать темой первого доклада, учитывая тот факт, что в заключениях общего обсуждения 2001 года Международная конференция труда сочла, что: «Высочайшим приоритетом пользуются политика и инициативы, которые могут приблизить социальное обеспечение к тем, на кого не распространяются действующие системы» (пункт 5). Это открыло бы возможность учесть развитие ситуации после 2001 года и оценить роль и эффективность деятельности МБТ и всей Организации в целом в этой области.</p> <p>2. <i>Роль законодательства/инспекции труда и социального диалога с точки зрения защиты работников</i></p>
--

44. Другой вопрос, который предстоит рассмотреть, заключается в том, чтобы выяснить, следует ли после трех докладов, отдельно охватывающих стратегические задачи, завершать цикл каждые четыре года благодаря проведению общего обзора в форме подготовки общего доклада, который бы представлял собой анализ ситуации в области достойного труда в мире и который можно было бы с успехом составлять в рамках цикла стратегического программирования. В приведенной ниже таблице наглядно показано, как такой четырехлетний цикл мог бы проводиться, и в нем сгруппированы основные политические области, охваченные стратегическими задачами в сфере достойного труда, но при этом не сбрасывается со счетов возможность проведения четырехлетнего обзора. Есть множество других альтернатив, которые, в случае если такой подход в принципе будет одобрен, могут стать предметом более тщательного рассмотрения Административным советом.

Вставка 2.4**Периодический обзор стратегических задач: Занятость**

Обзор проблем в сфере занятости, представляемый Международной конференцией труда каждые четыре года, мог бы включать следующие разделы:

- Анализ, глобальный и региональный, а также в разбивке по промышленно развитым странам, странам с переходной экономикой и развивающимся странам, основных тенденций в сфере занятости и рынка труда. Он строился бы на докладе МОТ о глобальных тенденциях в сфере занятости (ежегодном) и Ключевых показателях рынка труда (КПРТ) (двухлетних), равно как и на других публикациях, касающихся тенденций в области занятости молодежи; женщин (периодически) и других источниках, главным образом, докладах, подготавливаемых в соответствии со статьями 19 и 22 Устава.
- Основные вызовы и вновь возникающие проблемы. Этот раздел был бы посвящен анализу одного или двух вопросов, возникших за последние четыре года.
- Причины, разъясняющие то, почему отдельные страны или регионы добились лучших показателей, чем другие. Этот раздел опирался бы на обзоры и обследования результативности в сфере занятости страновых программ достойного труда (СПДТ) и страновых презентациях, с которыми знакомится Комитет по занятости и социальной политике Административного совета. Он будет включать краткий обзор программ и инструментария МОТ, чтобы показать их положительные и отрицательные стороны.
- Руководства по вопросам политики в сфере занятости для стран, находящихся на разных ступенях развития. Эта важная составляющая доклада будет разрабатываться с учетом результатов деятельности МОТ, а также строиться на информации из аналогичных руководств, подготавливаемых ОЭСР, ЕС и другими структурами. В этом разделе основной упор будет делаться на итогах дискуссий и обсуждений на Международной конференции труда.
- В заключительном разделе будут излагаться стратегические основы МОТ, касающиеся мер, которые предстоит предпринять в сфере занятости в ближайшие четыре года в рамках СПДТ, в том числе сюда планируется включить раздел о приоритетах и программу исследовательской деятельности. Он будет формулироваться с учетом концептуального документа «о видении», который был представлен в марте 2006 года Комитету по занятости и социальной политике (GB.295/ESP/1/1) и который получил широкую поддержку со стороны трехсторонних участников.

В данном случае важно упомянуть, что доклад будет строиться в значительной степени на итогах работы Комитета по занятости и социальной политике, которая в настоящее время проводится по трем направлениям. Во-первых, обсуждение ключевых политических вопросов; во-вторых, страновые презентации, построенные с учетом согласованных руководящих принципов; и, в-третьих, обсуждение конкретных областей, связанные с составлением и проведением программ и применением оперативных средств относительно того, что оказалось положительным и отрицательным.

Возможные темы периодических докладов о достойном труде на Международную конференцию труда

Первый год	Занятость, профессиональная квалификация, развитие предприятий
Второй год	Социальная защита (попеременное рассмотрение альтернативных тем: i) социальное обеспечение, ii) совершенствование условий труда и повышение уровня жизни, и iii) защита от факторов повышенной производственной опасности и гигиена труда)
Третий год	Основополагающие права (резюме)
Четвертый год	Обзор проблем достойного труда (включая проблемы социального диалога, законодательства и институциональных структур)

iii) Порядок рассмотрения периодических докладов

Рамки рассмотрения и статус периодических докладов, подготавливаемых на Международную конференцию труда

45. Сходство предложенной системы с системой подготовки глобальных докладов, которые предусмотрены механизмом реализации Декларации МОТ 1998 года, может вызвать некоторое недоумение. Действительно, эффективность глобальных докладов не всегда отвечает ожиданиям, несмотря на присущее им качество, которое высоко оценивается всеми сторонами. Не пытаясь предварить итоги пересмотра порядка действия механизма реализации Декларации, который может состояться в 2008 году, можно было бы предположить, что такая ситуация сложилась частично в результате того, что заключения, вырабатываемые в ходе происходящих обсуждений того или иного глобального доклада, как представляется, не носят достаточно весомого характера и не могут предопределить приоритеты дальнейших действий.

46. Значение таких дискуссий значительно возросло бы, если бы вместо проведения исключительно общего обсуждения, результатом которого становится принятие заключений, оказывающих ограниченное воздействие на отбор программ, они стали бы предметом периодически включаемого в повестку дня Конференции вопроса. Это позволило бы отвести достаточное время для проведения углубленного изучения того или иного вопроса, чтобы выработать весомые заключения с точки зрения не только интересов Административного совета, но и привлечения средств из внешних источников.

47. Сила воздействия заключений могла бы быть преумножена благодаря адаптации формата дискуссий и поощрения государств-членов к более активному проведению неформальных и интерактивных дискуссий, по крайней мере, в ходе некоторых заседаний. В этом отношении можно было бы последовать или обсудить два возможных подхода.

48. Следует напомнить, что на сессии Конференции 2005 года между делегатами состоялись дискуссии относительно спорного вопроса, касающегося продолжительности и режимов рабочего времени. Этот вопрос не был пунктом официальной повестки дня, и при его обсуждении присутствовали внешние участники, с чем согласились различные стороны. Эта система позволила провести открытый обмен мнениями и оказалась чрезвычайно эффективной. Хотя такой порядок не может быть применен при обсуждении вопросов, по которым могут быть приняты заключения, обязывающие участников к определенным действиям, он мог бы, тем не менее, задать определенный тон обсуждению, благодаря чему можно было бы смягчить жесткость позиций некоторых участников и добиться принятия таких заключений.

49. Более того, в статье 16 Устава МОТ содержится положение, в соответствии с которым «Конференция может включить в любой комитет, который она создает, технических экспертов, не имеющих права голосовать».⁷ Весьма странно, что это положение, по всей видимости, практически никогда не применялось; нет сомнений в том, что это объясняется тем фактом, что отсутствует конкретное нормативное правило о порядке назначения таких экспертов. Однако, возможно, было бы небезынтересно изучить вопрос о том, может ли назначение таких экспертов в условиях, позволяющих им

⁷ Это положение, должно быть, имело существенное значение для учредителей Организации, о чем свидетельствует тот факт, что в Уставе подробно не рассматриваются процедурные вопросы, связанные с порядком проведения Конференции; в нем лишь указывается на то, что все вопросы решаются простым большинством присутствующих на сессии делегатов (статья 17, пункты 2 и 3).

пользоваться полным доверием Конференции в целом, а также их участие в качестве содействующей стороны и специалистов, содействовать целенаправленности дебатов и способствовать их технической убедительности.⁸

Увязка цикличности подготовки обзоров с бюджетными процедурами

50. Периодические обзоры будут иметь последствия для составления стратегических бюджетов в рамках процесса двухлетних программ и бюджетов. Однако точной синхронизации не произойдет, так как обзорные доклады на Конференцию будут подготавливаться в рамках четырехлетнего цикла. Тем не менее, этот цикл может также быть увязан со стратегическими основами политики Организации.

iv) *Последствия для рабочей нагрузки и распределения ресурсов*

51. С самого начала необходимо выяснить, повлекут ли дополнительные услуги экспертов по подготовке планируемых докладов существенные дополнительные затраты. В том же ключе следует поставить вопрос о возможном росте числа публикуемых докладов в связи этой новой системой, а значит и о возрастании рабочей нагрузки. Хотя все эти опасения вполне обоснованы, следует взглянуть на проблему в более широком ракурсе: подготовка таких докладов является частью попыток рационализировать современную практику, которая, в расширительном смысле, может дать экономию средств и поможет избежать дублирования. Именно поэтому жизненно необходимо придерживаться сбалансированного подхода, учитывающего, помимо прямых дополнительных расходов, поддающихся расчету, все позитивные последствия, которые такие меры рационализации позволили бы иметь соответственно для Международной конференции труда, Административного совета и государств-членов.

52. Неоднократно поднимается вопрос о чрезмерно насыщенной повестке дня Административного совета. Административный совет в ходе своих трех ежегодных сессий рассматривает в общей сложности около 180 документов.⁹ Такой перенасыщенности повестки дня есть несколько причин, и как Административный совет, так и МБТ несут свою долю ответственности за применение методов работы, которые не в достаточной мере учитывают пожелания трехсторонних участников. По приведенным выше причинам, предлагаемые реформы должны колоссально облегчить задачу Административного совета по составлению повестки дня Конференции. Учитывая, что вопрос о рассмотрении этих докладов будет периодически включаться в повестку дня Конференции, Административный совет, за исключением исключительных обстоятельств, должен будет дополнять повестку дня лишь одним вопросом, если это потребует, касающимся нормотворческой деятельности; и выбор этого пункта повестки дня будет носить более открытый и рациональный характер, поскольку он будет формулироваться с учетом недостатков и тенденций, отмеченных при рассмотрении каждой стратегической задачи в докладе, подготавливаемом в соответствующий период.

⁸ В этом контексте можно также указать на более частое употребление статьи 14 2) Устава. Опыт последнего времени, накопленный при обсуждении Конвенции о труде в морском судоходстве, свидетельствует о большой ценности подготовительных конференций. Кроме того, благодаря использованию фразы «или на иных основаниях» данное положение открывает дополнительные возможности.

⁹ Как Комитет по занятости и социальным вопросам, так и Комитет по техническому сотрудничеству на протяжении ряда лет рассматривают тематические обзорные доклады, касающиеся оценки (например, GB.295/TC/2: ВИЧ/СПИД и мир труда); конкретные темы (например, GB.294/ESP/4: Социальная защита как фактор защиты) и анализ МБТ дальнейших мер по конкретной тематике (например, GB.291/ESP/4: Прогресс в области проведения Глобальной стратегии безопасности и гигиены труда, принятой 91-й сессией (2003), Международной конференции труда).

53. Эти реформы помогут также упростить и объединить другие аспекты деятельности Административного совета и его мандата. Обсуждение на Международной конференции труда и дальнейшее обсуждение в соответствующем комитете придаст больший авторитет и вес решениям Административного совета, в том числе по финансовым вопросам.

54. Повестка дня Конференции включает вопросы, которые входят в нее автоматически, и те, которые утверждаются Конференцией и/или Административным советом. В течение последних десяти лет число вопросов, утверждаемых Конференцией и/или Административным советом, колебалось в пределах четырех-пяти в год. Эти вопросы, как правило, включают пункт о первом и/или втором обсуждении нормативного акта и один или два вопроса для общего обсуждения. В целом, в ходе общего обсуждения рассматривается какая-либо тема, затрагивающая одну из стратегических задач.¹⁰ Итоги этого обсуждения (обычно речь идет о принятии Конференцией резолюции, по которой в ноябре года ее принятия МБТ отчитывается за дальнейшие меры по ее реализации) являются свидетельством неотложности реформирования методов управления.

55. Издержки по автоматическому включению вопроса в повестку дня Конференции могут считаться нейтральными или даже положительными. Затраты на подготовку (редактирование, перевод, издание) глобальных докладов (по Декларации), докладов для общего обсуждения или периодических докладов, как это предложено в настоящем документе, будут более или менее аналогичными. Более того, регулярный цикл подготовки докладов повлечет за собой оздоровление бюджета и более экономичное использование имеющихся ресурсов.¹¹

56. Что касается государств-членов, один из вопросов, которые предстоит рассмотреть, заключается в выяснении необходимости разработки новых вопросников в случае подготовки периодических докладов, что сопряжено с дополнительной нагрузкой. Новые периодические доклады не потребуют от государств-членов направления дополнительных докладов, другими словами им надлежит представлять лишь доклады, которые они обязаны направлять МБТ в соответствии с пунктом 5 e) и 6 d) статьи 19.¹² Как указывается выше по тексту, система направления периодических (указанной цикличности) докладов должна координироваться по времени, помимо прочего, с общими обзорами, которые в любом случае должны проводиться; это позволило бы обеспечить большую отдачу как внутри, так и вне Организации, особенно в отношении выбора дальнейших приоритетных направлений действий. Различие будет заключаться в том, что сфера охвата этих общих обзоров будет расширена и будет включать «семью» (или «ветвь» семьи) актов, соответствующих теме доклада. Если такое расширение сферы охвата общих обзоров повлечет за собой дополнительную обработку документации для государств-членов, то это увеличение нагрузки можно было бы компенсировать за счет упрощения вопросников, что станет необходимым, а также благодаря систематической поддержке децентрализованных структур МБТ усилий государств-членов по принятию практических мер.

¹⁰ Об этом свидетельствуют следующие примеры: социальное обеспечение (Международная конференция труда, 2001); трудящиеся-мигранты (Международная конференция труда, 2004); занятость молодежи (Международная конференция труда, 2005).

¹¹ Сокращение числа документов технического характера, направляемых на рассмотрение Административного совета, сэкономит время технических экспертов, что позволит расширить техническое содействие трехсторонним участникам Организации. Специальные запросы или запросы, поступающие в последний момент, неизбежно оказываются более дорогостоящими для МБТ.

¹² Возможно, опыт, накопленный в рамках механизма реализации Декларации 1998 года, может оказаться полезным в этом отношении.

С. Выводы

57. Среди преимуществ, которые могут быть получены за счет предложенной реформы, можно отметить, в частности, то, что она позволит рассматривать вопрос о реформах процедурного порядка, который постоянно обсуждается Административным советом, в более широком контексте.

58. Более того, помимо одного или двух аспектов, касающихся анализа затрат и выгод, важно не упустить из вида задачу и более широкую перспективу повышения эффективности Организации. Государства-члены вольны и вправе поднимать вопросы, связанные с издержками. Однако, было бы нелогично, если бы они, с одной стороны, осуждали Организацию за недостатки в результативности ее действий и при этом, с другой стороны, отказывали бы ей в средствах, которые бы могли обеспечить ее высокую эффективность благодаря проведению необходимых реформ, особенно если допустить, что уровень ресурсов, выделяемых Организации, ничтожен по сравнению с грандиозностью стоящих перед ней задач.

59. И, наконец, предлагаемая реформа повестки дня Конференции дала бы возможность трехсторонним участникам МОТ убедиться в том, что их потребности и приоритеты более строго учитываются в «институциональном» плане и рассматриваются как основа надлежащих действий, определяемых Организацией в целом. Таким образом, такая реформа ознаменовала бы собой важный шаг на пути укрепления трипартизма в глобальных масштабах и мобилизации значительных сил, интересы которых она представляет, в ответ на вызовы, стоящие перед Организацией.

Глава 3

Комплексные действия в интересах достойного труда: укрепление методов «горизонтального» управления

А. Характер вызова: переход от наложения стратегических задач к их интеграции

60. Программа достойного труда дает возможность комплексного учета политики, необходимой для выполнения уставных задач МОТ, которые кое-кому могут показаться калейдоскопичными. Традиционные средства их реализации, в том числе посредством действий нормативного характера, приводили к чрезмерной разбивке их на составные части. В этом отношении некоторые ученые до сих пор говорили даже о «подходе, основанном на принципе самообслуживания», чтобы охарактеризовать систему, в соответствии с которой государства-члены могли бы «приобретать» по своему усмотрению то, что им предлагает МОТ. В связи с этим, некоторые «товарные серии» пользуются определенным успехом, в то время как другие остаются невостребованными. Например, в целом здоровая картина, касающаяся глобального количества ратификаций, может вызвать некоторое разочарование в отношении того, каким образом реализуются различные категории стратегических задач.

61. Нельзя отрицать, что в связи с взаимозависимостью и неделимостью задач, о которых идет речь в первой части настоящего доклада, традиционный подход МОТ к разработке и содействию каждой из этих задач в отдельности не представляется наиболее оптимальным с точки зрения обеспечения их влияния. В более конкретном плане, можно отметить, что МОТ уделяет намного больше внимания содержанию каждой из этих задач, чем методам обеспечения их наиболее эффективного взаимодействия, а это может оказать влияние в более долгосрочном плане на ее авторитет в условиях глобализации, поскольку данный элемент приобретает растущее значение для всех правительств.

62. Концепция «достойного труда» и ее реализация посредством формирования стратегического бюджета и ориентированных на конечные результаты методов управления (РБМ) направлены на преодоление такого наложения («подход, основанный на принципах самообслуживания»), так как это позволяет сформировать целостный взгляд на задачи и их реализацию. В связи со значительной поддержкой, которой эта позиция пользуется в рамках Организации и за ее пределами, громадная задача, которая стоит сейчас перед МОТ, заключается в том, чтобы реализовать ее на практике.

