

**ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ**

ШЕСТОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Совершенствование нормативной
деятельности МОТ: возможные
направления деятельности и временный
план действий, нацеленные на углубление
эффективности нормативной системы****Аналитическое резюме**

В настоящем документе представлен предварительный План действий, нацеленный на проведение стратегии в области нормативной деятельности, утвержденной Административным советом Международного бюро труда в ноябре 2005 года, в целях повышения отдачи всей нормативной системы Организации. Что касается некоторых аспектов нормативной политики и укрепления контрольных механизмов, он считает, что итоги обсуждения вопросов, касающихся укрепления потенциальных возможностей МОТ, которое должно состояться в ходе сессии Конференции 2008 года, могут получить некоторый резонанс и должны быть приняты во внимание для действенного проведения этой стратегии.

Что касается проведения *нормативной политики*, в настоящем документе содержатся предложения относительно: а) проведения трехсторонних консультаций по данному вопросу в свете предстоящих дискуссий на сессии Конференции в июне 2008 года; b) содействия и дальнейших мер по заключениям Рабочей группы Картье с особым упором, с точки зрения тематических приоритетов, на приоритетных конвенциях, особенно на конвенциях, касающихся инспекции труда и трехсторонних консультаций, а также на принятых в последнее время конвенциях и сопровождающих их рекомендациях; и c) обсуждения статуса Конвенции (158) и Рекомендации (166) о прекращении трудовых отношений.

Что касается рационализации процесса направления информации и докладов в соответствии со статьей 22, в документе указывается, что дополнительные возможности, с точки зрения глобального подхода к процессу рационализации всего процесса, могли бы быть представлены 303-й сессии (ноябрь 2008 г.) Административного совета после состоявшегося обсуждения в июне 2008 года на Конференции совместно с оценкой нынешней классификации конвенций по темам. Эти предложения включали бы также меры по пересмотру форм докладов и позволили бы правительствам сконцентрировать свое внимание на неотложных вопросах, поднимаемых контрольными органами. Глобальная презентация динамики контрольных механизмов будет представлена 301-й сессии (март 2008 г.) Административного совета.

С тем чтобы усилить воздействие нормативной системы посредством технического сотрудничества, в настоящем документе предлагается план действий на 2008 год, ориентированный на три конкретных типа практических мер: а) всемерный учет приоритетов нормативной деятельности в контексте более широкой деятельности МОТ в области технического сотрудничества и других основных инициатив в области развития; b) конкретные практические меры по реализации тематических приоритетов; и c) конкретные практические меры по реализации приоритетов на уровне страны в контексте страновых программ достойного труда (СПДТ). Заключение Рабочей группы Картье и замечания контрольных органов стали бы основным источником определения этих приоритетов. Планируется разработать и осуществить широкомасштабную среднесрочную пилотную программу, охватывающую ряд приоритетных тем и пилотных стран.

В целях расширения доступа к нормативной системе и повышения ее зримости предлагается предпринять следующие шаги: а) подготовка предложения относительно формирования системы отчетности в режиме он-лайн и его внесение на рассмотрение 301-й сессии (март 2008 г.) Административного совета; в то же время появится возможность прибегать к некоторым электронным средствам в ходе цикла отчетности в 2008 году; б) при соответствующем финансировании будет осуществляться управление и модернизация баз данных по международным трудовым нормам и национальному законодательству, а также нового портала по страновым профилям; с) продолжение сотрудничества с Туринским центром и проведение обзора существующих договоренностей между МОТ и другими международными организациями в целях укрепления сотрудничества в по вопросам, связанным с нормативной деятельностью, добиваясь большей зримости международных трудовых норм среди трехсторонних участников МОТ, широкой общественности и во всей международной системе.

Введение

1. В ходе своей 298-й сессии (март 2007 г.) Административный совет рассмотрел¹ о совершенствовании нормативной деятельности МОТ. В этом документе предлагался ряд элементов, включенных в план действий² в целях внедрения четырех составляющих нормативной политики, которые были одобрены Административным советом на его 294-й сессии (ноябрь 2005 г.),³ с тем чтобы последовательно и эффективно добиваться усиления воздействия нормативной системы МОТ. Следует напомнить, что первая составляющая касается разработки, сохранения актуальности и содействия нормам МОТ; вторая составляющая ориентирована на укрепление контрольных механизмов Организации; третья – касается расширения резонанса всей нормативной системы посредством оказываемой помощи и технического сотрудничества; и четвертая – нацелена на расширение зримости нормативных актов МОТ и знакомство с ними.
2. По итогам плодотворных дискуссий Административный совет предложил Бюро учесть замечания, сформулированные в ходе обсуждения и состоявшихся дополнительных консультаций, и на этой основе представить на текущую сессию документ с конкретным предложением относительно плана действий, который бы предусматривал дополнительные возможности рационализации информации и докладов, направляемых в соответствии со статьей 22 Устава, относительно рассмотрения более тематически ориентированного подхода к не носящим основополагающего и приоритетного характера конвенциям.⁴
3. Перед настоящим документом была поставлена основная задача – представить предложение относительно предварительного плана действий в целях воплощения в жизнь стратегии. Это предложение учитывает заключения, принятые в ходе обсуждения вопросов, касающихся *укрепления потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, состоявшегося на 96-й сессии (май-июнь 2007 г.) Международной конференции.⁵ Кроме того, в документе указывается на меры, принятые

¹ GB.298/LILS/4.

² Idid, п. 89.

³ GB.294/LILS/4 и GB.294/9.

⁴ GB.298/9(Rev.), п. 100.

⁵ Доклад Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ, *Provisional Record* № 23, МКТ, 2007.

Бюро, по содействию претворению в жизнь стратегии по вопросам, в отношении которых в ходе обсуждения в марте 2007 года сформировался консенсус и которые касаются третьей и четвертой составляющих этой стратегии.

Предварительные замечания: возможные последствия обсуждения вопросов, касающихся укрепления потенциальных возможностей МОТ

4. В заключениях Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ, принятых на последней сессии Конференции, предусматривается возможное принятие авторитетного документа, позволяющего принимать конкретные меры по проведению в жизнь обязательств государств-членов для решения задач Организации и поощряющего их проводить эти меры комплексно и в соответствии с Программой достойного труда и при ее поддержке. Один из важнейших элементов, позволяющий выполнить эти обязательства, заключается в возможности подготовки периодических докладов заданной цикличности в соответствии со стратегическими задачами, которые предстоит рассматривать ежегодно на сессиях Конференции и которые, таким образом, будут представлять собой постоянно поднимаемый вопрос, включаемый в ее повестку дня. На текущей сессии Конференции, при условии продолжения проводимых консультаций, Административному совету должно быть предложено включить в повестку дня 97-й сессии (2008 г.) Конференции вопрос о дальнейшем проведении этой дискуссии и о последующем рассмотрении проекта авторитетного документа.
5. В заключениях указывается, что периодические обзоры заданной цикличности могли бы стать средством, позволяющим трехсторонним участникам и широкой общественности получать обширную и постоянно обновляемую информацию о тенденциях и политике в области стратегических задач, что, помимо прочего, позволило бы упрочить базу знаний и расширить аналитические возможности Бюро. Что касается тенденций с точки зрения законодательства и практики, такие панорамные знания, кроме всего, основывались бы на комплексном изучении проблем, что само по себе зависит от получаемых докладов в соответствии со статьями 19 и 22 Устава. Ежегодные трехсторонние дискуссии на Международной конференции труда, таким образом, могли бы вносить вклад в установление более тесных взаимосвязей между потребностями трехсторонних участников и выбором приоритетов будущих действий, в том числе в сфере нормативной деятельности.
6. Положительный резонанс этого проекта, который может быть рассчитан в отношении нормативной системы, касается не только политики в области нормотворчества (повестка дня Конференции, сохранение актуальности всего свода нормативных актов и содействие нормам), но также и интеграции норм и технического сотрудничества, что необходимо поставить на службу эффективному содействию стратегическим задачам и информации, в частности посредством более рационального использования докладов, направляемых МБТ в соответствии со статьей 19 Устава. В результате можно сделать вывод о том, что вопрос об опубликовании периодических обзоров заданной цикличности и о реализации стратегии, направленной на укрепление нормативной системы, в некоторых отношениях должен стать предметом координации. В частности, Комитету LILS предстоит рассмотреть вопрос о том, каким образом можно наиболее рационально воспользоваться итогами обсуждения на сессии Конференции в июне следующего года, чтобы добиться большей согласованности, эффективности и воздействия нормативной системы.