63. Решение заключается не в том, чтобы обращаться с призывом к более широким мерам или к средствам действий более принудительного характера в связи с реализацией каждой стратегической задачи. Речь идет об эффективном использовании

методов убеждения, чтобы стимулировать применение государствами-членами комплексного подхода. Поэтому реальный вызов заключается в том, чтобы Организация подавала пример посредством намного более комплексного и рационального использования различных и эффективных средств действий МОТ и более активной опоры на свое основное сравнительное преимущество – принцип трипартизма. Сами страны также сталкиваются с необходимостью укреплять внутреннюю согласованность как при выработке государственной политики, так и в своих позициях в различных международных организациях. Повышение внимания со стороны МОТ проблеме политической интеграции четырех стратегических задач, несомненно, способствовало бы этому устремлению.

64. Несмотря на значительные достижения в этой области, многое еще предстоит сделать, чтобы укрепить потенциал деятельности МОТ в области убеждения посредством согласованного использования ее трех основных видов действий, которыми являются:

- техническое сотрудничество на основе расширения и укрепления СПДТ;
- исследования и проверка обеспечения эффекта синергии между задачами посредством осуществления эмпирического анализа и обмена информацией и опытом; и
- информационно-пропагандистская работа, направленная на поощрение государств-членов (вероятно, в форме нормативной деятельности) проводить в жизнь комплексную социальную и экономическую политику.

В. Условия содействия эффекту синергии между задачами

1. Техническое сотрудничество, направленное на укрепление потенциала в рамках СПДТ для содействия комплексному подходу

65. Техническое сотрудничество, финансируемое за счет регулярного бюджета МОТ или из внебюджетных источников, представляет собой одно из наиболее очевидных средств, имеющих в распоряжении Организации, с помощью которого она может убеждать государства-члены содействовать решению ее задач. В резолюции о роли МОТ в техническом сотрудничестве, принятой на 95-й сессии Международной конференции труда в 2006 году, отмечается:

Программа достойного труда получила широкое признание во всем мире, а на Встрече на высшем уровне Организации Объединенных Наций 2005 года проблема полной и производительной занятости и достойного труда для всех была определена в качестве одной из глобальных целей и одного из существенных элементов национальных стратегий развития. МОТ представляет собой форум, на котором подлинно оперативный характер приобретает взаимосвязь между созданием занятости и рабочими местами, с одной стороны, и правами в сфере труда и экономическим прогрессом – с другой. ... Программа достойного труда требует разработки и реализации программ на национальном уровне, направленных на содействие четырем стратегическим задачам МОТ в комплексе. Трипартизм и социальный диалог, а также гендерное равенство представляют собой как средство, так и конечную цель реализации программ технического сотрудничества.¹

¹ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-19.pdf>, см. пп. 4-5.

66. Принятие СПДТ ознаменовало собой важный этап действий МОТ, направленных на содействие более последовательному подходу к техническому сотрудничеству на основе реализации задач, адаптированных к условиям каждой страны. СПДТ нацелены на содействие достойному труду, как «жизненно важному элементу политики в области развития» и как «задаче, поставленной на национальном уровне,» правительства и социальных партнеров. В СПДТ учитываются цели в области развития, поставленные на международном уровне, такие как Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРТ), и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), в то время как их реализация обеспечивается на основе целей в области развития каждой страны. За последние несколько лет СПДТ обеспечили достижение существенного прогресса. Более того, в Программе и бюджете на 2008-09 годы поставлена конкретная цель, в соответствии с которой к концу 2009 года 70% ресурсов региональных программ и 40% ресурсов программ технического сотрудничества штаб-квартиры должны выделяться на осуществление деятельности в рамках СПДТ.²

Вставка 3.1

Достойный труд и ЦРТ

Программа достойного труда вносит вклад в достижение всех восьми Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, направленных на борьбу с глобальной бедностью.

Снижение наполовину доли населения мира с доходами менее 1 доллара в день (**цель 1**) и формирование глобального партнерства в целях развития (**цель 8**) представляют собой всеобъемлющие цели, направленные на сокращение масштабов бедности. Наряду с **целью 7**, касающейся устойчивого развития, их достижение обеспечивается посредством достойного труда.

Достижение **цели 3** о гендерном равенстве служит предпосылкой для реализации всех ЦРТ, и поэтому проблема обеспечения гендерного равенства выдвигается на передний план во всей деятельности МОТ.

Важнейшее значение для достижения цели всеобщего начального образования (**цель 2**) имеет достойный труд родителей, бесперебойный переход от обучения в школе к трудовой деятельности и упразднение детского труда. Социальная защита вносит непосредственный вклад в достижение ЦРТ, связанных с охраной здоровья (**цели 4, 5 и 6**), в то время как другие элементы Программы достойного труда способствуют этому косвенным образом.

Соблюдение **прав в сфере труда** обеспечивает достижение прогресса в сокращении масштабов бедности, укрепляя **демократию** и лежащий в ее основе **мир**. Свобода объединения и упразднение принудительного труда, детского труда и дискриминации позволяют людям освободиться от бедности.

Эффективный **диалог** между правительством, организациями работодателей и работников способствует проведению всеобъемлющей политической реформы. Институты, обеспечивающие проведение социального диалога, способствуют совершенствованию методов управления и укреплению **стабильности**, что является обязательным условием для достижения всех ЦРТ.

Источник: МОТ: *Decent Work and the Millennium Development Goals* - An ILO information folder, сентябрь 2005 (см. также www.ilo.org/mdg).

² МОТ: *Предложения по Программе и бюджету на 2008-09 годы*, Административный совет, 298-я сессия, Женева, март 2007, GB.298/PFA/13, п. 57.

67. Страновые программы достойного труда, несомненно, представляют собой «работу, которая проводится в настоящее время», и важной задачей остается обеспечение их потенциала убеждать государства-члены последовательным образом содействовать количественным и качественным аспектам достойного труда в целом.³ Например, возникает вопрос о том, имеет ли последовательный характер терминология, используемая в рамках этих программ.⁴ Кроме того, отмечается, что социальные партнеры не всегда привлекаются к определению содержания СПДТ и их осуществлению.⁵ Отмечалось также, что во многих случаях в рамках СПДТ уделяется неодинаковое внимание различным компонентам достойного труда, но отдается предпочтение одним из них в ущерб другим.⁶ Наконец, предлагалось, чтобы оценка СПДТ осуществлялась таким образом, чтобы информацию можно было собирать на основе полученных результатов.⁷

68. Несомненно, этот перечень возможных улучшений можно было бы продолжить и дополнить. Повышение внимания необходимости более активной мобилизации ресурсов в целях содействия и развития этих СПДТ могло бы обеспечить улучшение деятельности в области технической помощи. Как подчеркивалось в ходе обсуждения вопроса о техническом сотрудничестве на Международной конференции труда в 2006 году, фонды, выделяемые в рамках регулярного бюджета на СПДТ, имеют относительно ограниченный характер; соответственно необходимо изыскивать внешние источники финансирования, предоставляемые на добровольной основе или в рамках «солидарных» договоренностей, о которых идет речь далее в главе 4.

69. Все эти аспекты, конечно же, требуют внимательного и углубленного рассмотрения, которое выходит за рамки настоящего доклада. Вместе с тем, было бы полезно вкратце обрисовать три возможных подхода.

70. Во-первых, Административный совет мог бы учредить институциональные рамки для комплексного мониторинга СПДТ. Например, в рамках его Комитета по техническому сотрудничеству можно было бы разработать принципы, касающиеся координации и оценки программ, принимая во внимание дискуссии, которые могли бы состояться по настоящему докладу на Конференции в июне 2007 года. никоим образом не предвосхищая возможные условия формирования этих институциональных рамок, уже можно было бы сделать вывод, что как с точки зрения эффективности, так и

³ Как отмечалось в первой части настоящего доклада, каждое государство-член само определяет способы и темпы реализации, однако отход от того или иного элемента чреват искажением комплексного характера концепции достойного труда. Еще предстоит создать механизмы для оценки того, в какой мере СПДТ реализуются на практике, а также насколько последовательно и эффективно это делается.

⁴ МОТ: *Доклад Комитета по техническому сотрудничеству*, Административный совет, 297-я сессия, Женева, ноябрь 2006, GB.297/16(Rev.), выступление г-на Житуна (группа работодателей), п. 9.

⁵ МОТ: *Доклад Комитета по программе, финансовым и административным вопросам*, Административный совет, 297-я сессия, ноябрь 2006, GB.297/11/1(Rev.), выступление г-на Барде (группа работодателей), п. 117.

⁶ «Группа (работников) отмечает, что в ходе текущего раунда осуществления СПДТ не всем компонентам достойного труда уделяется одинаковое внимание; особо следует упомянуть компонент, связанный с нормами, в частности с Конвенциями 87 и 98. Принимая во внимание, что СПДТ должны состоять из четырех основных элементов, скомпонованных комплексным и сбалансированным образом, г-н Этти предлагает, чтобы в будущем СПДТ лучше составлялись на основе всех четырех элементов, а в будущих докладах лучше отражалась информация о достигнутых результатах». МОТ: *Доклад Комитета по техническому сотрудничеству*, Административный совет, 297-я сессия, Женева, ноябрь 2006, GB.297/16(Rev.), п. 18.

⁷ МОТ: *Доклад Комитета по техническому сотрудничеству*, Административный совет, 297-я сессия, Женева, ноябрь 2006, GB.297/16(Rev.), выступление заместителя председателя группы работодателей, п. 15.

существующих возможностей, необходимо было бы установить надлежащий баланс между осуществлением мониторинга на центральном уровне (который необходим для того, чтобы гарантировать надлежащий уровень согласованности и сопоставимости всех программ) и уважением региональных, субрегиональных и национальных особенностей, что позволяло бы странам выражать свою самобытность надлежащим и трехсторонним образом.

71. Второй вариант подхода мог бы представлять собой рамочное соглашение. Такой договорный механизм обязал бы государства-члены использовать все необходимые средства для разработки и осуществления стратегии в области достойного труда в соответствии с ситуацией в стране и ее задачами. Со своей стороны, Организация обязалась бы оказывать техническую и финансовую помощь в достижении этих целей. Идея о заключении рамочного соглашения как способа укрепления деятельности, направленной на обеспечение достойного труда, впервые была предложена группой экспертов по вопросам социального обеспечения и международного трудового права в связи с исследованием способов реализации последующих мер, вытекающих из Нового консенсуса по социальному обеспечению, согласованному на Международной конференции труда в 2001 году⁸ (см. вставку 3.2: Рамочное соглашение и национальные договоренности, направленные на содействие достойному труду в государствах-членах). Этот подход не следует рассматривать в качестве альтернативы предыдущему. Он мог бы внести полезный вклад в работу возможной рабочей группы или иного аналогичного механизма. В любом случае эти два подхода необходимо было бы координировать в рамках Административного совета. Они оба содействуют направлениям реформы, проводимой в Организации Объединенных Наций, и процессу рационализации помощи в области развития.

72. Третий подход мог бы заключаться, опять же в рамках помощи, в обеспечении государств-членов инструментами для *самооценки*, чтобы помочь им оценить объективным и самостоятельным образом достигнутый ими прогресс, не пытаясь установить какую-либо систему рейтинга.

73. В частности, каждой стране оказывалось бы содействие в разработке статистических методов, позволяющих определить количество работников, имеющих доступ к достойному труду, и то, каким образом эти величины меняются со временем. Странам необходимо было бы самим определить статистические показатели, которые лучше отвечают этой цели, в соответствии с общими принципами, изложенными в главе 2. Некоторые страны уже выступили с подобными инициативами.⁹ Стратегия МОТ, направленная на поощрение своих государств-членов в этом плане, могла бы состоять из трех элементов. Во-первых, она могла бы содействовать трехстороннему диалогу на уровне страны, направленному на составление списка показателей достойного труда; во-вторых, она могла бы обеспечивать техническую помощь в оценке альтернативных показателей достойного труда; и в-третьих, она могла бы оказывать помощь странам в разработке стратегии мониторинга, охватывающей сбор и анализ данных.

⁸ «Социальная защита и достойный труд: новые перспективы для международных трудовых норм» (“Conclusion: The outlines of a framework agreement on the extension of social protection”), A. Supiot, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 27, No. 2, winter 2006.

⁹ Например, в ряде стран используется уровень безработицы, а также процентная доля работающей бедноты при осуществлении мониторинга достойного труда. В других используются такие показатели, как процентная доля работников, охваченных социальным обеспечением, гендерный разрыв в оплате труда, процентная доля работающих детей и процентная доля работников, охваченных коллективными договорами.

Вставка 3.2**Рамочное соглашение и национальные договоренности, направленные на содействие достойному труду в государствах-членах**

Предложение новаторского характера было сделано в рамках последующей деятельности в отношении обсуждения вопросов социального обеспечения на Международной конференции труда в 2001 году.¹ Это предложение касается только сферы распространения социального обеспечения. Но ничто не мешает нам придать ему более широкие масштабы для обеспечения содействия достойному труду конкретно в государствах-членах МОТ.

Это может подразумевать определенный договорный механизм, состоящий из двух элементов: с одной стороны, рамочное соглашение, принимаемое Организацией (которое могло бы опираться, кроме того, на какой-либо авторитетный документ), содержащее, например, принципы методологии, упоминаемые в главе 1; а с другой стороны, национальные договоренности, заключаемые между МОТ, заинтересованным государством и другими заинтересованными сторонами с целью разработки и реализации национального плана содействия достойному труду. Рамочное соглашение могло бы составлять часть механизма, обеспечивающего правовые основы и определяющего правила заключения национальных договоренностей.

Рамочное соглашение содержало бы также положения, касающиеся методов и средств, используемых для разработки и осуществления национальных планов содействия достойному труду, которые обязательно должны включаться в национальные договоренности. В соответствии с программой экспертов, положения, касающиеся методов, должны охватывать, как минимум, четыре вопроса: мобилизацию местных знаний; правила применения принципа участия; установление приоритетов; и разработку специальных показателей, с помощью которых можно было бы оценивать достигнутый прогресс в выполнении этих приоритетных задач.

Со своей стороны, национальные договоренности, направленные на содействие достойному труду, заключались бы на основе рамочного соглашения между МОТ, заинтересованным государством и другими заинтересованными сторонами (такими как международные финансовые институты, банки развития, международные организации, национальные агентства развития и т.п.). Они должны состоять из двух частей: фиксированная часть и часть, определяемая на переговорах. Первая подразумевает соблюдение руководящих принципов достойного труда, заложенных в рамочном соглашении. Цель части соглашения, определяемой на переговорах, заключалась бы в определении метода разработки национального плана содействия достойному труду при одновременном обеспечении соблюдения методологических показателей, определенных в рамочном соглашении. Кроме того, в национальных договоренностях должны определяться ресурсы, которые МОТ и участвующие стороны мобилизовали бы для оказания помощи в разработке и осуществлении этого плана. Такой контракт обязал бы заинтересованное государство использовать все необходимые средства, имеющиеся в его распоряжении, для разработки и осуществления плана содействия достойному труду, который соответствовал бы положению и целям данной страны, поставленным ею в этой области. В свою очередь, МОТ и другие партнеры, участвующие в этой работе, обязались бы оказывать техническую и финансовую помощь для эффективной реализации этих задач.

¹ "Social protection and decent work: New prospects for international labor standards", in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 27, No. 2, winter 2006.

2. Проверка с помощью эмпирических методов эффекта синергии между стратегическими задачами посредством взаимного обогащения опытом

74. Усилия МОТ, направленные на поощрение своих государств-членов отвечать на вызов, связанный с содействием всем ее стратегическим задачам, все чаще сталкиваются с восприятием, а в некоторых случаях, вероятно, с реальной действительностью,

когда свободное перемещение на международном уровне товаров и капиталов может сдерживать страны от достижения некоторых задач в области экономического и социального развития. МОТ последовательно отстаивает свою позицию, в соответствии с которой выполнение ее задач обеспечивает значительные преимущества в области экономики и производительности, что может способствовать повышению конкурентоспособности национальной экономики. Эта позиция подкрепляется значительным объемом литературы на эту тему, однако на деле эти усилия пока не привели к желаемым последствиям. Это может объясняться тем, что из-за отсутствия достаточных аналитических ресурсов и четкой методологии, она стала подвергаться критике «за чрезмерное многословие и нехватку конкретных данных».

75. В соответствии с положениями настоящего доклада, когда МОТ оказывает помощь своим государствам-членам, перед ней стоит важнейшая задача завершить громадную работу, которая уже выполнена и по-прежнему выполняется в связи с разработкой конкретного содержания и значения этих задач. Для этого необходимы политические консультации практического характера относительно того, как наиболее эффективным образом обеспечить сочетание этих задач, а не оставлять данный вопрос на усмотрение других организаций, консультации которых будут, естественно, отражать их собственные задачи и позиции.¹⁰ В этом отношении МОТ полагается на практический опыт своих трехсторонних участников при разработке политики, которая сопрягает социальные задачи с экономическими реалиями. Более того, по сравнению с другими организациями, благодаря своему трехстороннему характеру МОТ способствует тому, что разработка и проведение политики, отражающей ее стратегические ориентиры и не увязываемой с условностями, осуществляется самими национальными государствами.

76. Необходимо определить, каким образом можно предоставлять такие политические консультации, чтобы они имели практический характер и в то же время были доступными с финансовой точки зрения. Действительно, эти вопросы требуют всестороннего и противоречивого анализа, особенно по вопросу о возможном эффекте синергии и/или о компромиссах между социальной защитой и занятостью. В последнее время опыт многих стран, как представляется, свидетельствует о том, что существует целый ряд сдерживающих факторов, которые в той или иной степени бросают вызов многим странам и трехсторонним участникам и заинтересованным сторонам. Эти сдерживающие факторы включают определенные пределы модели роста, основанной на развитии экспорта, пределы промышленного развития, снижение реальной заработной платы и растущее неравенство в доходах.

77. Один из способов, с помощью которого МОТ могла бы внести свой вклад, заключается в подготовке докладов, которые имеют солидную основу с аналитической точки зрения. Другой способ заключается в преобразовании заключений этих докладов в приемлемые политические ориентиры. Доклады поступают постоянно как на международном, так и на национальном уровне. Но воздействие, которое они могут оказывать на политический выбор и на конкретные действия, часто не соответствует их научной ценности или тому вниманию, которое им оказывают средства массовой информации во время их первого опубликования. Несмотря на определенные трудности, вызванные нынешним состоянием бюджета, поскольку Организации приходится

¹⁰ Так, возможное влияние на конкурентоспособность объемов национальных бюджетов и на содержание политики расходования средств и налогообложения побудило организации, занимающиеся экономическими вопросами, проводить такие консультации относительно приоритетов, которые соответствовали усилиям МОТ, направленным на содействие своим стратегическим задачам.

проводить сокращения по всем видам деятельности, по которым она накопила большой опыт, она, тем не менее, обладает сравнительным преимуществом своего универсального и трехстороннего состава, который позволяет ей, с одной стороны, опираться на опыт и знания, имеющиеся на национальном уровне, а с другой стороны – обеспечивать уникальный форум, на котором можно свободно и с полным знанием фактов обмениваться мнениями о наличии эффекта синергии и о его последствиях.

78. Поэтому у МОТ сохраняется возможность для дальнейшего развития своего сравнительного преимущества, полученного на основе своего трехстороннего и универсального членского состава посредством укрепления среди своих трехсторонних участников лучшего эмпирического понимания взаимозависимости эффектов синергии посредством опыта «взаимного обогащения», другими словами – за счет анализа и трехстороннего обсуждения конкретного индивидуального опыта.

79. Такая формула опирается на определенный прецедент. Она была успешно испытана в рамках «страновых исследований» в целях анализа влияния глобализации и либерализации торговли на социальные реалии и политику, которые проводились на добровольной основе в семи странах в период с 1997 по 1999 годы.¹¹

80. Аналогичную формулу можно было бы использовать и в более широкой перспективе, в меньшей степени ориентированной на глобализацию. Задача могла бы заключаться, например, в рассмотрении на основе конкретных ситуаций того, в какой мере согласованные усилия, направленные на одновременное решение различных стратегических задач в области достойного труда, помогают странам адаптироваться к быстрым переменам и максимальным образом использовать новые возможности для достижения индивидуального и коллективного прогресса при справедливом распределении затрат, связанных с такой адаптацией в условиях конкуренции на мировых рынках. Следующие положения могут помочь проиллюстрировать этот вариант.

Круг охватываемых вопросов при проведении страновых обследований

81. В связи с упомянутыми выше страновыми исследованиями Административный совет поддержал на экспериментальной основе круг охватываемых вопросов при проведении исследований, в соответствии с предложениями, которые МБТ внесло на рассмотрение Рабочей группы по социальным аспектам либерализации международной

¹¹ Эти страновые исследования проводились под эгидой Рабочей группы по социальным аспектам либерализации международной торговли. Эта идея впервые возникла в ходе обсуждения программы работы и полномочий Рабочей группы в Административном совете в марте 1996 г., когда было внесено предложение, чтобы МБТ провело серию тематических исследований для анализа социальных последствий глобализации и либерализации торговли в ряде стран (GB.265/WP/SDL/1/1). Генеральный директор учредил специальную целевую группу для подготовки аналитических рамок и проведения исследований. МБТ представило три доклада о ходе работы на рассмотрение Рабочей группы: GB.270/WP/SDL/1/2 (ноябрь 1997), GB.273/WP/SDL/29 (ноябрь 1998) и GB.274/WP/SDL/2 (март 1999), прежде чем был выпущен заключительный доклад о завершенных исследованиях о социальных последствиях глобализации в семи странах (Бангладеш, Маврикий, Польша, Республика Корея, Чили, Швейцария и Южная Африка) в ноябре 1999 г. (GB.276/WP/SDL/1). В предисловии книги, написанной Р. Торрес («Towards a socially sustainable economy: an analysis of the social pillars of globalization», Женева, МОТ, январь 2001) Хуан Сомалиа отмечает, что «на довольно раннем этапе Рабочая группа пришла к выводу, что прежде чем спекулировать о различных типах реакции на влияние либерализации торговли и глобализации экономики, было бы целесообразно получить более четкое эмпирическое представление о характере и масштабах ее воздействия. Соответственно и было принято решение о проведении ряда «страновых исследований», чтобы предложить взвешенную выборку по сложившимся ситуациям и уровням развития».

торговли.¹² Административный совет мог бы последовать этому прецеденту, особенно если эта работа вновь будет проводиться на экспериментальной основе.

82. Далее, можно было бы также предусмотреть более дерзновенную формулу типа «экспертной оценки деятельности равными», которая оказалась весьма успешной в различных региональных и глобальных условиях. В этом плане могут представлять интерес два механизма: открытый метод координации (ОМК), принятый в марте 2000 года на Встрече на высшем уровне Европейского союза, и обзор торговой политики, осуществляемый Всемирной торговой организацией (ВТО).

83. Однако, подобный механизм подразумевает «качественный» шаг вперед в том плане, что он не будет ограничиваться государствами-членами, которые согласны участвовать в исследованиях, но, по крайней мере теоретически, будет распространяться на все государства-члены; поэтому он потребует, вероятно, особых институциональных или правовых рамок, к которым мы вернемся в главе 5.

Отбор тематики и накопленного опыта в целях анализа

84. Опыт МОТ в области проведения на добровольной основе обследований в странах оказался вполне совместимым с требованием о «выборочной» ситуации и практике, которое позволяет извлекать уроки на более широкой основе. Трехсторонние участники ищут возможности для обмена информацией и опытом, которые часто оказываются мощным стимулом для стран, стремящихся найти пути и средства для разработки политики и достижения прогресса в области ратификации норм.¹³

Вставка 3.3

Экспертная оценка деятельности равными в международных организациях

«Экспертную оценку деятельности равными» можно охарактеризовать как систематизированное рассмотрение и оценку показателей деятельности какого-либо государства другими государствами с конечной целью оказания помощи государству, деятельность которого оценивается в совершенствовании своей политики, принятии передовой практики и соблюдении установленных норм и принципов.» (документ ОЭСР, SG/LEG(2002)1, с. 4). Соответственно, в международных организациях экспертная оценка деятельности равными воплощает в себе сочетание деятельности нескольких сторон: коллективного органа, в рамках которого проводится такая оценка, страны, деятельность которой оценивается, страны или стран, оценивающих эту деятельность и Секретариата. Практика предполагает, чтобы этот процесс рассмотрения способствовал взаимному обучению всех сторон на основе отказа от конфронтации и взаимного доверия. Для того чтобы убедить страну, деятельность которой рассматривается и оценивается, соблюдать соответствующие принципы, «равные» оказывают определенное давление в ходе этого процесса, определяя передовую практику (рейтинг) и отмечая и критикуя (выделяя) неудовлетворительные показатели деятельности.

¹² «Цель этой работы и доклада с резюме выводов Целевой группы заключается в том, чтобы а) представить некоторую эмпирическую и концептуальную основу для обсуждения социальных аспектов глобализации; и б) выявить меры, которые могли бы внести вклад в повышение преимуществ процесса глобализации при одновременном сдерживании ее возможных издержек.», *Progress report on the country studies on the social impact of globalization*, Административный совет, 273-я сессия, Женева, ноябрь 1998, GB.273/WP/SDL/2, п. 1.

¹³ Наглядным примером служит план действий по содействию ратификации и применению Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве, который предусматривает проведение семинаров в ряде стран в целях разъяснения положений Конвенции и методов их реализации странами.

Механизм экспертной оценки деятельности равными в международных и региональных организациях опирается на различные формы и условия, связанные с ролью и функциями секретариата, уровнем участия равных в процессе оценки, транспарентностью процесса и вкладом гражданского общества (основанного на характере и целях данной организации). В качестве примеров можно привести многочисленные механизмы экспертной оценки деятельности равными, действующие в международных и региональных организациях: механизм обзора торговой политики (МОТП) во Всемирной торговой организации (ВТО), консультации по «Статье IV» в Международном валютном фонде (МВФ), экологическая оценка деятельности равными в Экономической комиссии для Европы Организации Объединенных Наций (ЭКЕ ООН), Африканский механизм экспертной оценки деятельности равными, Индивидуальные планы действий Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и множество экспертных обзоров деятельности равными, осуществляемых в рамках Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (например, в рамках Комитета по оказанию помощи в целях развития (КПР)).¹

Известно также, что в рамках недавно учрежденного Совета по правам человека Организации Объединенных Наций будет создан механизм экспертной оценки деятельности равными: 15 марта 2006 года на Генеральной Ассамблее ООН был принят проект Резолюции об учреждении Совета по правам человека, в которой предусматривается «на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала». И хотя формы и условия действия такого механизма еще предстоит определить, «в течение года после проведения своей первой сессии Совет должен определить формы и необходимые временные рамки универсальных периодических обзоров» (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/251, 3 апреля 2006 г., п. 5 е) постановляющей части), совершенно очевидно, что каждое государство станет объектом периодических расследований, проводимых на основе всех прав человека.

¹ В отношении экспертных оценок деятельности равными в ОЭСР см. материалы Первого регионального форума ОЭСР – Юго-Восточная Азия, Джакарта, 23-24 января 2007, на тему «Механизм экспертной оценки деятельности равными в целях пересмотра политики».

Вставка 3.4

Механизм обзора торговой политики ВТО (МОТП)

Обзоры торговой политики (ОТП) во Всемирной торговой организации поручаются постоянному Комитету (Органу по обзору торговой политики). Цель таких обзоров заключается в том, чтобы в соответствии с надлежущими соглашениями обеспечить большую прозрачность в осуществлении различных видов дисциплин. Следует подчеркнуть, что хотя их цель заключается в том, чтобы гарантировать лучшее понимание и прозрачность осуществления различных торговых дисциплин, эти обзоры никоим образом не представляют собой механизм надзора; они не направлены также на то, чтобы посягать на механизм разрешения споров. По существу, они могут рассматривать те аспекты торговой политики, которые не охватываются обязательствами, содержащимися в соглашениях (например, в области закупок) или выходят за их рамки. В настоящее время развивающиеся страны благосклонно относятся к ним. Этот механизм позволяет не только получать техническую помощь в целях разработки своей торговой политики, но и дает инвесторам соответствующую картину об ответственности. Механизм обзора торговой политики представляет собой обязательный механизм, устанавливаемый на основе договора. Однако периодичность проведения этих обзоров может быть различной и определяться «весом» торговли государства-члена, в котором осуществляется обзор.

Вставка 3.5**Открытый метод координации Совета Европы (ОМК)**

Открытый метод координации (ОМК) был принят на сессии Европейского совета в Лиссабоне в марте 2000 года. Этот метод управления приобретает растущее значение в Европейском союзе и все шире охватывает различные сферы политики, включая политику в области социальной защиты и социальной интеграции. ОМК опирается на добровольный и межправительственный подход и основан на механизмах «мягкого права» и взаимного обучения. Его цель заключается в «укреплении политической конвергенции в областях, которые остаются главной ответственностью национальных правительств», посредством использования оценки деятельности равными и обмена передовой практикой. В отличие от «общинного метода», ОМК «направлен на координацию, а не на гармонизацию национальной политики». В связи с официальным внедрением ОМК на Европейском совете в Лиссабоне этот метод определяется в соответствии со следующими четырьмя элементами: 1) установление руководящих принципов с конкретными сроками достижения целей в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе; 2) создание качественных и количественных показателей и индикаторов; 3) преобразование руководящих принципов в национальную и региональную политику; 4) «периодический мониторинг, оценка и обзор деятельности равными, организованные как процесс взаимного обучения».¹

¹ ЕРНА Инструктаж членов: введение Открытого метода координации (ОМК), октябрь 2004, 7 pp., см.: http://www.ephа.org/IMG/pdf/EPHA_briefing_on_OMC_AJ_20050216final.pdf.

Условия рассмотрения

85. В случае проведения страновых обследований, МБТ готовит анализ на основе углубленных трехсторонних дискуссий, проводимых в соответствующей стране. Вполне можно было бы усовершенствовать эти условия посредством внедрения некоторых интересных положений из действующих систем «экспертной оценки деятельности равными», даже в случае отсутствия организационных рамок для создания такой системы, например посредством сочетания, на более или менее официальной основе и с различными элементами существующей процедуры внешнего анализа и трехсторонней оценки, осуществляемой соответствующей страной.

Институциональные рамки

86. Наиболее подходящим форумом служил бы Административный совет, однако придется еще определиться в отношении того, следует ли проводить такое рассмотрение на пленарном заседании, в рамках какой-либо рабочей группы (как это имеет место в отношении страновых исследований) или в одном из комитетов Административного совета. Хорошо известна процедурная гибкость работы рабочей группы, которая и должна быть принята во внимание в свое время. Это включает отсутствие официальных протоколов и предоставление слова государству, не являющемуся членом Административного совета и приглашаемому для участия в дискуссиях.

Итоги обследований

87. Такие страновые обзоры могли бы представлять дополнительную пользу для стран и для всех государств-членов. Для стран они могли бы представлять интерес с точки зрения технического сотрудничества и привлечения инвесторов; а всем остальным государствам-членам они могли бы предоставить возможность извлечь идеи из информации для проведения своей собственной социальной политики. С этой точки зрения было бы логично включить в общий обзор достойного труда главу с итогами рассмотрения социальной политики и информации, полученной на основе таких страновых обзоров, которая затем на регулярной основе будет представляться на рассмотрение Международной конференции труда.

Инфраструктура/издержки

88. Опыт проведения семи страновых обследований в период 1998 и 1999 годов свидетельствует о том, что можно получить результаты, которые в то время были с большим интересом восприняты Рабочей группой по социальным аспектам глобализации и Административным советом. Если рассматривать этот вопрос в более широком плане, вполне понятно и логично, что необходимо все же будет уделить внимание условиям преумножения и рассмотрения опыта стран, чтобы определить пути достижения экономии средств при подготовке докладов в случае обнаружения дублирования между ними и в полной мере использовать доклады, подготовленные для других целей. Общая цель реформы, проводимой в соответствии с данными предложениями, заключалась бы в сокращении объема докладов и специальных обсуждений посредством создания механизма, сосредоточенного на конкретной цели содействия комплексным национальным программам достойного труда, измерении их влияния и расширении возможностей для конструктивного диалога в целях разработки последовательных стратегий в области развития.

3. Посредством «пропаганды» и поощрения нормативной деятельности

89. Настало время рассмотреть вопрос о том, можно ли использовать нормативные акты МОТ наряду с другими средствами действий в целях поощрения государств-членов проводить комплексную политику. Задача заключалась бы в том, чтобы стимулировать проведение всеобъемлющей и последовательной политики, направленной на содействие каждой из стратегических задач достойного труда независимо от того, связана ли страна положениями соответствующих актов. Размышляя над этой возможностью, стоит вспомнить о том, что МОТ уже разработала комплексный акт по обширной теме, каковой является социальная политика. Несмотря на то, что Конвенция 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (117) уже устарела, поскольку она разрабатывалась для удовлетворения специфических потребностей новых независимых государств сразу же после крушения колониальной системы, она служит иллюстрацией масштабов тем в одном акте с целью сопряжения экономического развития и социального прогресса.

90. «Добавленная стоимость» такого нормативного подхода была бы весьма значительной с точки зрения его воздействия, последующих мер и содержания, даже если он будет (и должен) иметь чисто разъяснительную и необязательную форму.¹⁴ Эта добавленная стоимость, включая вопросы обеспечения правовых основ для возможного создания системы экспертной оценки деятельности равными, более подробно рассматривается в главе 5.

¹⁴ Выбор акта, имеющего обязательную силу, который осуществлен в отношении Конвенции 117, вероятно, противоречит самой цели универсального содействия задачам достойного труда, которая присуща предлагаемому подходу.

Глава 4

Новые партнерства в интересах достойного труда

91. Значительная поддержка, оказываемая в последние годы деятельности МОТ со стороны международного сообщества, создает, тем не менее, некоторые существенные институциональные проблемы, о которых идет речь в Предисловии. Мир, в котором МОТ приходится реагировать на эти вызовы, имеет мало общего с условиями, в которых была создана Организация: в то время средства, предоставленные в распоряжение Организации, были вполне революционными, но они были в основном направлены на содействие ее целям в отношении государств и посредством их. С тех пор возникло множество факторов и действующих сторон, на которые МОТ не может оказывать прямого влияния, в частности, речь идет об интеграции и перегруппировании государств, стремящихся к достижению общих целей, которые имеют, как правило, экономический характер, но могли бы включать и социальные аспекты. Возросла сила международных финансовых, экономических и торговых организаций, которые теперь могут оказывать большое влияние на выбор социальной политики своих членов, выходящее за рамки их конкретного круга обязанностей. Возрастает влияние структур, которые не являются ни государствами, ни международными организациями. В соответствии с новой формой «традиционной мудрости» возникновение этих новых явлений породило мысль о том, что в связи с ослаблением роли государства и потенциала, на который оно опирается, будет снижаться и влияние МОТ. И, тем не менее, именно в условиях нынешнего ускорения темпов глобализации МОТ пользуется самой широкой за свою историю политической поддержкой. Это свидетельствует о том, что существует значительный спрос на видение Программы достойного труда, когда ощущается дефицит средств и ресурсов, необходимых для того, чтобы реагировать на нее.

92. Для укрепления институционального потенциала МОТ в целях оказания государствам надлежащей помощи, необходимо подумать о потенциале МОТ, который позволял бы вносить вклад в укрепление потенциала государств, позволяющего выполнять свои социальные обязанности. Это – трудная задача, но чрезвычайно значимая для обеспечения доверия к Организации. При этом необходимо учитывать два принципиально важных фактора.

93. Первый заключается в том, что доклад Всемирной комиссии позволил углубить наше восприятие. Он показал, что глобализация «начинается дома» и что для обеспечения ее устойчивого характера необходимо укреплять роль государства и вновь выдвинуть ее на авансцену. Это необходимо для того, чтобы создать благоприятные условия, позволяющие каждой стране извлекать максимальные преимущества из процесса глобализации и обеспечивать справедливое распределение ее преимуществ и издержек, в том числе в отношении структурной перестройки и обеспечения стабильности, без которых возникает опасность того, что этот процесс будет отвергнут.