1. Политика в области нормотворчества

7. Что касается первой составляющей стратегии, в Плана действий, предложенном в марте 2007 года, предусматривается следующее: проведение трехсторонних неформальных консультаций по вопросам разработки норм и сохранения актуальности всего свода нормативных актов; возобновление обсуждения в рамках Комитета с учетом консультаций и дискуссий на сессии Конференции в июне 2007 года; возобновление обсуждения, как только это станет возможным, статуса Конвенции (158) и Рекомендации (166) 1982 года о прекращении трудовых отношений. Что касается мер по реализации заключений Рабочей группы по политике в области пересмотра норм (далее: «Рабочая группа Картье»), в документе указывалось, что они должны приниматься во внимание при определении тематических приоритетов и проводиться в жизнь с учетом потребностей и приоритетов той или иной страны. Эти потребности и приоритеты должны устанавливаться с согласия трехсторонних участников и с учетом оценки положения страны, например в форме профиля, который может быть подготовлен, в частности, благодаря более тщательному учету накопленной в ходе комплексного изучения информации. Задачи и график могли бы быть установлены на национальном уровне и на трехсторонней основе и могли бы быть включены в страновые программы достойного труда. Эти предложения включены в ту часть предложенного Плана действий, которая касается технического сотрудничества.

1.1. Процесс консультаций

8. Запланировано проведение дискуссий с представителями групп работодателей и работников и региональными координаторами. Тем не менее, учитывая чрезвычайно напряженную программу работы как для трехсторонних участников, так и для Бюро и процесс многочисленных консультаций, проводимых в настоящее время, в том числе по аспектам заключений, касающихся укрепления потенциальных возможностей МОТ, и которые могут по тем или иным вопросам идти параллельно, до сих пор не было возможности внедрить действенный механизм трехсторонних консультаций по политике в области норм. Настоящее обсуждение, возможно, позволит Комитету не только уточнить график проведения этих дискуссий и вопросы, которые предстоит рассмотреть, но и определить ориентиры относительно порядка обсуждения.

9. Что касается даты, вопрос заключается в том, чтобы выяснить, следует ли дожидаться завершения дискуссий по вопросам укрепления потенциальных возможностей МОТ, запланированных на сессию Конференции 2008 года, по вышеизложенным причинам. Следует отметить при этом, что в настоящее время по-прежнему проводятся консультации по порядку работы Комитета Конференции по применению норм, к которым в отдельных случаях привлекаются те же представители. Что касается вопросов, которые предстоит рассмотреть, необходимо принять к сведению многочисленные предложения, сформулированные в ходе обсуждения, состоявшегося в марте 2007 года, а также результаты прежних дискуссий. На этой основе они должны включать аспекты разработки норм, механизмов рассмотрения норм в целях сохранения актуальности всего свода нормативных актов, а также возможного сведения их воедино. В этом отношении потребуется провести предварительную работу. Комитет, возможно, сочтет целесообразным высказать свои пожелания в отношении подлежащих приоритетному анализу областей и тем в том, что касается возможного сведения нормативных актов воедино. Что касается порядка работы, в ходе мартовской сессии 2007 года Административного совета многие члены Комитета высказывали пожелание, чтобы консультации проводились с максимально представительной группой трехсторонних участников. Комитет, возможно, пожелает дополнительно высказаться на этот счет.

1.2. Содействие некоторым ключевым конвенциям и механизм реализации заключений Рабочей группы Картье

10. Предложенная Бюро стратегия в области содействия включает элементы определения как глобальных тематических приоритетов, так и приоритетов, более ориентированных на особые потребности стран, при этом предлагается начать с ряда пилотных стран.⁶ Помимо учета заключений Рабочей группы Картье, касающихся определения тематических приоритетов, включение этих заключений, в частности, в отношении содействия пересмотренным конвенциям и не утратившим своей актуальности конвенциям, в рамках индивидуального подхода к каждой стране будет осуществлено в порядке, определенном в части III настоящего документа. Что касается тематических приоритетов, в ноябре 2005 года⁷ подчеркивалось, что предстоит продолжить кампанию по содействию ратификации основополагающих конвенций⁸ с тем, чтобы все страны ратифицировали их, но что отныне приоритет должен отдаваться оказанию помощи странам, чтобы они могли полнее выполнять свои обязательства, вытекающие из этих конвенций. Указывалось также на важность обеспечения ратификации и более равномерного применения не утративших актуальности конвенций, помимо основополагающих – то есть конвенций технического характера, а также приоритетных и других конвенций, в частности тех, которые касаются безопасности и гигиены труда. С этой точки зрения, на первом этапе особые усилия должны прилагаться к четырем приоритетным конвенциям, а именно: к Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), Конвенции 1947 года об инспекции труда (81), Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122), а также к сопровождающим их рекомендациям. С другой стороны, три более поздние конвенции, а именно: Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве, Конвенция 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) и Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188), которые успешно были приняты, в настоящее время требуют применения стратегии, которая бы способствовала их быстрой ратификации и реальному соблюдению. Следует отметить, что в отношении Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве для этого уже внедрен план действий, который, *mutatis mutandis*,^{*} мог бы послужить моделью. Сегодня проблемой в отношении этой конвенции остается мобилизация ресурсов. Бюро приступило к рассмотрению вопроса о содействии Конвенции 188.

Три приоритетные конвенции являются ключом к действенному применению: Конвенции 81 и 129 и Конвенция 144

11. В документе о совершенствовании нормативной деятельности, представленном Комитету в ходе его предыдущей сессии, указывалось, что следовало бы шире использовать конвенции об инспекции труда (81 и 129) и Конвенцию о трехсторонних консультациях (144) для достижения большей эффективности системы, поскольку

⁶ GB.298/LILS/4. В связи с аспектом содействия вопрос о динамике международных трудовых норм с экономической точки зрения является предметом рассмотрения отдельного документа, представленного на текущую сессию Комитета LILS (GB.300/LILS/10).

⁷ GB.294/LILS/4.

⁸ GB.300/LILS/7.

* При внесении необходимых изменений (лат.) (прим. переводчика).

эти конвенции в качестве основополагающего механизма включают элементы участия всех непосредственно заинтересованных сторон (правительств, социальных партнеров и служб инспекции труда) в практическом претворении в жизнь ратифицированных Конвенций.