94. Второй сводится к тому, что даже если МОТ и не обладает институциональными инструментами для того, чтобы рассматривать все возможные ситуации, она обладает средствами убеждения, законную силу и авторитет которым придает ее трехсторонняя структура. И она может использовать эти средства, даже не ограничиваясь своими трехсторонними участниками. Следует подчеркнуть, что вопрос заключается не в том, чтобы навязывать свои взгляды или преобразовывать остальных в соответствии со своими целями: в большинстве случаев МОТ просто необходимо убедительно доказывать, что ее деятельность, направленная на достижение соответствующих целей, не противоречит интересам других.

95. В данной главе рассматриваются вопросы о том, каким образом можно добиться такой убедительности в отношении упомянутых трех формирующихся категорий сторон и факторов: межгосударственная интеграция или создание новых группировок, с упором на социальных аспектах; международные организации с соответствующей компетенцией; и учитывающие стороны помимо государств и международных организаций.

А. Двусторонние, региональные и многосторонние соглашения: их влияние на роль МОТ и на содействие солидарности в решении стратегических задач достойного труда

96. Формирование новых региональных интеграционных объединений, несомненно, представляет собой одну из наиболее существенных институциональных новинок после создания системы Организации Объединенных Наций. Они появились, поскольку государствам надо было противостоять предполагаемому ослаблению или подрыву своего институционального потенциала в условиях глобализации посредством объединения сил, чтобы содействовать общим целям и интересам как на географической, так и на иной основе. В Европе эти усилия привели к формированию институтов, которые составляют нечто среднее между традиционными международными организациями и зачаточной формой федерализма со значительным социальным измерением, которое в некоторых случаях может повлиять на потенциал их членов осуществлять независимым образом стратегические задачи МОТ. Несмотря на то, что Устав МОТ прямо не рассматривает феномен региональных объединений, которые наделяются компетенцией, способной прямо повлиять на потенциал их членов самостоятельно выполнять некоторые ее стратегические задачи, в нем зафиксированы положения, касающиеся федеративных государств.¹

97. Этот вызов связан не столько с отсутствием специфических институциональных рамок, поскольку эта проблема преодолена с помощью специальных соглашений о сотрудничестве, в которых МОТ играет роль первопроходца.² Скорее это связано с

¹ Не только межправительственные организации и НПО, но и такие организации смешанного типа, как Международная организация стандартизации (ИСО) играют более видную роль в этой области. См., например: МОТ: *Developments in relation to possible collaboration between the International Labour Organization and the International Organization for Standardization on occupational safety and health management systems*, Административный совет, доклад Генерального директора, Четвертый дополнительный доклад, 297-я сессия, ноябрь 2006, GB.297/19/4; *Collaboration between the International Labour Organization and the International Organization for Standardization (ISO)*, доклад Генерального директора, Пятый дополнительный доклад, 298-я сессия, март 2007, GB.298/15/5.

² За счет демонстрации примечательной прозорливости и предвидения в отношении исторического значения этого явления; см., например, Преамбулу к Соглашению о сотрудничестве между Международной организации труда и Европейским сообществом угля и стали 1952 года, в которой говорится, что:

последним широким распространением соглашений или механизмов, заключаемых между различным количеством партнеров и регионов, имеющих отношение к социальному измерению, часто в форме конкретных ссылок на принципы и даже нормы МОТ, хотя Организации не предоставляется возможность убедиться в значении или актуальности их для ее собственного мандата. Именно в этих условиях МБТ было предложено в марте 2006 года,³ чтобы оно могло продвигать этот вопрос далее в свете настоящего доклада. Детальный обзор положения на данный момент не представляется возможным, однако важно было бы, по крайней мере, рассмотреть значение этого феномена с точки зрения Программы достойного труда, а также уставных ценностей и принципов МОТ, его влияния на актуальность ее норм и влияния на ее процедуры.

1. Влияние на Программу достойного труда и на ценности и принципы МОТ

98. МОТ вместе со своими партнерами в рамках международного сообщества, включая ВТО, могла бы играть важную роль в оказании помощи участникам договоренностей об экономической интеграции, особенно среди развивающихся стран, в целях разработки и осуществления более комплексных стратегий обеспечения достойного труда в системе открытой торговли. Этот подход подкрепляется выводами совместного исследования МОТ/ВТО о торговле и занятости, в котором учтена обширная литература по этой теме⁴ (см. вставку 4.1). Исходя из этой перспективы важно подумать о возможных путях, с помощью которых можно было бы укрепить средства деятельности МОТ, чтобы помочь трехсторонним участникам формировать региональные и иные международные соглашения об экономической интеграции таким образом, чтобы внести вклад в реализацию Программы достойного труда.

99. До сих пор распространение односторонних или двусторонних механизмов, а также региональных соглашений, содержащих или не содержащих социальные аспекты, привлекало внимание главным образом ВТО.⁵ Различные органы и исследовательские институты выражали свою озабоченность, а Генеральный директор ВТО, г-н

«Европейское сообщество угля и стали и Международная организация труда, желая предоставить удовлетворительную основу для дальнейшего развития уже существующего сотрудничества между ними с тем, чтобы внести максимальный вклад в экономическое развитие, рост занятости и повышение уровня жизни; и признавая, что в связи с наднациональным уровнем Европейского сообщества угля и стали такое сотрудничество представляет определенные проблемы нового характера, решение которых необходимо искать постепенно в свете полученного опыта, согласились ввести в действие настоящее соглашение на экспериментальной основе, в котором речь идет о взаимных консультациях и сотрудничестве между Международной организацией труда и Европейским сообществом угля и стали». Опубликовано в: *Official Bulletin of the ILO*, Vol. XXXVI, 1953, No. 7.

³ МОТ: *Fifth Supplementary Report: Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, Доклад Генерального директора, Административный совет, 295-я сессия, Женева, март 2006, GB.295/16/5.

⁴ Международное бюро труда и Секретариат ВТО: *Trade and employment: Challenges for policy research*, совместное исследование МОТ/Секретариата ВТО, Женева, февраль 2007. Этот доклад рассматривался в рамках Рабочей группы по социальным аспектам глобализации в марте 2007 г. и получил широкую поддержку в связи с открытием ряда конструктивных направлений исследований и разработки политики.

⁵ В настоящее время, по оценкам, насчитывается 300 региональных торговых соглашений, на которые приходится более половины глобальной торговли общим объемом в 10,3 трлн. долл. США в год (W.Giles: *WTO to review regional accords*, Bloomberg, 11 июля 2006). На фоне низких темпов прогресса на многосторонних торговых переговорах резко выросли темпы переговоров о двусторонних торговых соглашениях. В качестве примера можно привести заключенное недавно соглашение о свободной торговле между Китаем и Чили, которое вступило в силу 1 октября 2006 г. В соответствии со ст. 108 этого соглашения предусматривается поддержание связей и налаживание сотрудничества по вопросам труда и социального обеспечения посредством подписания Меморандума о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области труда и социального обеспечения.

Паскаль Лами, лично охарактеризовал эти механизмы как «содержащие положительные и отрицательные стороны» для международной торговли.⁶ С точки зрения многосторонней торговли, получение привилегированного доступа к крупному рынку может лишить соответствующую страну мотивации для дальнейшего продвижения по пути многосторонней либерализации торговли.

Вставка 4.1

Торговля и политика и достойный труд

В рамках проведенного недавно исследования МОТ и Секретариата ВТО о торговле и занятости сделан вывод, что торговая политика и политика в трудовой и социальной областях взаимодействуют, а повышение согласованности между политикой в этих областях может способствовать обеспечению существенного позитивного влияния торговой реформы как на рост, так и на качественный и количественный уровень занятости.¹ В исследовании подчеркивается, что либерализация торговли становится причиной структурной перестройки экономической деятельности, которая выражается в форме закрытия предприятий и потере рабочих мест в одних сферах экономики и в создании новых предприятий, инвестициях в целях повышения производительности и росте занятости в других ее частях. Поэтому необходимо проводить политику в трудовой и социальной областях, чтобы перераспределять прибыли от торговли между сторонами, оказавшимися в выигрыше, и проигравшими в этом процессе.

Этот широко отмечаемый аспект международной экономической интеграции подкрепляется обзором большого объема соответствующей литературы, касающейся положений исследования по ряду политических вопросов, имеющих отношение к Программе достойного труда в странах на всех стадиях развития. Как права человека, получившие всеобщее признание, так и соблюдение основополагающих прав работников будет оказывать позитивное влияние посредством благоприятного диалога между работниками, работодателями и правительствами. Это может облегчить разработку практических решений проблем, вызванных торговой реформой, которые вносят неоценимый вклад в обеспечение широкой социальной поддержки экономическим реформам и продвижению более справедливого распределения бремени и благ, вызванных глобализацией.

Укрепление потенциала развивающихся стран, в частности, в разработке и осуществлении СПДТ с особым акцентом на социальное воздействие экономических реформ могло бы обеспечить рост поддержки самих реформ, а также облегчить как можно более безболезненный переход значительного количества работников из сельскохозяйственного сектора и неформальной экономики к деятельности в реальном секторе экономики. Кроме того, в исследовании МОТ/ВТО отмечается, что дальнейшее согласование такой политики способствовало бы разработке выигрышных стратегий, предусматривающих проведение политики, благоприятной как для обеспечения справедливости, так и для экономического роста. Поскольку все труднее становится прогнозировать виды профессий и квалификации, которые могут потребоваться для будущей занятости, необходимо, чтобы системы образования были достаточно гибкими и могли реагировать на экономические изменения. Это еще раз подчеркивает необходимость во всеобъемлющей системе профессиональной подготовки и в непрерывной подготовке непосредственно на рабочем месте, чтобы содействовать потенциалу к трудоустройству отдельных работников и общей экономической эффективности. Узкие места в реакции развивающихся стран с точки зрения предложения квалифицированной рабочей силы, включая дефицит финансовых средств, инфраструктуры, электросвязи, информации и человеческого капитала, сдерживают процесс адаптации занятости и роста производительности, которые необходимы для обеспечения устойчивого улучшения условий жизни и труда в открытой экономике.

¹ *Trade and employment: Challenges for policy research*, op. cit.

⁶ Выступление Генерального директора ВТО Паскаля Лами, «Распорядительный комитет Парламентской конференции по ВТО – штаб-квартира МПС», 22-23 сентября 2005.

100. Позиция МОТ заключается в том, что соглашения об экономической интеграции не должны подрывать готовность государств далее продвигаться к глобальным социальным нормам или целям. Можно было бы даже утверждать, что истина заключается в обратном. Региональные соглашения, содержащие социальные измерения, могут служить одним из средств развития механизмов сотрудничества и доверия, которые позволяют преодолеть дилемму, высеченную в Преамбуле Устава МОТ, в соответствии с которой «непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах».⁷ Тот факт, что принятие такого измерения является результатом компромисса между партнерами, а не выражением абсолютно бескорыстной солидарности, сам по себе ничего не меняет.⁸

101. Это относится также и к другим видам двусторонних или многосторонних механизмов, включая Всеобщую систему преференций ГПС, при условии, что каждое государство, в принципе, сохраняет за собой право соблюдать эти правила, если оно желает получать преимущества. Это соответствует подходу МОТ, основанному на принципах «добровольности» принятия международных обязательств в соответствии с положениями п. 5 d) ст. 19.⁹ Поэтому представляется, что между такими механизмами и уставными целями и ценностями МОТ нет принципиальных противоречий, однако конкретное содержание социального измерения (и механизмов его реализации) и его соответствие стандартам и процедурам МОТ или, по крайней мере, совместимость с ними могут затронуть некоторые более сложные вопросы.¹⁰

2. Влияние на содержание задач и норм МОТ

102. При обсуждении вопроса о воздействии новых межгосударственных и региональных соглашений необходимо помнить о двух актуальных принципах:

- первый зафиксирован в самом Уставе, в котором четко признается, что принятие или ратификация международных трудовых норм никоим образом не затрагивает положения, предусматривающие более благоприятные условия. Поэтому ничто

⁷ В этой связи стоит отметить, что свободное перемещение работников, которое служит продолжением свободного перемещения товаров и капитала в рамках наиболее развитых соглашений по вопросам интеграции, опирается на весьма высокий уровень солидарности. Однако представляется, что за исключением ЕС масштабы перемещения работников в рамках других региональных торговых соглашений остаются весьма ограниченными. Что касается многостороннего уровня, то в Декларации министров ВТО, принятой в 2001 г. в Дохе (п. 15), устанавливаются полномочия на ведение переговоров по либерализации торговли услугами. В частности, для развивающихся стран большое значение имеет либерализация четвертого способа (перемещение физических лиц) в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС), сравнительное преимущество которых связано с оказанием услуг трудоемкого характера с использованием рабочей силы со средним и низким уровнем квалификации. Однако до настоящего времени прогресс на этих переговорах не был достигнут; пока концессии в соответствии с четвертым способом увязываются почти исключительно с персоналом высокого уровня, мобильность которого обеспечивается за счет прямых иностранных инвестиций (третий способ).

⁸ Можно было бы предусмотреть (взяв за основу модель Конвенции ТМС, 2006), что государства-члены МОТ могли бы посредством таких добровольных соглашений воздавать должное друг другу (например, в виде ярлыка на своих товарах или услугах, который был бы эквивалентен флагу на судах), за согласие взять на себя обязательства по некоторым конвенциям МОТ, а в некоторых случаях могли бы также подвергаться взаимному контролю с помощью механизмов, имеющих более жесткий характер, чем механизмы, предусмотренные в Уставе МОТ.

⁹ Статья 19 5 d): «если член Организации получает согласие компетентной власти или властей, он сообщает о состоявшейся ратификации конвенции Генеральному директору и предпринимает такие меры, какие будут необходимы для эффективного применения положений данной конвенции».

¹⁰ См. С. Doumbia-Henry and E. Gravel: “Free trade agreements and labour rights: Recent developments”, in *International Labour Review*, Vol. 145 (2006), No. 3.

не препятствует тому, чтобы региональные или национальные соглашения выходили за рамки норм, содержащихся в соответствующих актах МОТ (особенно если речь идет о минимальных нормах);

- второй принцип, разработанный в итоге оживленных дискуссий, состоявшихся в период с 1965 по 1975 годы, представляет собой отказ в рамках Организации от международных трудовых норм на основании принципа «регионализации» и акцентирование внимания на практике, основанной на «гибких положениях», содержащихся в нормах универсального характера.

103. При рассмотрении в свете этих принципов соответствующих соглашений становится очевидным, что хотя принципы и нормы МОТ часто берутся в качестве эталона в этой области, этого недостаточно для обеспечения полного отсутствия проблем. В порядке иллюстрации можно отметить, что иногда в торговых соглашениях не только игнорируются некоторые аспекты основополагающих прав, но и часто остаются в стороне и другие элементы достойного труда.¹¹

104. Более того, торговые соглашения оказывают четкое воздействие на другие жизненно важные стороны потенциала государства, обеспечивающего содействие политике достойного труда, особенно в области занятости и рынка труда. Как подчеркивалось на Конференции, состоявшейся недавно под эгидой Европейского союза, торговые соглашения между партнерами с различным уровнем институционального, экономического и социального развития могут иметь весьма серьезные неблагоприятные последствия для более слабых партнеров. Слишком часто соглашения заключаются без четкого представления об их воздействии на важные аспекты достойного труда.¹²

105. Эти замечания позволяют глубже понять ограниченность подхода, основанного на взаимности уступок, и необходимость обеспечения того, чтобы такая взаимность подкреплялась более четким стремлением к обеспечению последовательности и солидарности. Стоило бы также подумать над тем, могла бы МОТ в рамках какой-либо будущей политики, которую еще предстоит определить, принять решение о том, чтобы не только следить за развитием ситуации в этой области, но и использовать средства убеждения, чтобы поощрять наиболее развитых партнеров проявлять солидарность, финансируя программы содействия достойному труду в интересах наиболее уязвимых партнеров по этим соглашениям.

3. Влияние на целостность процедур МОТ

106. Механизмы осуществления соглашений содержат, как можно предполагать, свои собственные процедуры контроля. Некоторые из них (например, Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области трудовых ресурсов) подчеркивают значение выполнения национального законодательства, что, разумеется, не должно создавать

¹¹ Это неудивительно, если учесть, что даже в рамках такой весьма развитой интеграции, которая отмечается в Европе и в некоторых федеральных системах, стандартная практика заключается в том, что социальные вопросы входят в сферу компетенции государства.

¹² См. по этому вопросу выступление Дж. Салазар-Ксиринакс на Конференции, проходившей в Брюсселе 4-5 декабря 2006 г.: «Содействие достойному труду в мире». Комиссар Европейского союза по торговле, г-н Питер Манделсон, также признает такую ситуацию и необходимость в достоверной информации и показателях, чтобы помочь более бедным странам планировать свою политику, о чем идет речь в его выступлении на тему «Торговая политика и достойный труд» (5 декабря 2006). Стоит привести несколько цитат: «Я хотел бы, чтобы мы постепенно меняли свою позицию в отношении методов интеграции достойного труда и более широкой программы устойчивого развития в эти двусторонние соглашения»; «Необходимо сосредоточиться на том, что ЕС может предпринять для содействия достойному труду за границей».

каких-либо особых проблем,¹³ особенно в той мере, в какой это законодательство зачастую (например, в странах Латинской Америки) включает в себя положения международного трудового права.

107. Однако может возникнуть проблема, если предоставление или сохранение преимуществ увязывается с выполнением обязательств, которые совпадают с обязательствами, вытекающими из ратифицированных конвенций МОТ, и в отношении применения которых только МОТ, в принципе, может принимать решения. Поэтому было бы неприемлемо, если бы государство лишалось таких преимуществ за нарушение существенных обязательств по ратифицированной конвенции, а МОТ не имела возможности высказаться по этому вопросу.¹⁴ Отрадно, что новый европейский инструмент развития «ГСП+» конкретно увязывается с «ратификацией и эффективным применением» восьми основополагающих конвенций МОТ в соответствии с Декларацией 1998 года, и что в нем предусматривается временное лишение преференций в случае серьезных и систематических нарушений Конвенций «на основе заключений соответствующих контрольных органов».¹⁵ Тем не менее, во избежание возможных трудностей, связанных с толкованием, и каких-либо неясностей в будущем, стоило бы рассмотреть вопрос о возможном проведении соответствующего диалога между государствами-членами МОТ, желающими присоединиться к какому-либо соглашению, и МБТ в целях согласования, по мере возможности, обязательств, вытекающих из данного соглашения, и их обязательств как членов МОТ.¹⁶

108. В связи с изложенными выше замечаниями возникает два соображения, с учетом которых МОТ могла бы разрабатывать свою политику.

- Первая касается необходимости осуществления МОТ на более систематической основе мониторинга развития ситуации в этой области, чтобы определить масштабы политической синергии, которая приближает цель достойного труда и поддерживает постоянный прогресс в области обеспечения более открытой экономики. Стоит напомнить, что одно время Рабочая группа по социальным аспектам глобализации должна была на регулярной основе рассматривать доклад о соответствующих изменениях, произошедших после ее прошлой сессии, в котором рассматривались наряду с другими событиями и вопросы подписания региональных соглашений; это давало трехсторонним участникам возможность высказывать свои взгляды. Было бы целесообразно в надлежащей форме заняться этим вопросом в рамках механизма последующих действий, о котором идет речь в конце настоящего доклада.

¹³ Хотя здесь может возникнуть интересный вопрос о возможном дублировании процедур контроля за соблюдением национального законодательства и практики в соответствии с процедурами, изложенными в региональном соглашении, и мониторинга соответствия так называемой практике ратифицированной Конвенции МОТ, которая реализуется посредством национального законодательства.

¹⁴ Такой случай произошел в прошлом, когда ЕС лишил Мьянму доступа к льготам, предусмотренным в ГСП, из-за систематического применения практики принудительного труда еще до того, как в МОТ была завершена процедура рассмотрения в соответствии со ст. 26 (Решение Совета (ЕС) No. 552/97 от 24 марта 1997 г.); это решение, составленное в несколько расплывчатых формулировках, содержит ссылки на полное или частичное лишение льгот в обстоятельствах, связанных с практикой применения принудительного труда в любой форме «в соответствии с определениями, содержащимися в Женевских конвенциях от 25 сентября 1926 года и 7 сентября 1956 года и в Конвенциях Международной организации труда (МОТ) 29 и 105» (Статья 9 Решения Совета (ЕС) № 3281/94 от 19 декабря 1994 г.).

¹⁵ Решение Совета (ЕС) № 980/2005 от 27 июня 2005 г. о применении системы всеобщих тарифных преференций, ст. 16, п. 1 а).

¹⁶ См. также: С. Doumbia-Henry and E. Gravel, *op. cit.* Можно отметить кстати, что в ряде таких соглашений делается конкретная ссылка на сотрудничество с МОТ (ст. 45 Североамериканского соглашения о сотрудничестве в области трудовых ресурсов (НААЛК)).

- Вторая идея заключается в том, что можно было бы содействовать соответствующей координации между всеобщими механизмами и механизмами, предусмотренными в соответствии с этими соглашениями, чтобы избежать дублирования и не допустить возможной путаницы в отношении применяемых норм и механизмов последующих действий. Опять в рамках ограниченного объема настоящего доклада невозможно предпринять такой обзор, но это могло бы стать предметом обсуждения либо в Административном совете, либо в Рабочей группе по социальным аспектам глобализации или в Комитете по правовым вопросам и международным трудовым нормам (либо и там, и там), принимая во внимание любые точки зрения, которые могут быть изложены по этому вопросу при обсуждении настоящего доклада.

В. Содействие сближению общих интересов и экономических и социальных задач, стоящих перед другими соответствующими многосторонними организациями

109. МОТ была создана в тот момент, когда она была единственной независимой международной правительственной организацией наряду с Постоянным международным судом.¹⁷ МОТ пережила кончину Лиги Наций и стала первым специализированным учреждением новой системы, так как она тщательно изучила ситуацию и предвосхитила последствия полученного ею мандата в рамках системы, которая формировалась в послевоенный период.¹⁸ В настоящее время положение намного сложнее в связи с появлением множества международных и региональных организаций.¹⁹ Эта ситуация неизбежно поднимает вопросы о юрисдикции совпадающих мандатов.²⁰ Но она

¹⁷ В докладе по этому вопросу, который рассматривался на сессии Конференции в 1945 г., после принятия Филадельфийской декларации, подчеркивались различия между этими новыми условиями и ситуацией до войны, «когда Постоянный международный суд и Международная организация труда были единственными автономными организациями Лиги Наций». МОТ: *Matters arising out of the work of the Constitutional Committee, Part I: The relationship of the I.L.O. to other international bodies*, Международная конференция труда, Доклад IV(1), 27-я сессия, Монреаль, 1945, с. 59.

¹⁸ Эти соображения подкрепляются рядом докладов, которые служат вехой в определении роли МОТ: *Constitutional questions*, Доклад IV, Часть I: Доклады делегации на Конференции по вопросам Устава, Международная конференция труда, 27-я сессия, Монреаль, 1945; *Constitutional questions*, Доклад II, Часть I: Доклады делегации на Конференции по вопросам Устава, Международная конференция труда, 29-я сессия, Монреаль, 1946. См. также: E.V. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, Stanford University Press, 1964), сс. 161-166.

¹⁹ По имеющимся оценкам в настоящее время насчитывается почти 300 международных глобальных и региональных организаций и почти 40 систем для урегулирования расхождений институционального характера, которые теперь затрагивают «практически каждую область человеческой деятельности, включая вопросы, которые ранее относились только к сфере действия национального права»; J.A. Alvarez, «International organizations: Then and now», в *AJIL*, No. 100, апрель 2006, с. 325.

²⁰ Следует помнить, что мандат МОТ, определенный в самом начале и затем изложенный более подробно в Филадельфийской декларации, остается весьма обширным. Как подчеркивается в Докладе IV(1) 1945 г. (*The relationship of the I.L.O. to other international bodies*, с. 44), «ее компетенция должна была быть «всеобъемлющей», а ее Устав должен был быть достаточно гибким, чтобы допускать выполнение практически неограниченного круга задач или видов деятельности, поручаемых государствами-членами». В том же докладе далее отмечается (с. 60), что МОТ «при исполнении своих широких обязанностей, порученных ей, не может существовать в мире, но не быть его частью» и что, соответственно, обязательным условием ее жизненной силы и эффективности является поддержание «повседневных и тесных контактов со всеми сторонами сложного механизма, посредством которого разрабатывается и применяется международная политика, имеющая социальные последствия». Таким образом, опасность того, что МОТ может оказаться неспособной, в частности из-за нехватки ресурсов, выполнить свой мандат намного серьезней, чем опасность того, что ее обойдут. Поэтому достаточно просто уточнить, что в случае возможных помех или

может также создавать эффект синергии, если средства, имеющиеся в распоряжении этих организаций, будут использоваться на достижение общих целей.

1. Какие задачи?

110. Тема «политического согласия» имеет конкретное отношение к МОТ, так как ее цель, связанная с достойным трудом для всех, пересекается с целями ряда других организаций, что нашло свое признание в Заявлении министров, принятом на сессии ЭКОСОС в 2006 году. Эти дискуссии предоставляют уникальную возможность для того, чтобы попытаться устранить некоторые возможные недопонимания как в рамках МОТ, так и за ее пределами и привлечь другие организации более конкретным образом к усилиям МОТ, либо, как минимум, заинтересовать их, по мере возможности.

i) *Защита и укрепление ее ключевого мандата*

111. Эта задача связана, в частности, с обеспечением признания основополагающих прав. В докладе Всемирной комиссии подчеркивается, что все соответствующие институты должны взять на себя ответственность и «обеспечивать, чтобы ни один аспект их политики или программ не препятствовал осуществлению этих прав».²¹

112. Несмотря на кажущуюся простоту этого принципа, его осуществление связано с большими трудностями. Соответствующие организации вполне обоснованно заинтересованы, прежде всего, в соблюдении своих собственных уставных полномочий, в которых может вообще ничего не содержаться относительно этого вопроса, либо могут содержаться определенные предписания, которые не позволяют выступать с более широкими идеями. Именно такое впечатление складывается в первую очередь, когда знакомимся со статьей IV,²² раздел X Устава Всемирного банка, в которой говорится о том, что «только экономические соображения имеют отношение к их решениям ...».²³

противоречий, связанных с новой ролью, выполняемой некоторыми сторонами, приоритетный подход должен заключаться в поддержании потенциала МОТ для выполнения ее ключевого мандата и оказания помощи государствам-членам в выполнении ее стратегических задач, а не в оспаривании сферы компетенции других структур.

²¹ МОТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004, п. 426.

²² В соответствии с авторитетным толкованием это положение направлено на исключение соображений политического характера. См. I. Shihata, *The World Bank in a changing world* (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1999), с. 104.

²³ В уставных документах других региональных банков развития содержатся аналогичные положения: Межамериканский банк развития, Статьи соглашения, статья VIII: Раздел 5 f) «Банк, его должностные лица и служащие не вмешиваются в политические дела любого члена, а на их решения не оказывают влияния политический характер соответствующего члена или соответствующих членов. *Только экономические соображения имеют отношение к их решениям*, и эти соображения должны беспристрастно взвешиваться, чтобы добиться цели и обеспечить выполнения функций, указанных в статье I (выделено автором)»; в соответствии со статьей 38 2) Соглашения об учреждении Африканского банка развития «Банк, его президент, заместители президента, должностные лица и персонал не вмешиваются в политические дела любого своего члена; а на их решения не оказывает влияния политический характер соответствующего члена. *Только экономические соображения имеют отношение к их решениям*, и эти соображения должны беспристрастно взвешиваться, чтобы добиться цели и обеспечить выполнения функций Банка (выделено автором)»; в соответствии со статьей 36 2) Соглашения об учреждении Азиатского банка развития «Банк, его президент, заместители президента, должностные лица и персонал не вмешиваются в политические дела любого своего члена; а на их решения не оказывает влияния политический характер соответствующего члена. *Только экономические соображения имеют отношение к их решениям*. Такие соображения должны беспристрастно взвешиваться, чтобы добиться цели и обеспечить выполнения функций Банка (выделено автором)».

113. Признание того, что нарушение основополагающих прав может подорвать экономическую эффективность, проложило, однако, путь к лучшему взаимопониманию и даже сотрудничеству в таких областях, как упразднение детского труда, принудительного труда и дискриминации. В этом отношении заинтересованные организации разработали принципы и мероприятия, которые тесно связаны с действиями МОТ или обеспечивают им поддержку.²⁴ Тем не менее, еще остаются некоторые «серые зоны», где все еще требуется внести определенную ясность, особенно в отношении содействия свободе объединения и ведения коллективных переговоров. Заметный прогресс был достигнут в рамках Международной финансовой корпорации (МФК) в связи с принятием ее «Стандартов показателей по социальной и экологической устойчивости», а также в Азиатском банке развития, который добился даже более значительных успехов, поскольку он взаимодействует с правительствами.²⁵

114. Сам Всемирный банк составил на основе консультаций с МОТ так называемый «инструментарий», в котором признается, что трудовые нормы представляют собой важный фактор развития: «применение норм и содействие им представляется в большей степени противоречивым для Всемирного банка. Принцип свободы объединения распространяется как на работодателей, так и на работников, и связан с политическим и экономическими аспектами».²⁶ Это свидетельствует о важности продолжения диалога, и не следует надеяться только на то, что секретариаты будут положительно воспринимать такое развитие событий и содействовать улучшению ситуации. Не предвосхищая условий проведения такого диалога, которые будут рассматриваться в главе 5, представляется особенно важным, чтобы предметом такого диалога с заинтересованными сторонами стали такие вопросы первостепенной важности, как методология и итоги²⁷ эмпирических исследований, направленные на оценку антиэкономических предубеждений, предписываемых профсоюзам и коллективным переговорам. Большое значение имеет то, что, хотя по этому вопросу принято много различных документов и проведено множество дискуссий, особенно в рамках Рабочей группы по социальным аспектам глобализации,²⁸ фактически это не привело к диалогу между соответствующими институтами.

²⁴ МОТ: *Прекращение детского труда: цель близка*, Доклад I(B), Международная конференция труда, 95-я сессия, 2006, пп. 137, 264, 284, 323, 339; МОТ: *Глобальный альянс против принудительного труда*, Доклад I(B), Международная конференция труда, 93-я сессия, 2005, п. 310; МОТ: *Равенство в сфере труда – веление времени*, Доклад I(B), Международная конференция труда, 91-я сессия, 2003, п. 43.

²⁵ См. ниже по тексту вставку 4.3: Развитие ситуации в отношении содействия нормам МОТ со стороны международных финансовых учреждений.

²⁶ (Шаг 1) Набор инструментов по ключевым трудовым нормам; этот инструментарий разработан с целью оказания помощи в рассмотрении вопросов, касающихся норм. Вместе с тем, в документе четко сказано, что «Соблюдение ключевых трудовых норм не является условием для выделения займов или оказания технической помощи странам-клиентам (Шаг 1)». С этим инструментарием можно ознакомиться на сайте: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,contentMDK:20224298~menuPK:584854~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>.

²⁷ Представляется важным проводить разграничительную черту между следующими двумя положениями: с одной стороны, данный принцип и условия его реализации, которые могут быть различными в разных странах; и с другой стороны, могут существовать различия во влиянии этих основополагающих прав в краткосрочном плане (учитывая связанные с ними непосредственные издержки) и в долгосрочном плане, учитывая связанные с ними блага, особенно с точки зрения институциональной стабильности, верховенства права и трудовых отношений.

²⁸ См. документы, представленные в ноябре 2000 г. Рабочей группе по социальным аспектам глобализации (GB.279/WP/SDG/2), которые разрабатывались после проведения исследования Всемирного банка (T. Aidt, S. Schlemmer-Schulte and S. Tzannatos, январь 2000, Всемирный банк).

ii) *Оптимизация общих задач*

115. Существенно то, что в общем плане (с учетом упомянутого выше примера Всемирного банка) в уставных документах организаций, в сферу компетенции которых входят экономические, финансовые и торговые вопросы, не содержатся конкретные задачи, которые они сами ставят перед собой в конечном итоге. Соответствующие положения, содержащиеся в преамбуле, относятся к более широким задачам, таким как занятость или полная занятость, повышение уровня жизни, а в некоторых случаях даже заработная плата.

116. Разумеется, ни одна международная организация не может диктовать, каким образом ее собственные стратегические задачи должны влиять на задачи другой организации, и тем более ни одна из них не может брать на себя ответственность по-своему толковать их соответствующие уставные полномочия. При этом минимум по двум параметрам можно высказаться, не опасаясь обвинений во вмешательстве.

Вставка 4.2**Выдержки из преамбул уставных документов международных экономических организаций**

Всемирный банк (МБРР) Статьи Соглашения, Статья 1 – Цели

iii) Содействовать долгосрочному сбалансированному росту международной торговли и поддержанию равновесия платежных балансов, поощряя международные инвестиции в развитие производственных ресурсов своих членов, оказывая тем самым помощь в *повышении производительности, уровня жизни и условий труда на их территориях* (выделено автором).

Статьи Соглашения МВФ, Статья 1 – Цели

ii) Способствовать расширению и сбалансированному росту международной торговли и тем самым вносить вклад в *содействие и поддержание высоких уровней занятости и реальных доходов*, а также развитию производственных ресурсов всех членов в качестве первоочередной задачи экономической политики (выделено автором).

Соглашение об учреждении ВТО – Преамбула

Признавая, что их отношения в области торговли и экономических устремлений должны поддерживаться с целью повышения уровня жизни, обеспечения *полной занятости* и значительного и неуклонно растущего объема реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства товаров и услуг и торговли ими, обеспечивая в то же время оптимальное использование мировых ресурсов в соответствии с задачей устойчивого развития; стремясь как защитить, так и сохранить окружающую среду и способствовать укреплению средств для этого таким образом, чтобы это соответствовало их соответствующим потребностям и проблемам на различных уровнях развития (выделено автором).

117. Во-первых, включение этих задач в уставные документы имеет большое значение для рассмотрения того, как толковать и развивать средства действий международных организаций. Ссылка на содержащиеся в преамбулах социальные задачи может помочь примирить стороны в спорах относительно различных подходов в рамках экономической политики к одной и той же цели. Например, Преамбула к Уставу ВТО играет все более важную роль в юриспруденции Органа по урегулированию споров, что придает реальный смысл этим конкретным положениям.²⁹

²⁹ В том числе исключения и, вероятно, когда-нибудь положения о безопасности или положения, касающиеся ситуаций, не связанных с нарушениями. Процедура подачи жалобы в связи с отсутствием нарушений в рамках ВТО обусловлена положениями Статьи XXIII 1) ГАТТ: «Если какая-либо договаривающаяся сторона считает, что какие-либо блага, на которые она прямо или косвенно имеет право, *отменяются*

118. Во-вторых, даже если соответствующие организации не склонны использовать более широкий подход к своим полномочиям, это не может служить оправданием тому, чтобы они возражали против того, чтобы их члены сами использовали более широкие и комплексные подходы, или чинили им в этом препятствия. Действительно, долгосрочным интересам этих организаций соответствовало бы, если бы государства укрепляли свой потенциал для проведения согласованной экономической и социальной политики с целью создания общей атмосферы безопасности и предсказуемости, а также снижения протекционистского давления.

2. С помощью каких методов?