Конвенции 81 и 129

12. Вопросы инспекции труда были предметом изучения в ходе комплексного обследования, предпринятого Комитетом экспертов, и его результаты обсуждались Комитетом Конференции по применению норм в июне 2006 года.⁹ По этому случаю трехсторонние участники вновь подтвердили свою глубокую заинтересованность в неослабном укреплении национальных систем инспекции труда как фундаментальных инструментов реализации принципов достойного труда. В ноябре 2006 года Бюро внесло на рассмотрение Комитета ESP¹⁰ документ, в котором, в частности, предлагалось внедрить в практику некоторые элементы стратегии, ориентированной на модернизацию и укрепление служб инспекции труда; в ходе состоявшегося обсуждения эти предложения были дополнены трехсторонними участниками, высказавшими по ним свои замечания. Среди этих элементов фигурируют вопросы ратификации и применения конвенций 81 и 129.¹¹ По итогам этого обсуждения Административный совет предложил Бюро сформулировать, осуществить оценку и внедрить стратегию, которая бы стимулировала процесс модернизации и придания нового импульса инспекции труда, прибегнув, в случае необходимости, к международному сотрудничеству¹² для реализации этих целей.¹³

⁹ См. Общий обзор по инспекции труда, доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, доклад III (Часть 1B), МКТ, 95-я сессия, 2006; и доклад Комитета по применению норм, Часть 1, *Provisional Record* № 24, МКТ, 95-я сессия, 2006.

¹⁰ GB.297/ESP/3.

¹¹ Другими упоминаемыми элементами являются следующие: подготовка ориентировочного документа о роли инспекции труда в страновых программах достойного труда (СПДТ) стратегии в области управления миром труда на будущее; разработка учетных карточек, руководств и обзоров передовой практики в различных форматах, в частности посредством портала Интернет для передачи результатов исследовательских работ и информации о проводимой политике, законодательстве и применении норм в области инспекции труда концептуальная разработка инструментария для выработки политики и проведения подготовки кадров в целях повышения эффективности и рационализации деятельности служб инспекции труда; пересмотр Подкомитетом по многонациональным предприятиям, в контексте главенствующей инициативы в области социальной ответственности предприятий, роли МОТ в том, что касается этих частных систем и их взаимоотношений с государственными службами инспекции труда.

¹² В сотрудничестве с другими организациями (в том числе с ВОЗ, Европейской комиссией и Международной ассоциацией инспекции труда) недавно в рамках самой обширной выставки в мире, посвященной безопасности и гигиене труда (Дюссельдорф, сентябрь 2007 г.). МОТ провела международную конференцию на тему «Превращение достойного труда в глобальную цель и национальную реальность». Одним из центральных рассмотренных вопросов был вопрос о системах инспекции труда, который анализировался с точки зрения Программы достойного труда и, в частности, страновых программ достойного труда МОТ.

¹³ GB.297/14(Rev.).

13. В частности, конвенции об инспекции труда предусматривают обязательство направлять МБТ ежегодный доклад о проводимой службами инспекции труда деятельности.¹⁴ Необходимо подчеркнуть, что это доклад представляет собой чрезвычайно ценный инструмент оценки уровня применения и соблюдения норм в ведущих экономических отраслях и секторах (промышленности, торговле и сельском хозяйстве), национального законодательства, касающегося условий труда, и защиты работников на производстве. В том случае, если этот ежегодный доклад подготовлен качественно, он отражает ситуацию, сложившуюся в области организации, людских и материальных ресурсов, сферы компетенции, а также результаты функционирования системы инспекции труда. Помимо того, что он позволяет национальным властным структурам располагать регулярной диагностикой точного соответствия задействованных средств на удовлетворение выявленных потребностей, для контрольного механизма МОТ ежегодный доклад представляет собой незаменимый и постоянный источник практических сведений и необходимого цифрового материала для оценки применения значительного числа ратифицированных международных трудовых норм и для отслеживания прилагаемых усилий к этому соответствующих государств-членов.
14. Тем не менее, в результате проведенного комплексного обследования с сожалением было констатировано, что, во-первых, многие страны, связанные обязательствами, вытекающими из конвенций об инспекции труда, по-прежнему не способны представлять ежегодный доклад и, во-вторых, что содержание этих докладов не всегда удовлетворяет поставленным требованиям и не может рассматриваться как полезное. Учитывая важность соблюдения обязательства направлять ежегодные доклады об инспекции труда в целях совершенствования механизма, обеспечивающего контроль за соблюдением международных трудовых норм, в рамках стратегии, нацеленной на содействие конвенциям об инспекции труда, необходимо уделять приоритетное внимание технической помощи, ориентированной на долговременное укрепление потенциальных возможностей стран направлять МБТ ежегодный доклад, как это предусматривается конвенциями 81 и 129, а также принимая во внимание ориентиры, предложенные в Рекомендации 81.
15. Другим ключевым элементом данной стратегии является активное участие социальных партнеров в этом процессе. Одна из задач подготовки ежегодного доклада по инспекции труда как раз и заключается в том, чтобы социальные партнеры были постоянно информированы о функционировании, прогрессе и о недостатках действия систем инспекции труда, а также в том, чтобы стимулировать процесс формулировки ими конструктивных критических замечаний, рекомендаций и пожеланий в целях совершенствования этой системы. Любые комментарии и замечания организаций работодателей и работников по вопросу о ежегодном докладе об инспекции труда являются дополнительным источником информации практического порядка, представляющей большую ценность для эффективного выполнения контрольными органами МОТ своих функций.

Конвенция 144

16. Следует напомнить, что в резолюции о трипартизме и социальном диалоге, принятой Международной конференцией труда на ее 90-й сессии (Женева, июнь 2002 г.), указывалось, что социальный диалог и трипартизм являются ценнейшими демократическими средствами решения социальных вопросов, достижения консенсуса, содействия разработке международных трудовых норм и рассмотрения широкого круга вопросов, касающихся сферы труда, в решении которых социальные партнеры принимают непосредственное и правомерное участие и где их роль трудно

¹⁴ GB.298/LILS/4.

переоценить. Были разработаны и внедрены меры по реализации данной резолюции.¹⁵ В частности, в ноябре 2002 года в ходе специального заседания Административного совета публикацией брошюры под названием *Трехсторонние консультации: ратифицировать и применять Конвенцию 144* было положено начало проведению кампании за ратификацию Конвенции 144.¹⁶ При поддержке и содействии со стороны многих полевых структур за этим последовало проведение целого ряда разъяснительно-пропагандистских мероприятий, в результате которых, начиная с 2002 года, было зарегистрировано 18 новых ратификаций этой конвенции; в настоящее время число ратификаций составляет 121.

17. В последнее время на Африканском региональном совещании (апрель 2007 г.) было, в частности, подчеркнуто, что действенный трипартизм является механизмом управления, позволяющим рынкам труда эффективно и справедливо функционировать, что трипартизм вносит важный вклад в дело повышения эффективности и усиление ответственности правительств и что ратификация и применение Конвенции 144 оказывает прочную поддержку процессу развития трипартизма.¹⁷
18. Ход обсуждения в Комитете LILS в марте 2007 года, помимо этого, показал, что сложился консенсус относительно исключительной важности ратификации и применения и соблюдения этой конвенции для всей нормативной системы в целом. С учетом этого, предлагается расширить кампанию по Конвенции 144 в целях достижения ее всеобщей ратификации и эффективного ее применения.
19. Трехсторонние консультации, предусматриваемые Конвенцией 144, охватывают пять областей: вопросы, включенные в повестку дня Международной конференции труда; предложения, которые необходимо сформулировать в адрес парламента страны при направлении ему актов, принятых Конференцией; пересмотр нератифицированных конвенций и рекомендаций, по которым не было принято никаких практических мер; доклады, которые надлежит представить в соответствии со статьей 22 Устава; и предложения, касающиеся денонсации конвенций. Помимо этого, в Рекомендации 152 указывается, что предметом трехсторонних консультаций должны быть также вопросы, связанные с разработкой и проведением законодательных и иных мер, направленных на практическую реализацию положений конвенций и рекомендаций, мероприятиями в области технического сотрудничества МОТ, надлежащими мерами в отношении решений Конференции и, в целом, меры, которые необходимо предпринять, чтобы повысить зримость всей деятельности МОТ. Преследуя цель эффективного и действенного решения поставленных задач, представляется необходимым придерживаться глобального видения всех областей и проблем, затронутых Конвенцией 144 и Рекомендацией 152.
20. Применение Конвенции 144, таким образом, может представлять собой основательную поддержку реализации четырех составляющих стратегии в области нормативной деятельности благодаря привлечению социальных партнеров на национальном

¹⁵ GB.285/7/1.

¹⁶ Внутренняя целевая группа, в которую входили сотрудники сектора социального диалога, отдела трудового законодательства и органов регулирования вопросов труда (DIALOGUE), Бюро в интересах деятельности работников (ACTRAV), Бюро в интересах деятельности работодателей (ACTEMP) и Департамента норм совместно работали над разработкой проекта информационно-просветительских материалов по Конвенции 144, которые были ориентированы на содействие как ратификации, так и на применение Конвенции 144.

¹⁷ Пункт 21 заключений 11-го Африканского регионального совещания, Аддис-Абеба, 24-27 апреля 2007.

уровне к рассмотрению и обсуждению всех вопросов, связанных с нормотворчеством, что, в свою очередь, позволило бы добиться реальной преемственности между действиями на национальном и международном уровнях.

21. В силу этого, в рамках плана действий, включающего расширенную кампанию за ратификацию и применение Конвенции 144, на местах необходимо предпринять меры, ведущие к содействию более полному применению данной конвенции на национальном уровне, с тем чтобы преодолеть трудности, с которыми сталкиваются государства-члены, и таким образом обеспечить в полной мере эффективное участие трехсторонних партнеров в сессиях Конференции.
22. Кроме того, Бюро должно уделять особое внимание странам, в которых отмечается серьезное отставание с точки зрения направления принятых Конференцией актов национальным парламентам. Помимо этого, заметные усилия следует приложить и к тому, чтобы на национальном уровне проводились в жизнь положения рекомендаций в отношении политики в области пересмотра норм, направленной на содействие ратификации последних конвенций, что сопряжено также с денонсацией пересмотренных актов. Таким образом, содействие Конвенции 144 должно позволить некоторым странам определять для себя, причем на трехсторонней основе, потребности и приоритеты в нормативной области, и в том числе с точки зрения технической помощи в соответствии с методом и порядком, предложенным в рамках третьей составляющей рассматриваемой стратегии.
23. И наконец, должно быть обеспечено активное участие социальных партнеров, чтобы замечания относительно применения ратифицированных конвенций, вносимые на рассмотрение контрольных органов, были источником подробной, аргументированной и документально подтвержденной информации. Практическое применение Конвенции 144, таким образом, может способствовать рационализации всего процесса направления и рассмотрения информации и докладов, направляемых в соответствии со статьей 22 Устава, в частности, благодаря созданию возможностей для организаций работодателей и работников включать их собственные замечания в доклады правительства. Помимо этого, процедуры консультаций по указанным докладам могли бы способствовать упрощению порядка отбора вопросов, к которым следовало бы привлечь внимание контрольных органов, от тех, которые целесообразнее было бы рассмотреть в ходе трехсторонних консультаций на национальном уровне. В более общем плане, социальные партнеры должны иметь возможность в полной мере играть отводимую им роль в силу ратифицированных конвенций в области разработки, проведения и пересмотра политики и мер, предусмотренных каждым нормативным актом.
24. И наконец, механизмы трехсторонних консультаций и социального диалога, предусмотренные Конвенцией 144, должны шире использоваться в ходе разработки и в процессе выполнения страновых программ достойного труда.

Разработка стратегии в отношении Конвенции 187

25. После принятия Конвенции (187) и Рекомендации (197) 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда, разъяснительно-пропагандистские мероприятия со стороны специалистов штаб-квартиры и полевых структур были частью проведения Глобальной стратегии 2003 года. Все эти меры нацелены на совершенствование системы безопасности и гигиены труда в целом и на углубление понимания потребности проводить практические мероприятия не только на уровне предприятия, на также и всецело на национальном уровне. Содействие Конвенции 187 и Рекомендации 197 должно стать частью многостороннего «пакета», предусматривающего

проведение целенаправленных действий на глобальном, региональном и национальном уровнях. В этот пакет предстоит также включить вопросы содействия тесно связанным с указанными актами Конвенции (155) и Рекомендации (164) 1981 года о безопасности и гигиене труда в свете выводов Общего обзора, запланированного Комитетом экспертов на 2008 год, по этим двум нормативным актам.

26. В глобальных масштабах Бюро занимается содействием Конвенции 187 и Рекомендации 197, а также Руководящим принципам по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда (МОТ-БГТ 2001), принимая необходимые меры в рамках международных конференций и симпозиумов, а также в ходе таких мероприятий, как Всемирный день за безопасность и здравоохранение. МОТ занимается также их пропагандой в контексте своего сотрудничества с другими соответствующими международными учреждениями, такими как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)¹⁸ и Международная ассоциация инспекции труда (МАИТ). Разрабатываются пропагандистские и просветительские материалы (брошюры и информация на дисках CD-ROM); планируется также модернизировать веб-сайт МОТ, чтобы придать этим актам большую зримость.
27. На региональном уровне задача заключается в том, чтобы всемерно учитывать аспекты содействия Конвенции 187 в деятельности региональных институтов и союзов/альянсов.¹⁹ Эта стратегия проводится в других регионах, в том числе благодаря усилиям Арабской организации труда (АОТ) и Африканского регионального центра по вопросам регулирования труда (АРЛАС). Твердая поддержка принятию Конвенции 187 со стороны Европейского союза проявляется в проводимой ЕС стратегии, нацеленной на повышение качества и производительности труда.²⁰
28. На национальном уровне в соответствии с потребностями конкретных стран применяются специально разработанные подходы. Во многих случаях помощь ориентирована на разработку национальных профилей и программ в области безопасности и гигиены труда, а также на проведение и оценку национальных программ с учетом подходов, выдержанных в Конвенции 187 и Рекомендации 197. Эта стратегия в приоритетном порядке будет проводиться в странах, проявляющих заинтересованность в совершенствовании и модернизации своих систем безопасности и гигиены труда, недостатки в которых выявлены в ходе проведения СПДТ.²¹
29. В интересах осуществления этой стратегии МОТ стремится мобилизовать дополнительные ресурсы доноров. Укрепляется сотрудничество между департаментами Организации, в том числе с Бюро в интересах деятельности работников и Бюро в интересах деятельности работодателей и Туринским центром. На запланированном на конец 2007 года совещании в Женеве, в котором примут участие специалисты всех полевых служб, будет рассмотрен целенаправленный план действий.