119. Исходя из замечаний Всемирной комиссии, представляется желательным, чтобы международные организации не интерпретировали и не применяли свои индивидуальные полномочия таким образом, чтобы заставлять своих членов не соблюдать обязательства, которые они взяли на себя в рамках другой организации. Это скорее вопрос здравого смысла и международной вежливости, чем проблема жесткого международного права; однако, по всей видимости, существуют три направления действий, которые можно было бы исследовать в качестве возможной политики МОТ в этой области.

120. Во-первых, сами члены должны проявлять последовательность и обеспечивать, чтобы обязательства, взятые ими на себя в одной организации, не были забыты другими организациями. Это является частью благого управления, значение которого подчеркивалось в принятом недавно Заявлении министров ЭКОСОС как на международном уровне (п. 16), так и на национальном уровне (п. 17).

121. Во-вторых, возможность осуществления совместной деятельности по тематике, представляющей общий интерес, можно и нужно развивать и далее. На техническом уровне исследовательские проекты по вопросам занятости уже осуществляются в сотрудничестве с другими организациями, включая успешно проведенное недавно совместно с ВТО исследование.³⁰ Можно выразить надежду, что на начальных этапах такое сотрудничество будет способствовать укреплению взаимопонимания на техническом уровне и, возможно, приведет к политическому пониманию необходимости уделять приоритетное внимание вопросам занятости в борьбе с бедностью и в целом важности укрепления потенциала государств для проведения согласованной социальной и экономической политики.³¹

122. В-третьих, необходимо укреплять диалог, о чем уже шла речь в отношении свободы объединения и финансовых институтов, чтобы организации в большей степени проявляли заинтересованность в этом вопросе и лучше понимали необходимость укрепления потенциала государств для проведения социальной политики, чтобы содействовать их собственным целям. МОТ занимает в этом плане уникальное место, так как диалог является воплощением ее философии и действий, которые она может

или получение их затрудняется, или если достижение какой-либо цели настоящего Соглашения затрудняется в результате б) применения другой договаривающейся стороной какой-либо меры, независимо от того, противоречит ли она положениям настоящего Соглашения». См.: С. Larouer "WTO non-violation complaints: a misunderstood remedy in the WTO dispute settlement system", in NILR, LIII: 97-126, 2006.

³⁰ M. Jansen and E. Lee, *Trade and employment: Challenges for policy research*, Совместное исследование Международного бюро труда и Секретариата Всемирной торговой организации, 2007.

³¹ Еще раз важно подчеркнуть, что в п. 19 принятого на сессии ЭКОСОС Заявления министров содержится конкретный призыв к «международному сообществу, в том числе к международным финансовым институтам и Международной организации труда, сотрудничать с целью оказания развивающимся странам в соответствующих случаях и по их просьбе помощи по реализации их усилий» (направленных на разработку политики, которая позволит им добиваться экономической эффективности и социальных гарантий ...), 5 июля 2006, E/2006/L.8.

распространить и в других организациях. Таким образом, все заинтересованные организации имеют возможность принять участие в обсуждении настоящего доклада на Международной конференции труда в 2007 году. Следует поощрять их активное участие в дискуссиях, чтобы они изложили свои позиции и возможные проблемы.

Вставка 4.3

Развитие ситуации в отношении содействия нормам МОТ со стороны международных финансовых учреждений

Международные финансовые учреждения (МФУ) традиционно придерживаются осторожной позиции по отношению к международным трудовым нормам. Однако в последнее время Международная финансовая корпорация (МФК) и Азиатский банк развития (АБР) разработали имеющие юридическую силу политические заявления о ключевых нормах МОТ. В сентябре 2001 года Азиатский банк развития принял Стратегию социальной защиты, составной частью которой является приверженность признанным на международном уровне ключевым трудовым нормам. 21 февраля 2006 года МФК приняла Стандарты и Руководящие принципы в области показателей экологической и социальной устойчивости, которые содержат обязательство применять ключевые трудовые нормы МОТ в отношении частных клиентов МФК.

Стандарты 2 показателей МФК о труде и условиях труда опираются на восемь основополагающих конвенций МОТ и надлежащим образом отражают понимание МОТ ключевых трудовых норм. Помимо обязательства клиента соблюдать национальное законодательство в странах, где признается право работников на свободу объединения и коллективные переговоры, Стандарт показателей также наделяет полномочиями клиента в тех странах, где такие права организаций работников не признаются, «изыскивать альтернативные средства для того, чтобы работники могли высказывать свои претензии и защищать свои права, касающиеся условий труда и занятости». «В любом случае клиент не должен препятствовать работникам создавать организации работников или присоединяться к ним по своему выбору, либо вести коллективные переговоры, и не должен подвергать дискриминации или репрессиям работников, которые принимают участие или стремятся принимать участие в таких организациях или в коллективных переговорах.» (Стандарты показателей Международной финансовой корпорации по социальной и экологической устойчивости, 30 апреля 2006 г., с. 8).

Далее следует отметить инициативу «Принципы экватора», которые устанавливают «веху финансовой отрасли для определения и оценки экологических и социальных рисков, связанных с проектами, и управления ими» и провозглашают, что Стандарты показателей МФК подлежат применению в отношении проектов, осуществляемых в развивающихся странах. К настоящему времени эти принципы были приняты 41 финансовым институтом в 16 странах, которые действуют более чем в 100 странах, охватывая 80% средств проектного финансирования во всем мире (<http://www.equator-principles.com/>).

В соответствии с совместно разработанным Пособием АБР-МОТ по ключевым трудовым нормам «ключевые нормы о свободе объединения и эффективном признании права на ведение коллективных переговоров часто рассматривались международными финансовыми учреждениями как более противоречивые, по сравнению с другими ключевыми трудовыми нормами. В АБР такое отношение объясняется положениями его Устава, в статье 36 которого указывается, что: «Банк, его президент, вице-президент(ы), должностные лица и сотрудники не вмешиваются в политические дела любого члена ...». Но в то же время АБР обязался соблюдать все ключевые трудовые нормы в своей деятельности по выделению кредитов, основанной на здоровых экономических соображениях (п. 123). Несмотря на то, что Всемирный банк занимает аналогичную позицию в рамках своего уставного акта (Статья Соглашения Международного банка реконструкции и развития, Статья IV, Раздел 10, и Международной ассоциации развития, Статья V, Раздел 6), он не имеет таких всеобъемлющих обязательств как АБР или МФК (то же самое относится и к другим банкам развития; Межамериканскому банку развития (МАБР), Европейскому банку реконструкции и развития (ЕБРР) и Африканскому банку развития (АфБР).

С. Укрепление роли государств в партнерстве с другими заинтересованными сторонами

123. Правительства государств-членов несут главную ответственность за разработку и проведение согласованной социальной политики, эффективно содействующей достойному труду и на деле обеспечивающей продвижение социальной справедливости для всех. Однако органы государственной власти и государственный сектор не могут в полной мере выполнить свои обязанности без активного сотрудничества с частным сектором и негосударственными сторонами, которые должны только выиграть от экономического и социального прогресса – будь то отдельные граждане, семьи, местные или многонациональные предприятия, профсоюзы, кооперативы или гражданское общество.

124. В связи с ростом влияния и охвата таких частных и негосударственных участников, перед МОТ встает ключевая задача, связанная с будущим потенциалом продвигать свои цели, которая сводится к тому, каким образом содействовать такому сотрудничеству, чтобы внести вклад в укрепление потенциала государств для выполнения своих обязанностей, а не ослаблять их или искать им замену.

125. Отсутствие баланса между надлежащим потенциалом или нежеланием некоторых государств обеспечивать эффективное выполнение своих социальных обязанностей, с одной стороны, и укреплением некоторых соответствующих партнеров, с другой стороны, может лишь еще более усугубить искушение переложить на них это бремя. Развитие механизмов содействия Корпоративной социальной ответственности (КСО) может внести важный вклад в преодоление последствий, связанных с институциональной слабостью государств. Однако это побудило некоторые круги занять позицию, в соответствии с которой необходимость в сильных государственных институтах снижается, в то время как присущие КСО ограничения или их вероятные недостатки побуждают других все чаще утверждать, что многонациональные компании должны стать предметом либо экстра-территориального применения национального законодательства, либо подчиняться непосредственно обязательствам, вытекающим из международного права.³²

126. Работодатели посредством Международной организации работодателей (МОР) совершенно четко заявили о том, что все предприятия, как национальные, так и транснациональные, несомненно, преисполнены желания выполнять свой гражданский долг, однако не может быть и речи о том, чтобы брать на себя обязанности, присущие государству.³³ Международная конфедерация профсоюзов в своей Программе, принятой на

³² Этот вопрос является предметом текущих дискуссий в рамках Подкомиссии Организации Объединенных Наций по содействию и защите прав человека. Самым последним итогом развития событий стало опубликование промежуточного доклада Специального докладчика, г-на Рутги. Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций: *Содействие правам человека и их защита: Промежуточный доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросам прав человека и транснациональным корпорациям и другим предприятиям*, 22 февраля 2006, E/CN.4/2006/97.

³³ Следует отметить ряд цитат из документа МОР (*The role of business in society*, принятого Генеральным советом в мае 2005 г.): «МОР считает, что выполнение обязательств правового характера уже должно быть достаточно»; «Главная проблема, стоящая перед развивающимися странами, заключается в плохом исполнении законов»; «Важно понять, что правительства играют в обществе четкую роль, обеспечивая такие виды услуг, как здравоохранение и образование; перераспределение богатства; обеспечение гарантий безопасности и другие. Однако иногда, когда правительствам не удается или когда они не могут выполнять свою роль, предприятия могут считать, что их здравым деловым интересам отвечало бы заполнение образовавшегося разрыва посредством добровольных инициатив КСО»; «Однако предприятия не должны пытаться подменять государственные или местные органы власти и этого от них не должны ожидать».

ее учредительном Конгрессе, заявляет о своей позиции, в соответствии с которой «корпоративная социальная ответственность не должна использоваться в качестве подмены надлежащей роли правительства или профсоюзов. МКП должна играть ведущую роль в государственных политических дискуссиях о корпоративной социальной ответственности, обеспечивая, чтобы такие инициативы дополняли нормативные правовые акты и коллективные договоры и соглашения. Национальные системы инспекции труда представляют собой неотъемлемую часть такого регулирования, и их необходимо укреплять».³⁴

127. Глобальные социальные партнеры хотя и исходят из различных позиций, приходят к аналогичному заключению, в соответствии с которым необходимо направлять конкретные усилия на искоренение причин слабости институционального потенциала государства, чтобы обеспечить разумные рамки для действий негосударственных участников. Международные деловые круги, а также профсоюзы только выиграют от правовой предсказуемости и стабильности трудовых отношений, что также зависит от способности государства выполнять свои функции.

128. Поэтому интересам бизнеса отвечает оказание поддержки усилиям МОТ, направленным на оказание помощи государствам-членам лучше исполнять свои обязанности в области социального прогресса. Это может быть обеспечено посредством СПДТ и выполнения последующих действий, связанных с Трехсторонней декларацией принципов МОТ, многонациональных корпораций и социальной политики (Декларацией МНК).

129. Первым способом, с помощью которого эти предприятия могли бы продемонстрировать свою приверженность делу укрепления институционального потенциала государств, могло бы быть их участие в надлежащем финансировании проектов технического сотрудничества посредством МОР в рамках СПДТ. Последние могли бы и должны содержать раздел об укреплении институционального потенциала государства по выполнению своих стратегических задач, которые охватывали бы все население, а не только соответствующих работников (признавая, что они, вероятно, находятся не в самом худшем положении), например в области инспекции труда. Знаменательно, что на своем совещании в ноябре 2006 года Подкомитет Административного совета по многонациональным предприятиям поддержал предложение заместителя Председателя от работодателей о подготовке рабочей программы, которая не только обеспечивала бы МНК консультациями об осуществлении международных трудовых норм, но и определяла бы возможности партнерских отношений между государственным и частным секторами для проведения инспекции и обеспечения выполнения норм.³⁵ Разумеется, вклад такого рода, будь то в форме партнерских отношений или проектного финансирования, должен удовлетворять всем необходимым правовым гарантиям. Тема, касающаяся партнерств между государственными и частными субъектами, в последнее время рассматривалась на сессии Конференции и в Административном совете.³⁶

130. Второй подход связан с расширением базы знаний и осуществлением эмпирического анализа вклада, который МНК вносят в настоящее время в социальную политику страны, в которой они действуют. И опять-таки, термин «социальная политика»

³⁴ Программа Международной конфедерации профсоюзов, учредительный конгресс, Вена, 1-3 ноября 2006.

³⁵ МОТ: Доклад Подкомитета по многонациональным предприятиям, Административный совет, ноябрь 2006 г., Женева, GB.297/13, пп. 6-8.

³⁶ МОТ: *Provisional Record* No. 19, Международная конференция труда, 95-я сессия (заклучения, п. 16), Женева, 2006.

содержится в самом названии Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, положения которой поощряют эти предприятия устанавливать партнерские отношения с государствами-членами и организациями работодателей и работников и стремиться к социальному согласию на основе принципов и ценностей МОТ.

131. Декларация МНК остается исключительно ценным актом, носящим глобальный трехсторонний характер и обладающим значительным потенциалом как повестка дня диалога. Не меняя механизм ее последующих действий, Административный совет мог бы предложить предприятиям, проявляющим заинтересованность в этом вопросе, принять участие в конкретном изучении их вклада в «социальную политику», как он понимается в этом документе. Это помогло бы им приобрести на добровольной основе более четкие эмпирические знания и понимание принципов, которыми могли бы руководствоваться их действия в этой области, а также их вклада в реализацию целей социальной политики в принимающих государствах и государствах происхождения. Разумеется, более подробно этими вопросами занимался бы соответствующий комитет Административного совета, если это будет представлять интерес для Конференции. Национальные организации работодателей и работников, заинтересованные в этой деятельности, также должны принять участие в этой работе.

Глава 5

Поступательность движения

132. С самого начала обсуждения вопроса о включении этого пункта в повестку дня Конференции предполагалось, что это может привести к принятию «авторитетного документа». Этот термин был выбран для того, чтобы:

- не предвосхищать форму возможных итогов дискуссий в 2007 году или в последующие годы;
- подчеркнуть, что в отличие от предыдущих дискуссий о достойном труде и глобализации, которые проводились на основе докладов Генерального директора на Конференцию, за которыми следовали соответствующие решения по Программе и бюджету, это позволило бы Конференции в рамках вопроса, официально включенного в повестку дня сессии, иметь возможность высказать коллективное мнение государств-членов; и
- выразить понимание, что по причинам уставного характера речь не идет о том, чтобы в 2007 году эти мнения могли принять форму какой-либо нормы.

133. Вопросы, поднимаемые в связи с использованием этого термина, свидетельствуют о необходимости проводить четкое разграничение между двумя аспектами: с одной стороны, возможность достижения соглашения по ряду конкретных действий и реформ на основе идей, изложенных в настоящем докладе, независимо от того, в какой форме в конечном итоге будут достигнуты эти договоренности; и с другой стороны, уместно ли для Организации выражать свои мнения в форме нормы или в иной форме «авторитетного документа».

134. Для движения вперед необходимо четко определить: во-первых, какая из реформ или мер упорядочения, упомянутых в предыдущих главах, может потребовать принятия «авторитетного документа», а какие могут обойтись и без него; во-вторых, какие соображения или параметры могли бы в соответствующее время рассматриваться в качестве наиболее актуальных для выбора формы возможного «авторитетного документа».

А. Уставные рамки для возможных реформ в области управления

1. Меры совершенствования методов управления, на которые можно было бы пойти независимо от принятия «авторитетного документа»

135. Система периодических обзоров тенденций и потребностей, связанных с каждой стратегической задачей, изложенная в главе 2, обладает значительным потенциалом для упорядочения практики и методов работы, особенно в отношении формирования повестки дня Конференции. Целесообразно было бы ввести ее, по крайней мере в

порядке эксперимента, на основе специальных решений Административного совета во исполнение его уставных обязанностей.

136. Именно Административный совет формирует повестку дня Конференции. Он мог бы, в принципе, принять решение о том, что отныне один из пунктов повестки дня должен быть посвящен рассмотрению поочередно каждой из задач и иметь статус технического пункта повестки дня (в отличие от других видов повторяющихся пунктов повестки дня, таких как применение норм), чтобы Конференция могла принимать по соответствующей теме свои заключения.

137. Точно так же именно Административный совет должен принимать решения о мерах в отношении докладов, представляемых в соответствии с пп. 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава (т.е. «общих обзоров»). Опять же, он мог бы принять решение, что в будущем эти доклады должны составляться с учетом задач или отдельных положений этих задач, на которых будет сделан упор.

138. Принимая во внимание, что в соответствии со статьей 7 Регламента Конференции Комитет по применению норм обладает компетенцией для рассмотрения общих обзоров, такая мера, принимаемая в соответствии со статьей 19, представляется целесообразной. Впоследствии, на основе накопленного опыта, можно было бы принять решение о том, должны ли и впредь общие обзоры проходить через Комитет по применению норм перед их официальным представлением, с его возможными замечаниями, на рассмотрение Комитета Конференции, учреждаемого для циклических рассмотрений, или следует изыскать какую-либо иную схему. В связи с этим можно было бы внести соответствующие изменения уставного характера.

139. В значительной мере это относится также и к различным аспектам совершенствования методов управления в отношении содействия осуществлению стратегических задач на более комплексной основе, о чем идет речь в главе 3. В рамках Административного совета можно было бы найти способы, посредством которых МОТ могла бы оказать помощь своим трехсторонним участникам эффективнее направлять свои усилия на основе разработки комплексной политики или рабочих программ в области достойного труда. Этого можно было бы добиться в силу его авторитета, получившей признание практики и учреждения комитетов (за исключением Комитета по программе, финансовым и административным вопросам), чтобы эффективнее выполнять свои уставные полномочия.