¹⁸ Недавно принята стратегия ВОЗ – «WHO global plan of action on workers' health 2008-2017» – включает ссылку на Конвенцию 187.

¹⁹ См., например, Joint Communiqué of the 19th ASEAN Labour Ministers meeting, Singapore, 5 May 2006.

²⁰ Community Strategy 2007-2012 on Health and Safety at Work (SEC (2007) 214, SEC (2007) 215, SEC (2007) 216).

²¹ См., например, СПДТ для многих стран Восточной Европы.

1.3. Возобновление дискуссий о статусе Конвенции (158) и Рекомендации (166) 1982 года о прекращении трудовых отношений

30. Следует напомнить, что в самом начале своей деятельности в 1995 году Рабочая группа Картье в качестве исходной посылки при проведении обследований и обзоров приняла для себя классификацию, установленную Рабочей группой Вентехола.²² Эта рабочая группа классифицировала Конвенцию 158 и Рекомендацию 166 как акты, подлежащие приоритетному содействию.²³ В 2002 году, когда Рабочая группа Картье завершила свою деятельность, эти два акта были единственными нормами, по которым не было принято никаких заключений. Таким образом, последнее решение Административного совета относительно статуса этих нормативных актов относится к 1987 году, при том, что в настоящее время мнения социальных партнеров на этот счет остаются весьма различными. В этих условиях Комитет мог бы указать, каким образом он намерен решать этот вопрос, прибегнув, в случае необходимости, к дополнительным консультациям.

2. Повышение последовательности, комплексного характера и эффективности системы контрольных механизмов

2.1. Рационализация процесса направления и рассмотрения информации и докладов, предусмотренных статьями 22 Устава

31. В ходе претворения в жизнь второй составляющей стратегии внимание заостряется на рационализации процесса направления и рассмотрения информации и докладов, предусмотренных статьями 22 Устава. Речь идет о необходимости определения путей, которые бы позволили сократить объемы работы правительств, контрольных органов Организации и всего Бюро, но при этом бы обеспечивали сохранение и улучшение качества получаемой информации о применении ратифицированных конвенций с тем, чтобы такая информация могла быть должным образом использована трехсторонними участниками и самой Организацией.²⁴

Важность и возможные последствия комплексного подхода к процессу рационализации

32. В обсужденном в марте 2007 года документе о стратегии в нормативной области предлагалось два возможных подхода: 1) принятие отдельных частных мер рационализации (более строгое отслеживание случаев серьезных нарушений обязательства направлять доклады и других обязательств нормативного характера; расширение участия профессиональных организаций в сфере контроля; дополнительная корректировка периодичности направления докладов по основополагающим и приоритетным конвенциям; упрощение формы вопросов и запросов относительно информации, адресуемых правительствам); 2) комплексный подход в целях рационализации

²² GB.262/LILS/3, п. 67 1).

²³ См. *Official Bulletin*, специальный выпуск, серия А, т. LXX, 1987; GB.280/LILS/5, п. 65.

²⁴ GB.298/LILS/4, пп. 23-53.

процесса направления и рассмотрения информации и докладов благодаря интеграции особых подходов к той или иной стране в механизм контроля за применением ратифицированных конвенций.

33. На двух из предложенных конкретных мер частного характера следует кратко остановиться в предварительном порядке. Расширение участия организаций работодателей и работников в процессе контроля за применением ратифицированных конвенций является важным аспектом содействия Конвенции 144, на что указывается в рамках первой составляющей стратегии. Что касается отслеживания конкретных случаев серьезного нарушения обязательства направлять доклады и других обязательств нормативного характера, Бюро в ходе своей предстоящей сессии (ноябрь-декабрь 2007 г.) представит Комитету экспертов доклад о предпринятых после последней сессии Конференции действиях, в том числе по вопросам технического сотрудничества, с тем чтобы он учел их при формулировке своих замечаний по конкретным случаям и делам. Данный вопрос, как это принято, будет также освещен в общей части следующего доклада Комитета экспертов. Итоги проведенных начиная с 2005 года в индивидуальном порядке мер контроля могут быть представлены Административному совету не ранее ноября 2008 года (303-я сессия) с учетом достигнутого прогресса, чтобы интегрировать вопросы, связанные с направлением докладов, в страновые программы достойного труда, в соответствии с подходом, предварительно согласованным в рамках третьей составляющей этой стратегии.
34. Обсуждение, состоявшееся в марте этого года, подтвердило важность комплексного подхода для нахождения наиболее жизнеспособных решений проблем, связанных с бременем, налагаемым на трехсторонних участников, контрольные органы МОТ и на Бюро, равно как и необходимость повышения отдачи всей системы контрольных механизмов и ее интеграции во всю деятельность Организации. На сегодняшний день на карту поставлено следующее: вклад системы контрольных механизмов в реализацию целей достойного труда, при этом контрольный механизм должен быть одновременно и средством получения информации о применении и соблюдении международных трудовых норм, и гарантом действенной их реализации, и основой основ диалога и эталоном – механизмом, поддерживающим усилия государств-членов в области проведения в жизнь международных трудовых норм. Тем не менее предложение о применении принципа странового подхода в системе контрольных механизмов было отклонено. Именно поэтому Административный совет предложил Бюро представить ему дополнительные альтернативные предложения, такие как, например, расширенный тематический подход к не носящим основополагающего или приоритетного характера конвенциям.
35. В этом отношении следует напомнить, что в 2008 году Административному совету предстоит обсудить вопрос о классификации конвенций по темам, что должно облегчить задачу государств-членов по представлению докладов.²⁵ С другой стороны, как явствует из пп. 5 и 6 выше, вероятно, существуют взаимосвязи между периодическими докладами заданной цикличности, предложенными в рамках обсуждения об укреплении потенциальных возможностей МОТ, и комплексными обследованиями, которые сами по себе строятся на докладах, направляемых в соответствии как со статьей 19, так и со статьей 22 Устава. Исходя из этого, периодичность направления докладов, как она будет установлена в отношении периодических докладов заданной цикличности, несомненно будет иметь определенные последствия с точки зрения возможной цикличности проведения комплексных обследований.

²⁵ GB.298/LILS/4, п. 32 и GB.283/LILS/6, п. 9.

36. Заботясь о последовательности и согласованности и пытаясь комплексно взглянуть на проблему, связанную с направлением и рассмотрением докладов, представляется целесообразным в ходе 303-й сессии (ноябрь 2008 г.) Административного совета приступить не только к оценке действующей классификации нормативных актов, но и к рассмотрению возможных новых предложений, принимая во внимание решения, которые могут быть приняты относительно периодических докладов заданной цикличности по итогам обсуждения этого вопроса на сессии Международной конференции труда в июне 2008 года.

Вопросы и информационные запросы, адресуемые правительствам: предварительные предложения

37. Этот аспект упорядочения работы постоянно поднимается правительствами, которые отметили необходимость уменьшить их нагрузку, связанную с представлением отчетности. Он касается двух взаимосвязанных вопросов: пересмотра содержания форм докладов и различия важных запросов, формулируемых контрольными органами, и менее значимых запросов.
38. Что касается вопросов и запросов, формулируемых Комитетом экспертов, этот аспект непосредственно связан с методами его работы, и Комитет уже приступил к его изучению.²⁶ Поэтому данный вопрос будет вынесен на рассмотрение Комитета в ходе его 78-й сессии (в ноябре-декабре 2007 г.).
39. В докладе, который обсуждался в марте,²⁷ содержалось напоминание о формах докладов и роли Административного совета в этом вопросе, которые определяются Уставом. В нем также упоминалось о том, что эти формы требуют подготовки подробных докладов только в случае представления первых докладов после ратификации или в случае получения запроса со стороны контрольных органов.
40. Во время дискуссии на мартовской сессии ряд членов Административного совета выступили в поддержку упрощения отчетности по ратифицированным конвенциям, в том числе с помощью пересмотра форм докладов. Бюро высказало предположение, что с большей степенью вероятности трудности возникнут вокруг форм докладов по «техническим» конвенциям, и что все формы докладов по конвенциям, сгруппированным по одному и тому же предмету, следует пересматривать одновременно.
41. Формы докладов принимаются Административным советом после тщательной подготовки и обсуждения в Комитете по правовым вопросам и международным трудовым нормам (LILS). Подход, который до настоящего времени использовался для подготовки форм доклада, заключается в том, что они должны точно соответствовать положениям конвенции, что дает Комитету экспертов возможность получать требуемую информацию. Полный пересмотр форм докладов будет означать: 1) изучение вопросов, содержащихся в формах, чтобы сделать их более понятными и удобными для ответов, и том числе анализ процесса, который применялся для их определения и формулирования; 2) изучение существующего подхода к подготовке основных разделов форм докладов, который основывается на соответствии вопросов конкретным положениям конвенций, с целью облегчить правительствам сбор информации о применении ратифицированных конвенций. Поэтому полный пересмотр форм

²⁶ Фактически Комитет экспертов уже наметил устанавливать приоритетность своих замечаний во время их отправки, чтобы правительствам было легче выделять срочные вопросы и отвечать на них в первую очередь.

²⁷ GB.298/LILS/4, п. 40.

докладов в определенной степени зависит от решения в отношении широкой дискуссии о том, как следует улучшать информацию и отчетность в соответствии со статьей 22 Устава. При этом можно было бы рассмотреть вопрос о пересмотре форм докладов по конкретной тематике в рамках «пилотного проекта» с целью изучения соответствия вопросов, содержащихся в формах докладов, данному предмету. По результатам такого проекта можно было бы вынести оценку. На этой основе можно было бы рассмотреть наиболее эффективный и продуктивный способ действий с учетом результатов широкой дискуссии и предложений, которые были высказаны рядом членов Административного совета в марте сего года. Если принять существующее распределение конвенций по группам в качестве отправной точки, то предлагается для целей эксперимента использовать одну из следующих трех групп конвенций: по вопросам занятости, гигиены и безопасности труда или социального обеспечения. Как предложили некоторые члены Административного совета, Бюро запросит мнение Комитета экспертов по данному вопросу и надеется ознакомиться с комментариями Комитета по применению норм.

42. В краткосрочном плане для удовлетворения запроса об упрощении форм докладов можно было бы рассмотреть одну из следующих трех возможностей.
43. *Размещение форм докладов в Интернете.* Хотя формы докладов по большинству конвенций уже в течение определенного времени доступны в онлайн-режиме, их нельзя заполнить в электронной форме. В настоящее время Бюро тестирует уточненные версии электронных форм докладов, в которых будут содержаться специальные окна для записи ответов правительств на соответствующие вопросы. Эти формы можно будет загружать из Интернета и обрабатывать в режиме оф-лайн до их направления в Международное бюро труда. Некоторые из этих форм должны быть подготовлены для цикла отчетности в 2008 году.²⁸
44. *Руководства.* Отчетность стала сложнее частично по причине увеличения количества ратификаций, разных циклов отчетности и необходимости дифференциации первых и последующих докладов. Существующее «Практическое руководство по подготовке докладов» на лицевой странице форм докладов оказалось менее инструктивным, чем необходимо современным пользователям. Это практическое руководство можно было бы пересмотреть, чтобы в нем содержались более ясные и обновленные сведения для пользователей форм докладов, включая соответствующие выдержки из *Пособия по процедурам в отношении международных трудовых конвенций и рекомендаций*. Его также следует адаптировать для процесса составления онлайн-отчетности с учетом того, что большой объем информации, на которую ссылаются правительства, можно получить в Интернете, например, путем включения ссылок на соответствующие сайты, содержащие необходимую документацию.
45. *Вводные и заключительные пункты в формах докладов.* В качестве промежуточной меры можно было бы также пересмотреть вводные и заключительные разделы. Для разных конвенций во вводных и заключительных пунктах, содержащихся в формах докладов, от правительств часто запрашивается разная информация. Хотя часть этих различий обуславливается разным содержанием конвенций, общие вопросы можно было бы стандартизировать, чтобы еще больше облегчить составление отчетности.
46. В качестве одного из вариантов совершенствования информации и отчетности в соответствии со статьей 22 Устава на 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.) можно было представить доклад о ходе осуществления пересмотра, в котором также были бы учтены краткосрочные предложения. Как бы то ни было,

²⁸ См. п. 72 ниже.

любой предлагаемый пересмотр повлечет за собой новое официальное направление форм докладов на рассмотрение Административного совета. Подобный обзор также вызовет последствия для людских ресурсов, которые необходимо оценить.

2.2. Динамика развития контрольной системы²⁹

47. Согласно логике комплексного подхода в документе, обсуждавшемся в марте сего года, была подчеркнута необходимость проведения общей оценки динамики развития контрольной системы, что никогда не делалось ранее. Для решения вопроса потребовалась серьезная исследовательская работа, однако, выполнить ее за это время было затруднительно, равно как и не было возможности подготовить документ для обсуждения на текущей сессии Административного совета. Этот документ будет представлен на рассмотрение 301-й сессии (в марте 2008 г.). На данном этапе представляется необходимым обсудить ряд уточняющих моментов касательно предмета и темы дискуссии в Административном совете.
48. Изначально динамика развития контрольной системы касалась решения двух главных вопросов: 1) взаимосвязей между разными процедурами, относящимися к ратифицированным конвенциям (статьи 22, 24 и 26 Устава), включая особую процедуру в отношении свободы объединения; полного изучения и решения этого вопроса прежде, чем приступать к толкованию конвенций; 2) особого характера обязательства представлять доклады о нератифицированных конвенциях и рекомендациях (статья 19 Устава) по запросу Административного совета, что ведет к комплексному анализу в Комитете экспертов по применению конвенций и рекомендаций, который в равной степени основывается на информации, содержащейся в докладах, представляемых согласно статье 22 Устава.
49. Вопрос о докладах, представляемых в соответствии со статьей 19 Устава, пересекается с другим вопросом, а именно со связью между периодическими докладами заданной цикличности, предлагаемыми в контексте дискуссии об укреплении потенциальных возможностей МОТ, и общим анализом. Поэтому представляется логичным дожидаться итогов предстоящей дискуссии в Административном совете по этому вопросу, прежде чем решить, когда и как следует возобновить рассмотрение вопроса о докладах, представляемых в соответствии со статьей 19 Устава и дополняющих доклады, которые представляются в соответствии со статьей 22 Устава, в контексте реализации стратегии в области норм.
50. Вопрос о взаимосвязях между разными процедурами, касающимися ратифицированных конвенций (статьи 22, 24 и 26 Устава), включая особую процедуру в отношении свободы объединения, основывается на признании следующего факта (на который делались ссылки в ходе предыдущих дискуссий в Административном совете³⁰): в отношении соответствующих положений Устава Конференция и Административный совет на прагматичной основе разрабатывали все контрольные процедуры по мере того, как возникали новые потребности; кроме того, в рамках своих полномочий контрольные органы стремились совершенствовать свои методы работы и процедуры, которые также развивались в соответствии с потребностями, возникающими, помимо прочего, в связи с увеличением их рабочей нагрузки.