140. Как отмечалось ранее, страновые исследования были поручены Рабочей группе по социальным аспектам глобализации в связи с процедурной гибкостью, которой обладает этот орган, а также в связи с тем, что в его работе могли принимать участие отдельные лица и организации, не принадлежащие к категориям, обладающим правом выступать в Административном совете или в его комитетах. Если нельзя будет добиться соглашения о системе оценки равными комплексной политики в области достойного труда, для чего, возможно, потребовалось бы принять акт более официального характера, то Административный совет мог бы на специальной основе провести серию страновых исследований, прибегнув к добровольному участию заинтересованных стран. Помимо определения влияния процесса глобализации на достижение социальных целей, это позволило бы пролить свет на взаимодействие усилий, направленных на реализацию различных социальных задач, и попыток содействовать устойчивому экономическому развитию.

141. Такое же замечание относится с еще большим основанием к упорядочению институциональных рамок в целях обеспечения более широкого согласования и последовательности в разработке СПДТ и процедур развития для оценки их воздействия,

чтобы извлечь уроки в отношении будущих действий, эффективнее мобилизовать заинтересованность и поддержку доноров и обеспечить соответствие с программными задачами, поставленными для использования средств регулярного бюджета.

2. Ценность возможного «авторитетного документа»

142. Укрепление потенциала МОТ – это не только вопрос реформ или упорядочения ее практики. Это также в значительной степени определяется репутацией Организации и ее посланием внешнему миру. Исходя из этого, принятие авторитетного документа могло бы поощрять государства-члены разрабатывать комплексную политику,¹ которая представляла бы собой добавленную стоимость с различных точек зрения: укрепления статуса достойного труда в рамках Организации; подчеркивания, что МОТ желает по-прежнему играть активную роль в реформе системы Организации Объединенных Наций; и возросшей поддержки со стороны общественного мнения, которое в свою очередь связано с решимостью государств-членов опираться на МОТ в ее попытках эффективно содействовать социальным аспектам глобализации. Но, возможно, появится также необходимость с правовой точки зрения заложить основу для определенной формы последующих действий, такой, например, как система обзора политики.

i) *Возможность укрепления статуса достойного труда*

143. Как уже отмечалось, концепция достойного труда получила широкий резонанс за пределами МОТ, о чем свидетельствуют многочисленные официальные заявления, сделанные другими организациями, в частности в п. 47 текста, принятого на Всемирной встрече Организации Объединенных Наций глав государств и правительств, состоявшейся 15 сентября 2005 года, а также многочисленные ссылки на нее в принятом в июле 2006 года на сессии ЭКОСОС Заявлении министров. Что касается МОТ, Генеральный директор предложил, чтобы эта концепция, основанная на четырех стратегических задачах, была включена в Программу и бюджет на 2000-01 годы как одно из средств, позволяющих нацелить деятельность Организации на выполнение ее ключевых полномочий, а также как основу для формирования стратегического бюджета. Это предложение было одобрено в 1999 году как Административным советом, так и Международной конференцией труда. Впоследствии на него делались обширные ссылки в рамках дискуссий всех типов, проходивших в МОТ (в частности, в рамках бюджетных предложений и обсуждений). По этому вопросу проводились также обсуждения на пленарных заседаниях Международной конференции труда в 1999 и 2001 годах на основе тематических докладов Генерального директора, представленных в эти годы, на которые делались обширные ссылки в последующие годы. Представляется естественным, что при поддержке концепции достойного труда, которой она пользуется как в рамках Организации, так и за ее пределами, она должна теперь получить четкий институциональный статус в рамках Организации и ее уставных целей. Документ, принятый по конкретному вопросу повестки дня после надлежащего обсуждения, позволил бы Международной конференции труда восполнить этот пробел и заявить официально о позиции МОТ как Организации, занимающейся этим вопросом. Как отмечалось ранее, это не потребует определения его содержания, а скорее внесения ясности в отношении добавленной стоимости, которую эта концепция представляет как комплексный метод более эффективного осуществления уже существующих задач.

144. Для того чтобы глубже понять, о какой добавленной стоимости идет речь, в Приложении I излагается суть возможной формы этого «авторитетного документа». Это

¹ Учитывая как взаимозависимость, так и эффект синергии между задачами, а также их потенциал и предпочтения социальных партнеров.

одна из многих возможностей,² которая должна служить иллюстрацией средства организации многих концепций, связанных с целью укрепления потенциала МОТ, в едином коротком тексте, никоим образом не превосходящая решения, которое трехсторонние участники могли бы принять в конечном итоге.

ii) *Выражение новой решимости государств-членов*

145. В новом авторитетном документе освещалась бы возобновленная убежденность и приверженность актуальности подхода МОТ к осуществлению своих задач в условиях глобализации. Такой авторитетный документ должен, в частности, предоставить возможность, в соответствии с предложением группы работников, сделанным в марте 2006 года, подчеркнуть, что для использования в полной мере возможностей для достижения прогресса, которые предоставляет процесс глобализации, и для достижения целей, поставленных в Уставе, необходимо продолжать предпринимать целенаправленные и неустанные усилия на трехсторонней основе, принимая во внимание национальные возможности в рамках политики в области развития.

146. Тот факт, что это послание будет выражать консенсус органа, уникальной чертой которого является участие в нем не только правительств, но и представителей двух важных сторон производительной экономики, мог бы наверняка придать ему потенциал для оказания мощного воздействия на директивные органы и на общественное мнение. Это не означает, что это послание должно быть длинным. Серия конкретных шагов может оказаться более красноречивой, чем длинная декларация, чтобы убедить политических лидеров и общественное мнение в значении новой решимости Организации. Поэтому это значение можно было бы надлежащим образом подчеркнуть в предварительных положениях документа, как это продемонстрировано в Приложении I.

iii) *Подача сигнала в рамках реформы Организации Объединенных Наций*

147. Реформы, направленные на создание «Единой Организации Объединенных Наций», набирают темпы, и ширится консенсус о необходимости дальнейшего согласования политики между фондами, программами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также относительно важности укрепления межучрежденческого сотрудничества при осуществлении и согласовании процессов, особенно на уровне стран. В этих условиях текущий момент представляется благоприятным для того, чтобы МОТ выступила с заявлением о своих усилиях и решимости повысить эффективность своей работы посредством упорядочения своей деятельности и использования средств действий для достижения целей, актуальность которых признается в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.³

² Можно считать поэтому, что формулировки различных целей, содержащиеся в Филадельфийской декларации, можно было бы расширить, чтобы учесть достигнутые в последнее время договоренности.

³ Доклад «Единство действий», представленный Группой высокого уровня Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о слаженности в системе ООН в области развития, гуманитарной помощи и окружающей среды, является последним усилием, направленным на продвижение реформ. Движение в этом направлении началось в 1997 г. в связи с докладом Генерального секретаря: *Обновляя Объединенные Нации: программа реформ (A/51/950)*, одобренным Генеральной Ассамблеей (A/RES/52/12). См. также *Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций (2000) (A/RES/55/2)*, доклад Генерального секретаря: *Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований (A/57/387) (2002)*; доклад Генерального секретаря: *При большей свободе (2005)* и *Результаты Всемирной встречи на высшем уровне 2005* (приняты на Генеральной Ассамблее: A/RES/60/1). Информация о развитии ситуации (2006 г.) приводится в документах об учреждении *Совета по правам человека (A/RES/60/251)*; см. также доклад Генерального секретаря: *Инвестируя в Организацию Объединенных Наций – на пути к усилению Организации по всему миру об управлении Секретариатом*, одобренный на Генеральной Ассамблее (A/RES/60/283).

148. Тот факт, что после принятия Заявления министров на сессии Экономического и Социального Совета⁴ самое старое из специализированных учреждений проявляет свою волю и потенциал для своего реформирования в связи с меняющимися условиями, чтобы упорядочить свою оперативную деятельность на основе четко поставленной цели, которая интегрирована как на местном уровне (в форме СПДТ), так и на глобальном уровне, имел бы громадное символическое значение для всей системы. Подчеркивание жизненно важного вклада, который достойный труд мог бы внести в достижение Целей развития тысячелетия, особенно искоренения бедности, безусловно, подало бы весьма мощный сигнал.

149. Значительное институциональное воздействие такого авторитетного заявления заключалось бы в том, что МОТ, которая выступила с концепцией достойного труда, получившей глобальную поддержку, в определенном смысле сохраняла бы «фирменный знак» и развивала ее суть для использования в других условиях. В этой связи Совет глав международных организаций утвердил недавно (апрель 2007 г.) инструментарий, подготовленный МОТ с помощью других специализированных учреждений в целях оценки их собственной политики в свете четырех стратегических задач Программы достойного труда в качестве последующих мер по выполнению решений Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и ЭКОСОС, принятых в 2005 и 2006 годах.

iv) Поддержка со стороны общественного мнения

150. Несмотря на то, что за последние несколько лет МОТ проделала значительную работу в целях улучшения своей позиции и повышения влияния в рамках многосторонней системы и региональных органов, в частности посредством своих усилий, направленных на сосредоточение своей деятельности вокруг четырех задач и концепции достойного труда, во многих странах она не пользуется большим вниманием со стороны общественного мнения. Самокритичное изучение причин отсутствия знаний о достижениях и потенциале МОТ могло бы продемонстрировать, что с годами ее миссия стала разделяться на большое число относительно мелких и специализированных видов деятельности, недостаточно хорошо связанных между собой. И хотя эта тенденция была повернута вспять вначале Социальным саммитом 1995 года, а впоследствии принятием Декларации 1998 года и Программы достойного труда, для восстановления известности среди общественности и ее признания потребуются многолетние целенаправленные усилия.

151. Принятие авторитетного документа открыло бы неоценимую возможность для ускорения этого процесса расширения глобальной известности, что внесло бы важный вклад в укрепление потенциала МОТ. Усилия, направленные на укрепление институционального потенциала МОТ, должны пользоваться решительной поддержкой со стороны общественности, ибо только в этом случае они окажутся плодотворными. Лучшее понимание общественностью возросшей актуальности смысла существования Организации в современных условиях, в том числе значения ее трехстороннего подхода, позволяло бы надеяться на повышение политической, технической и финансовой поддержки. Опыт, накопленный в процессе глобализации, свидетельствует о том, что чудес не бывает и что нет единого решения в отношении рисков и потенциала, которым эти решения обладают, но требуются постоянные усилия, основанные на трехстороннем диалоге, чтобы гарантировать этот прогресс в области устойчивого развития каждой страны. Достойный труд представляет собой стратегический инструмент,

⁴ Заявление министров, принятое на сессии ЭКОСОС, *op. cit.*

позволяющий добиваться этой цели. «Авторитетный документ» мог бы помочь МОТ извлечь выгоду из усилий, направленных на консолидацию и интеграцию, которые уже демонстрируют свою институциональную ценность.

v) *Обеспечение основы механизма обзора политики*

152. На основе специального решения Административного совета можно было бы учредить систему страновых исследований, основанную на добровольном трехстороннем участии заинтересованных государств-членов в свете предыдущего опыта, накопленного в рамках страновых исследований по социальным аспектам глобализации. Такие исследования содействовали бы лучшему эмпирическому пониманию эффекта синергии между различными стратегическими задачами. Но важно проводить четкое различие между эмпирическим пониманием, которое может способствовать взаимному обогащению опытом и решениями, и информационно-пропагандистской работой, направленной на поощрение более активно настроенных членов следовать рекомендованному курсом в целях проведения комплексной политики и подразумевающей определенные формы нормативного руководства и поддержки в рамках своих национальных приоритетов. В свете такого различия представляется, что создание какого-либо механизма обзора политики или оценки политики равными в любой его форме, который был бы направлен не только на поощрение государств-членов следовать политике в области достойного труда, но и создавать рамки, в которых они имели бы возможность на взаимной основе рассматривать и поддерживать свои усилия, потребовало бы определенных нормативных рамок.

153. На данном этапе не рассматривается вопрос о том, можно ли было бы обеспечить такие рамки посредством принятия акта, имеющего обязательную юридическую силу, в соответствии с моделью механизма обзора торговой политики ВТО, основанного на договорных положениях, или можно было бы предусмотреть его в рамках акта необязательного характера, например рекомендации. Вместе с тем, интересно было бы отметить в этой связи два момента. Первый заключается в том, что в Рекомендации 1944 года о социальной политике на зависимых территориях (изъятая Рекомендация 70), которая проложила путь к Конвенции 117, действительно содержалась в тексте ее статьи 3 интересная форма последующих действий в рамках комплексной политики.⁵ Второй момент состоит в том, что если авторитетный документ в конечном итоге примет форму содействующего текста необязательного характера и универсального применения, то это не исключало бы параллельного создания на основе конвенции или договора механизма для тех государств-членов, которые готовы идти далее и на добровольной основе принимать участие в таком обзоре политики и соглашаться как с определенными ограничениями, так и с возможными взаимными выгодами, которые связаны с таким участием.

⁵ Статья 3: «Каждый член Организации, если он одобряет настоящую Рекомендацию, должен информировать Генерального директора Международного бюро труда о принятии им общих принципов, изложенных в Части I приложения; он должен сообщить Генеральному директору, по возможности в кратчайший срок, сведения о мерах, принятых с целью проведения в жизнь минимальных норм, изложенных в Части II приложения, в отношении каждой зависимой территории, за которую данный член Организации несет ответственность; и впоследствии он должен периодически информировать Международное бюро труда по запросу Административного совета о мерах, принятых для проведения в жизнь Рекомендации.

В. Возможные формы «авторитетного документа» и различия между ними

1. Возможные варианты на 2007 год

154. Следует напомнить о двух жизненно важных соображениях, чтобы рассматривать в перспективе вопрос о возможных формах, которые можно было бы придать «авторитетному документу».

155. Первое заключается в том, что тема настоящего доклада включена в повестку дня Конференции 2007 года в целях общего обсуждения. Эти правовые рамки предусматривают проведение обсуждения, которое обычно заканчивается принятием текста либо в форме заключений, резолюции или даже «декларации». Однако они не позволяют принимать акт, устанавливающий норму, в строгом значении этого термина (конвенцию или рекомендацию), поскольку для этого необходимо специально включить данный вопрос в повестку дня Конференции либо на ее сессии в 2008 году, либо в последующие годы. И хотя в ходе консультаций отмечалось, что этот вариант исключить нельзя, было совершенно очевидно, что это может произойти лишь в случае достижения соответствующего консенсуса по этому вопросу в ходе обсуждения в 2007 году. Не предвосхищая возможные итоги, представляется уместным напомнить основные параметры выбора между заключениями, резолюцией или декларацией.

156. Различие между заключениями и резолюцией не поддается четкому определению. В соответствии с практикой МОТ можно сказать, что, в *общих чертах*, заключения отражают итоги обмена мнениями по проблеме в целом, в то время как резолюция обычно отражает итоги обмена мнениями по конкретным аспектам обсуждаемой темы на основе текста, представленного одним или несколькими членами Комитета в соответствии со статьей 63 Регламента Конференции.⁶ Однако, с правовой точки зрения, это различие не устанавливает какой-либо иерархии между двумя типами текстов.

157. Форма декларации носит намного более исключительный характер. В 1998 году на Конференции был представлен доклад VII, содержащий проект Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, в котором отмечалось также, что в соответствии с практикой МОТ и Организации Объединенных Наций, декларацию можно определить как «официальный и торжественный документ, принимаемый в редких случаях, когда провозглашаются принципы, имеющие непреходящее значение».⁷ До настоящего времени Декларации МОТ по различным вопросам (Филадельфийская декларация, Декларация о равенстве возможностей для трудящихся женщин,⁸ Декларация об апартеиде и Декларация об основополагающих принципах и правах) всегда принимались в рамках официального пункта повестки дня для общего обсуждения. Филадельфийская декларация представляет собой особый случай, так как после ее принятия в 1944 году в рамках официального пункта повестки дня (не

⁶ Независимо от этого, в соответствии с положениями статьи 15 Регламента, резолюция может быть представлена на самом пленарном заседании.

⁷ МОТ: *Рассмотрение возможной Декларации принципов Международной организации труда, касающихся основополагающих прав и механизма ее надлежащей реализации*, Доклад VII, Международная конференция труда, 86-я сессия, Женева, 1998 (Глава III).

⁸ Однако эта Декларация (1975), в отличие от остальных, не предусматривает никаких последующих действий.

предусматривающего разработку нормы), она была включена в Устав в пакете уставных поправок 1946 года.⁹

158. Представляется, что нет радикальных отличий между этими различными схемами с точки зрения их правового охвата. Различия связаны, главным образом, с их соответствующим политическим и символическим значением. В данный момент может возникнуть вопрос о различии между документом, принятым в ходе общего обсуждения, и нормативным актом содействующего характера.

2. Различия между сферами правового охвата авторитетного документа, принятого в рамках общего обсуждения, и возможным нормативным актом (что можно было бы предусмотреть лишь после 2007 года)

159. По причинам, изложенным ранее в настоящем докладе, сравнение будет осуществляться лишь между сферой правового охвата документа, принимаемого после общего обсуждения, в форме заключений, резолюции или декларации, и актом, устанавливающим норму необязательного характера, таким как международная рекомендация о труде.

160. Основное различие заключается в том, что правовой характер рекомендации, а также его последствия совершенно четко определены и не подлежат дальнейшему обсуждению, в то время как правовой статус декларации, например Декларации 1998 года, допускает возможность обсуждения и все еще вызывает вопросы, как это было, в частности, в ходе морской сессии Конференции в 2006 году. Этот правовой статус, который основан на принятии процедуры, содержащей уставное требование о большинстве в две трети голосов (в то время как принятие декларации теоретически возможно и простым большинством, хотя с политической точки зрения такое вряд ли возможно), означает, что рекомендация должна всегда рассматриваться как более предпочтительный документ по сравнению с актом, принятым в ходе общего обсуждения, каким бы ни был его характер. Поэтому рекомендацию можно изменить или изъять только посредством другой рекомендации или соответствующей конвенции, принимаемой таким же большинством. С другой стороны, теоретически другой акт нормативного характера мог бы иметь преимущественное значение по сравнению с заключениями или даже декларацией, принятыми в ходе общего обсуждения.