²⁹ GB.298/LILS/4, п. 53.

³⁰ См., например, GB. 288/LILS/1, п. 3.

51. Ввиду их принадлежности к единой системе контроля, целью которой является обеспечение эффективного соблюдения международных трудовых норм, процедуры контроля тесно увязаны между собой и, в частности, влияют друг на друга. Однако, с одной стороны, эти взаимосвязи в большинстве своем не имеют никакой формальной основы и вызваны практикой работы каждого контрольного органа, и даже требованиями, связанными с рассмотрением конкретных случаев; с другой стороны, они никогда не являлись предметом общего представления. Такой шаг позволил бы в целом понять эти взаимосвязи, некоторые из которых известны лучше других, и установить их источники и ход развития. Таким образом, это позволит улучшить общее, единое понимание системы контроля и тем самым повысить степень прозрачности ее функционирования. Такой шаг логически является частью стратегии, направленной на усиление влияния контрольной системы. Наконец, Административный совет представляется наиболее подходящим форумом для обсуждения этого вопроса, учитывая ту ключевую роль, которую он во многих отношениях играет в обеспечении слаженности всей системы.

3. Усиление влияния системы норм с помощью технического сотрудничества

52. Третья составляющая стратегии,³¹ ориентированная на техническое сотрудничество как средство усиления влияния системы норм, в целом была одобрена Административным советом в марте сего года.
53. В документе, который обсуждался в марте, указывалось, что в контексте деятельности МОТ, относящейся к нормам, следует, с учетом потребностей, проводить деятельность в сфере технического сотрудничества, направленного на оказание помощи государствам-членам, что позволит добиваться выполнения норм в полном объеме по прохождению разных этапов, а именно этапа содействия, этапа ратификации и этапа претворения в жизнь и применения конвенций с учетом замечаний контрольных органов.
54. В этой связи стратегия использует преимущества объединенного тематического и конкретного странового подхода Департамента по международным трудовым нормам к деятельности, относящейся к нормам. Она также опирается на опыт, накопленный в ходе текущих проектов технического сотрудничества, которые осуществляет этот департамент. Эти проекты, которые явно относятся к сфере компетенции МОТ, где она также обладает сравнительными преимуществами, уже доказали свою эффективность и потенциал мобилизации средств.³² Кроме того, МОТ в этих условиях может сама воспользоваться опытом специалистов по нормам, работающих в полевых структурах МОТ и обладающих глубокими знаниями о ситуации в стране, а также о соответствующих приоритетах и возможностях технического сотрудничества в сфере трудовых норм.
55. В стратегии отражены три основных механизма реализации; они основываются на понимании того, что заключения Рабочей группы Картье и комментарии контрольных органов будут серьезными источниками информации для установления приоритетов на этапах содействия принятию и реализации норм:

³¹ GB.298/LILS/4, пп. 54-73.

³² Примером этому служит проект по содействию политике МОТ в отношении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, который реализуется на основе Конвенции 169 МОТ, а также план действий, направленный на скорую и широкую ратификацию и эффективное выполнение Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве.

- конкретные действия, направленные на реализацию тематических приоритетов в интересах содействия принятию, ратификации и выполнения норм, которые будут общими для стран или регионов;
- конкретные действия, направленные на реализацию приоритетов, связанных с содействием принятию, ратификацией и выполнением норм на уровне отдельных стран, в контексте СПДТ;
- главенствующие приоритеты, относящиеся к нормам, в контексте широкой деятельности МОТ в области технического сотрудничества, СПДТ, Общей системы страновой оценки (ОССО), Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) и других масштабных инициатив в интересах развития.

3.1. Реализация стратегии

Начальные действия

56. Департамент норм усилил внимание к вопросам технического сотрудничества, создав в 2005 году Рабочую группу по техническому сотрудничеству. Эта группа координирует дискуссии, использует имеющийся опыт и ресурсы внутри департамента, а также инициировала более тесное взаимодействие с Департаментом по вопросам партнерств и сотрудничества в области развития (PARDEV).
57. Основные инициативы, предпринятые с начала 2007 года, включают подготовку краткого практического руководства, где просто и доходчиво сотрудникам штаб-квартиры МОТ и специалистам ее полевых структур сообщается о передовой практике работы и возможностях финансирования в интересах содействия нормам в рамках технического сотрудничества и их выполнения.
58. Департамент норм также вносит свой вклад в цикл подготовки и выполнения программ СПДТ – с помощью консультаций на уровне отдельных стран и в рамках процесса оценки качества. Специалисты по нормам в полевых структурах участвуют в процессе разработки и выполнения программ на уровне отдельных стран, а региональные координационные бюро Департамента норм выносили суждения и предлагали замечания по проектам СПДТ из разных регионов. До сих пор основной вклад департамента был связан с преодолением крупных пробелов и трудностей, связанных с выполнением норм, которые были выявлены в отношении конкретных стран контрольными органами.
59. Департамент инициировал действия по наращиванию своих возможностей, помимо прочего, путем обучения члена Рабочей группы навыкам проработки проектов и управления ими; во взаимодействии с отделом по сотрудничеству в области развития (CODEV) планируется организовать ряд учебных занятий для дальнейшего обмена опытом.

Среднесрочная перспектива

60. Помимо ближайших действий, в среднесрочном плане следует применять систематический подход и методологию определения основных тематических приоритетов технического сотрудничества, относящихся к нормам. Эту работу следует строить на результатах тематического анализа, выполняемого контрольными органами, и на заключениях Рабочей группы Картье и Международной конференции труда.

61. В процессе определения актуальных программ и проектов технического сотрудничества для конкретных стран, направленных на включение норм в СПДТ, ОССО-ЮНДАФ и/или стратегии по сокращению масштабов бедности (ПРСП), особое внимание следует уделять отдельным странам-участницам экспериментальных проектов, что позволит накапливать опыт и методологию, которые можно будет применить в более широком масштабе.
62. Департамент будет целенаправленно устанавливать приоритеты, относящиеся к нормам, изыскивая общие приоритеты и возможные партнерства, которые обеспечивают взаимодействие с донорами по предлагаемым проектам технического сотрудничества, охватывающим как тематические, так и конкретные страновые приоритеты, и которые направлены на развитие инструментов и подготовку учебных материалов, расширяющих обмен опытом и применение передовой практики в целях включения норм в СПДТ, ОССО-ЮНДАФ и ПРСП.
63. Следует реализовать крупномасштабную среднесрочную экспериментальную программу (рассчитанную на три года), охватывающую ряд приоритетных тем и стран «пилотов», которую предлагается подготовить в 2008 году.