161. Однако такой вывод связан с определенными условиями: тот факт, что рекомендация имеет четко определенный правовой статус, означает, что независимо от ее содержания, сфера ее правового действия со временем меняться не будет. По-другому обстоит дело с актом, который принимается с особой торжественностью и на основе консенсуса в форме декларации в ходе общего обсуждения. Если исходить из того, что Конференция не должна давать имеющее законную силу толкование Устава, практика, устанавливаемая декларацией, может приобрести силу реальной уставной практики, которая должна стать обязательной для государств-членов. Вопрос о том, может ли такой документ, как Декларация 1998 года придать основополагающим принципам и правам статус *jus cogens* или общих принципов права, служил предметом многочисленных умозрительных построений среди экспертов, и сейчас мы не будем на этом подробно останавливаться.

162. Наиболее яркое различие в этой сфере правового статуса связано с *возникающими практическими обязательствами*.

⁹ Особенность Декларации 1998 года заключается в том, что механизму ее реализации посвящен специальный раздел.

3. Различные практические последствия

163. Что касается рекомендации, то эти последствия определены в Уставе. Это касается связанных с ними последующих действий, которые определяются в отношении рекомендаций в статье 19 Устава. Несмотря на то, что рекомендации не имеют обязательной юридической силы, они, тем не менее, возлагают на все государства-члены двойную обязанность: во-первых, обязанность доводить рекомендацию до сведения компетентного органа (п. 6 b) статьи 19), что может проложить путь к «трансформации» ее содержания в национальное законодательство; во-вторых, «остаточная» обязанность, предусмотренная в п. 6 d) статьи 19, в соответствии с положениями которого государства-члены обязаны, в принципе, время от времени отвечать на запросы Административного совета, чтобы информировать «в какой мере выполняются или предполагается выполнять положения рекомендации».

164. Положения п. 6 d) статьи 19 представляют собой исключительно важный инструмент, который, по всей видимости, используется еще не в полную силу.¹⁰ Предусмотренные в этой статье возможности вполне можно использовать при проведении ряда реформ, о которых идет речь в настоящем докладе, для чего не обязательно потребуется принимать новый акт. Например, Административный совет мог бы использовать весьма широкие возможности, которые предоставляются ему в соответствии с положениями пп. 5 e) и 6 d) статьи 10, для получения, с целью рассмотрения на регулярной основе, информации об актах, которые относятся к рассматриваемой задаче (как это делается *mutatis mutandis* в рамках механизма реализации Декларации).¹¹

165. Вместе с тем, важно отметить, что если выбор будет сделан в пользу нормативного акта содействующего характера в форме рекомендации, то это не обязательно исключает возможность создания специального механизма реализации последующих действий. Вполне возможно, и даже целесообразно, включить в саму рекомендацию специальные положения о последующих действиях для более адекватного и эффективного решения широкого круга охватываемых вопросов.¹²

166. Следует также привлечь внимание к еще одному заключительному практическому аспекту, связанному с выбором. Как отмечалось выше, выбор, связанный с разработкой нормы, означал бы, что этот авторитетный документ мог бы выйти не ранее 2008 года. Однако, принимая во внимание широкий круг рассматриваемых проблем и их сложный характер, наряду с необходимостью достижения консенсуса, желательно было бы выделить больше времени, чем это предусматривается в ограниченных рамках одной сессии в 2007 году. Исключительно полезными могли бы оказаться предварительные консультации в период между опубликованием настоящего доклада и его рассмотрением на Конференции в целях подготовки к обсуждению ускоренного характера, но этого вряд ли было бы достаточно для завершения работы в 2007 году.

¹⁰ Это относится как к варианту «конвенции» (п. 5 e) статьи 19), так и к варианту «рекомендации» (п. 6 d) статьи 19).

¹¹ В этой связи следует напомнить, что нормативный акт даже необязательного характера, такой как рекомендация, позволяет, тем не менее, устанавливать процедуру «экспертной оценки деятельности равными» в качестве одного из элементов механизма последующих действий, присущих рекомендации, что трудно себе представить в отношении декларации.

¹² В этой связи особое значение имеет Рекомендация 1944 года о социальной политике на зависимых территориях (70), принятая через два дня после Филадельфийской декларации, в соответствии с которой страны, которые принимают эту рекомендацию, должны сообщать «конкретные сведения» о действиях, направленных на реализацию норм, а впоследствии должны время от времени представлять доклады МБТ.

Заключительные замечания

167. В настоящем докладе предпринята попытка представить некоторые конкретные элементы в целях стимулирования процесса тщательного изучения вопроса, который по своему масштабу и значению не имеет прецедента после Филадельфийской конференции МОТ 1944 года. Но он, разумеется, не претендует на исчерпывающее освещение всех аспектов этой весьма насыщенной темы.

168. Именно эта насыщенность данной темы может бросить основной вызов, связанный с получением полезных результатов с точки зрения эффективного укрепления институционального потенциала МОТ. Это может быть обеспечено лишь в том случае, если это обсуждение будет иметь целенаправленный характер и предоставит МБТ четкое руководство относительно реформ, которые позволили бы добиться консенсуса, упомянутого в Предисловии.

169. И хотя сохраняется возможность продления этого обсуждения на одной из будущих сессий Международной конференции труда, все же настоятельно необходимо, чтобы такое руководство было обеспечено еще до начала такого нового раунда обсуждений.

170. В этом плане могли бы оказаться полезными четыре практических меры, суть которых изложена ниже.

- Первая – это Приложение I, на которое в настоящем докладе уже делается ссылка. В свете различных вопросов, которые поднимались в течение последних недель, МБТ пришло к выводу, что для оказания содействия в обеспечении целенаправленного характера обсуждения, важно было бы посредством Приложения I помочь трехсторонним участникам «стратегически» взглянуть на его возможный итог(возможные итоги) в виде «элементов структуры». Следует подчеркнуть, что настоящий текст никоим образом не предвосхищает возможные конечные результаты этих обсуждений. Он просто направлен на то, чтобы выяснить реакцию заинтересованных участников в отношении того, что представляется ключевыми (и дополнительными) реформами в сфере управления, чтобы сконцентрировать внимание на тех из них, которые могут сформировать необходимый консенсус.
- Вторая – это перечень возможных вопросов (Приложение II), которые могли бы помочь компетентному комитету проводить свою работу согласованно и ускоренными темпами. Он задуман как мост между настоящим докладом и возможными итогами, кратко изложенными в Приложении I.
- Третья мера заключалась бы в максимально продуктивном использовании имеющегося времени в период между опубликованием настоящего доклада и сессией Конференции для проведения дополнительных неофициальных консультаций в соответствующих группах и между ними. Вполне понятно, что такие консультации никоим образом не предвосхищают и не предрешают результаты будущих обсуждений по существу вопроса, что является прерогативой только

Конференции. Однако они могли бы оказаться исключительно полезными, чтобы проложить путь к быстрому началу работы в комитете по существу вопроса, не теряя и без того ограниченное время на обсуждение процедурных вопросов.

- И наконец, важно сориентировать ход обсуждения, подчеркнув, какие перед Конференцией ставятся задачи – выработка рекомендаций по проблемам и реформам, по которым можно было бы достичь консенсуса, а не проведение детальных обсуждений относительно возможных условий проведения реформ и действий, если будет достигнут такой консенсус. Как указывается в Приложении I, подведение итогов достижения такого консенсуса должен будет осуществить в соответствующие сроки Административный совет, который и разработает механизм, в соответствии с которым согласованные реформы или решения можно было бы осуществлять в интересах Организации, ее трехсторонних участников и постоянно растущего числа работников на протяжении всего второго столетия ее существования.

Приложение I

Набросок: элементы структуры возможного «итогового документа»

Введение

Возможные ссылки на:

- успешно проведенные в прошлом меры МОТ по укреплению своих потенциальных возможностей по выполнению своего мандата в изменяющихся условиях (например, Филадельфийская декларация, Декларация 1998 года);
- важность повышения эффективности МОТ с точки зрения устойчивого процесса глобализации, основанного на принципах «справедливого распределения плодов прогресса между всеми»;
- надежды, возлагаемые на стратегию достойного труда в качестве основного вклада Организации в достижение международно согласованных целей в области развития, включая Цели развития тысячелетия.

I. Возможная цель: поощрение государств-членов к объединению своих усилий в рамках последовательной политики в области достойного труда

В целях обеспечения более высокой эффективности и действенности совмещения целей социальной справедливости и устойчивого развития в контексте нового тысячелетия государства-члены МОТ должны стремиться к тому, чтобы более органично сочетать свои обязательства и усилия в поддержку задач МОТ, вытекающих из Устава Организации, со всеобъемлющей и последовательной политикой в области достойного труда следующим образом.

A. Вопросы, которые надлежит учитывать при разработке политики достойного труда

- При разработке такой политики достойного труда государства-члены МОТ должны в должной мере учитывать конкретные задачи, сформулированные в Уставе (включая его бывшую статью 41), Филадельфийской декларации и Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда в том виде, в котором они были изложены в отношении четырех стратегических задач и разъяснены в соответствующих актах МОТ.¹

¹ Подобное рассмотрение, таким образом, должно охватывать такие вопросы, как полная и продуктивная занятость, основополагающие принципы и права в сфере труда в качестве «благоприятных прав», безопасность и гигиена труда, меры по постепенному расширению сферы охвата систем социального обеспечения в соответствии с национальными возможностями, а также достойные условия труда.

В. Порядок, в соответствии с которым эти вопросы могли бы рассматриваться

С тем чтобы максимально повысить отдачу своих усилий для решения каждой из вышеперечисленных задач, государства-члены должны:

- принимать во внимание тот факт, что эти задачи являются:
 - i) универсальными по сфере охвата/применения независимо от статуса соответствующих работников;
 - ii) взаимодополняемыми и взаимозависимыми, и поэтому им необходимо содействовать одновременно, чтобы иметь возможность в полной мере воспользоваться преимуществами синергии, существующей между ними, а также устойчивым экономическим ростом;
- пользоваться полной свободой при определении темпов, которыми они могут двигаться вперед в направлении полной реализации каждой из поставленной цели и с учетом весомости каждой из них, в любое время и принимая во внимание национальные возможности и коллективные предпочтения в том виде, в котором они свободно высказываются при посредничестве представительных организаций заинтересованных сторон, как это предусмотрено ниже;
- учитывать, в соответствии с Уставом МОТ и Филадельфийской декларацией, необходимость поддержания солидарности со всеми другими государствами-членами при решении этих задач и в процессе искоренения бедности;
- помнить о желательности обеспечения, в результате и в ходе критического осмысления своих усилий, строящихся на вышеперечисленных принципах, взвешенных итогов ратификации/соблюдения актов МОТ.

II. Конкретные шаги, которые можно было бы предпринять в целях разработки политики в области достойного труда

A. Со стороны МОТ:

В соответствии с «торжественным обязательством» Организации, сформулированным в Филадельфийской декларации, МОТ должна:

- через регулярные промежутки времени анализировать в рамках постоянного пункта повестки дня Международной организации труда намечающиеся тенденции и реальные потребности государств-членов с точки зрения стратегических задач в целях установления основ для трехсторонних дискуссий, касающихся приоритетов дальнейших действий, а также добиваться оптимальных результатов содействия Организации усилиям государств-членов по реализации поставленных задач посредством мобилизации всех необходимых средств действий и бюджетных ресурсов;
- содействовать большей согласованности в деле достижения целей достойного труда и решения экономических задач посредством:
 - i) углубления эмпирического понимания этой синергии благодаря анализу и взаимному обогащению национальным опытом в рамках всесторонних трехсторонних договоренностей и сотрудничества с заинтересованными странами и опираясь на надлежащие институциональные основы, которые должны закладываться Административным советом;
 - ii) совершенствования методов технического сотрудничества для оказания помощи государствам-членам, которые нуждаются в этом, чтобы прибегать к более последовательным мерам содействия стратегическим задачам и разработке комплексной политики в области достойного труда, в том числе посредством СПДТ;

- iii) укрепления сотрудничества с другими заинтересованными международными организациями по вопросам, касающимся выполнения их соответствующих мандатов и задач, в частности в том, что касается занятости, помимо всего прочего, всячески стимулируя и поощряя их, благодаря соответствующим мерам, к тому, чтобы они вносили посильный вклад в дискуссии и деятельность, направленную на решение задач, поставленных в настоящем документе;
- поддерживать, по мере необходимости или реагируя на высказанные пожелания, усилия, направленные на укрепление солидарности в деле решения задач в сфере достойного труда внутри государств-членов и между ними;
- выяснять, действуя через национальные и международные организации работников и работодателей, каким образом могут быть мобилизованы другие ресурсы, технические знания и опыт, имеющие отношение к укреплению потенциальных возможностей МОТ по формулировке полезных рекомендаций и оказанию конкретной помощи своим государствам-членам.

V. Со стороны государств-членов МОТ:

С учетом целей и задач и подходов, изложенных выше, государства-члены МОТ должны, после проведения соответствующих консультаций с представителями организаций работников и работодателей, принимать во внимание необходимость:

- систематического определения и корректировки, с учетом национальных возможностей и характерных особенностей стран, политики в области достойного труда, принимая во внимание вышеперечисленные цели и задачи и принципы их выполнения;
- разработки, возможно, при содействии со стороны МОТ, соответствующих показателей по оценке прогресса и результатов, которых удалось добиться благодаря такой политике, в зависимости от ситуации;
- создания надлежащих механизмов по обеспечению необходимой согласованности между указанной политикой и практическими действиями или мнениями, высказанными по текущим вопросам их полномочными представителями в международных органах или на совещаниях, на которых они представлены;
- содействия, при необходимости, целям и задачам достойного труда, а также учета положений, содержащихся в многосторонних региональных или других соглашениях, стороной которых они являются, возможно при содействии со стороны МОТ.

III. Возможные дальнейшие меры (в зависимости от характера и формы возможных результатов и итогов)

- Настоящий документ должен быть направлен государствам-членам в целях принятия необходимых мер в соответствии с пунктом 6 а) статьи 19² Устава и обеспечения максимально широкого его распространения, принимая во внимание широкий спектр рассмотренных вопросов, и выполнения установленных требований относительно отчетности.
- МБТ должно обеспечить распространение настоящего документа среди всех других потенциальных заинтересованных сторон.
- Административному совету надлежит внести вытекающие из этого коррективы в действующие правила и практику, в том числе:
 - i) обеспечить проведение дальнейших мер по переводению заключений ежегодных периодических обзоров Международной конференции труда в плоскость конкретных действий и бюджетных положений;

² С учетом предположения, что «авторитетному документу» в конечном счете будет придана форма акта, носящего необязательный характер (например, рекомендации с механизмом реализации ее положений).

- ii) разработать и внедрить механизм, в соответствии с которым государства-члены могли бы на добровольных началах обмениваться и взаимообогащаться национальным опытом проведения политики в области достойного труда, сочетая различные стратегические задачи, как это предусматривается в настоящем документе.
- Резонанс настоящего документа, достигнутые результаты и возможные недостатки должны оцениваться через такие промежутки времени, которые Административный совет сочтет уместными.

Приложение II

Перечень возможных вопросов, предлагаемых для рассмотрения Конференцией

I. Вопросы, касающиеся возможностей/механизмов совершенствования методов институционального управления МОТ

- *Необходимость и механизмы обеспечения большей эффективности «вертикальных» методов управления* между потребностями и средствами с точки зрения выполнения каждой из четырех стратегических задач. Периодические доклады, подготавливаемые с установленной цикличностью, по каждой из стратегических задач в качестве возможного инструмента обеспечения более тесной «вертикальной» интеграции между потребностями и средствами, а также между спросом и предложением с точки зрения пунктов повестки дня.
- *Необходимость и механизмы оказания содействия государствам-членам по обеспечению более рациональных «горизонтальных» методов управления* между различными задачами:
 - посредством более согласованных СПДТ;
 - посредством более глубокого эмпирического понимания взаимосвязей между стратегическими задачами на основе обследований по странам;
 - посредством анализа информационно-пропагандистской деятельности и проведения экспертных оценок деятельности равными.

II. Вопросы, касающиеся возможностей/методов совершенствования «внешнего управления» государств-членов посредством согласованной политики в области достойного труда

- *Потребность*: Более слаженный подход к стратегическим задачам со стороны государств-членов как неотъемлемая предпосылка подъема эффективности решения задач и достижения целей МОТ.
- *Задача/принципы* такой политики: содействие универсальному и взаимозависимому подходу к решению четырех стратегических задач при соблюдении автономии каждого государства-члена с точки зрения конкретных результатов.
- *Содержание/механизмы* политики: возможные охватываемые вопросы и методы их охвата (трехсторонние консультации).

III. Вопросы, касающиеся возможного принятия авторитетного документа

- *Возможность/необходимость* (с точки зрения выполнения части II, выше).
- *Форма*: выбор между нормативным и носящим поощрительный характер ненормативным решением.
- *Вопрос о сроках*.
- *Возможные дальнейшие меры*.

IV. Другие возможные вопросы, касающиеся каких-либо дальнейших действий со стороны Административного совета, относительно роли/влияния МОТ на международной арене

Дальнейшие меры в рамках комитетов Административного совета в отношении:

- регулярного *рассмотрения вопросов, представляющих интерес для МОТ* с точки зрения ее задач и норм в разрезе межрегиональных соглашений;
- *разработки институциональных основ/политики* по привлечению внимания к международным организациям, проявляющим активность в экономической, финансовой и торговой областях и оказанию им поддержки в том, что касается разработки и проведения согласованной политики в области достойного труда в государствах-членах;
- *поощрение других заинтересованных сторон* к оказанию поддержки и содействия усилиям МОТ, направленным на укрепление институциональных потенциальных возможностей государств-членов Организации.