План действий на 2008 год

64. В рамках Плана действий на 2008 год следует разработать методологию, позволяющую усилить акцент на нормах в сфере технического сотрудничества. В первую очередь внимание следует уделить проведению коллегиального обзора существующих партнерств и соглашений – во взаимодействии с техническими департаментами.
65. Что касается приоритетов на уровне отдельных стран, следует пересмотреть условия процесса оценки качества СПДТ, а также окончательно подготовить и распространить руководство по передовой практике. На более систематической основе следует учитывать трудности, с которыми сталкиваются некоторые государства-члены, в том виде, как они отражаются в докладах Комитета экспертов и Комитета Конференции по применению норм. Действительно, эти трудности часто связаны с вопросами возможностей, которые уместнее рассматривать в рамках широких программ технического сотрудничества, в частности СПДТ.
66. С точки зрения тематических приоритетов в отношении действий, предшествующих и сопутствующих ратификации, то в соответствии с предложением, содержащимся в первой составляющей стратегии,³³ внимание следует уделять содействию реализации приоритетных конвенций (81 и 122, 144 и 129) – и соответствующих рекомендаций – с особым акцентом на конвенциях по вопросам инспекции труда и трехсторонних консультаций, направленных на эффективное соблюдение международных трудовых норм. В этой связи следует отметить, что конвенции, упомянутые в последнюю очередь, играют ключевую роль в подготовке и выполнении СПДТ. Внимание следует уделять и нормам, принятым в течение последних трех лет, включая Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве, Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) – вместе с Конвенцией 155 в связи с предстоящим общим обследованием по данному вопросу, – Конвенцию 2007 года о труде в рыболовном секторе (188), а также сопутствующие рекомендации, для которых должна разрабатываться (либо в случае Конвенции о труде в морском судоходстве – реализовываться) стратегия. Что касается предлагаемых действий, нацеленных на обеспечение соблюдения норм, приоритеты следует устанавливать на основе комментариев и заключений контрольных органов.

³³ См. пп. 10-29.

67. Кроме того, будут расширяться информирование и обучение сотрудников координационных бюро Департамента норм и полевых специалистов (во взаимодействии с CODEV). Эта деятельность коснется условий технического сотрудничества, и в ней будет подчеркнуто значение надлежащей практики для включения норм в СПДТ и программы технического сотрудничества и их учета при подготовке проектов и оценки результативности действий.
68. В свое время во всех предлагаемых действиях будут учтены изменения, связанные с горизонталью административного управления, в частности, с совершенствованием СПДТ, а также другие актуальные вопросы, вытекающие из дискуссии о методах укрепления потенциальных возможностей МОТ.
69. Предлагается направить доклад о ходе выполнения работы по третьей составляющей стратегии на рассмотрение 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.).

4. Расширение доступа к системе норм и повышение степени прозрачности

70. Следует напомнить о том, что в целях повышения прозрачности системы норм и объединения всех элементов стратегии были определены три задачи, связанные с реализацией четвертого стержня стратегии:³⁴
- совершенствование процесса представления докладов правительств путем инновационного использования информационных технологий;
 - расширение доступа к информации о международных трудовых нормах, хранимой в надежной и современной базе знаний;
 - повышение степени осведомленности о международных трудовых нормах путем информирования трехсторонних участников МОТ и широкой общественности.

4.1. Совершенствование представления докладов правительств путем инновационного использования информационных технологий

71. По контрольному запросу ряда правительств Бюро предварительно рассмотрело вопрос о создании онлайн-системы отчетности, то есть системы, функционирующей на основе Интернет-приложения, имея в виду необходимость преодоления трудностей по использованию информационных технологий, с которыми сталкиваются некоторые страны. Что касается контрольной системы МОТ, главные преимущества онлайн-системы отчетности для правительств были детально изложены в документе, представленном в марте 2007 года.³⁵ Внедрение такой системы явится поистине важным шагом по пути совершенствования информации и докладов, которые должны представляться в соответствии со статьей 22 Устава, и тем самым это будет содействовать реализации второй составляющей стратегии.

³⁴ GB.298/LILS/4, пп. 74-88.

³⁵ Ibid, п. 79.

72. В качестве первого шага к внедрению комплексной онлайн-системы отчетности Бюро планирует ввести в действие ряд электронных средств отчетности ко времени отчетного цикла 2008 года. В настоящее время на веб-сайте Департамента норм можно найти свыше 130 форм докладов. Эти формы будут конвертироваться в сопоставимый текстовый формат Word или PDF с ясными указаниями в отношении тех разделов, которые должны быть заполнены, чтобы государства-члены могли ответить на различные вопросы непосредственно в форме доклада. Хотя это должно оказаться полезным для стран, представляющих первые или подробные доклады, необходимо будет учитывать и ситуацию стран, которые должны представлять упрощенные доклады или просто отвечать на замечания контрольных органов. Ясно и то, что новая система не окажет влияния на обязательство правительств направлять свои соответствующие доклады социальным партнерам. В ходе тестирования первой очереди системы к странам с низким качеством подключения к Интернету будет обращена просьба направлять свои замечания о возможности использования ими этой системой. В любом случае, в данный момент по-прежнему должны представляться доклады в печатной форме, так как, в конечном счете, они будут рассматриваться как официальные доклады соответствующих государств-членов. Необходимо решить ряд других вопросов, таких как права доступа, хранение и экспертиза информации, возможность для государства-члена вносить поправки в свой доклад после его передачи в онлайн-режиме, язык, на котором может направляться доклад, и, наконец, необходимость упрощения вопросов в формах докладов, что облегчит правительствам задачу подготовки ответов, в соответствии со второй составляющей стратегии.³⁶

73. Следует напомнить о том, что онлайн-система отчетности также потребует расширения существующих баз данных по международным трудовым нормам (а именно ILOLEX и APPLIS), поскольку они будут лежать в основе функционирования системы, а поэтому нуждаются в модернизации, необходимой для поддержания работы системы и хранения формируемой в ней информации. Однако для финансирования этой общей, комплексной модернизации и полного перевода двух баз данных на новую платформу потребуется дополнительная внешняя мобилизация средств.

4.2. Расширение доступа к информации о международных трудовых нормах, хранимой в надежной и современной базе знаний

74. Департамент норм располагает тщательно разработанной страницей в Интернете и управляет четырьмя базами данных: APPLIS, ILOLEX, NATLEX и LIBSYND. Эти базы данных по-прежнему остаются самыми посещаемыми информационными сайтами департаментов МОТ. В 2006 году в базу данных NATLEX (по вопросам национального законодательства) поступало в среднем свыше 1,2 млн. запросов внешних пользователей в месяц, а в ILOLEX – около 1 млн. запросов в месяц. Фактически после модернизации базы данных NATLEX в 2006 году по сравнению с 2004 годом среднее количество запросов в месяц увеличилось на 253%. Более того, страновой портал NATLEX, который обеспечивает доступ ко всей информации по нормам, касающейся конкретного государства-члена и который функционирует на веб-сайте департамента с марта 2007 года,³⁷ сейчас имеет прямую связь со страновыми программами достойного труда. Предлагая комплексную информацию и полную картину состояния международных трудовых норм в конкретной стране – даже несмотря на

³⁶ См. п. 41 выше.

³⁷ http://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.home

то, что этот портал действует всего несколько месяцев, – он уже доказал свою востребованность как инструмента для ответов на вопросы трехсторонних участников и широкой общественности. В зависимости от наличия ресурсов портал будет развиваться в дальнейшем, чтобы удовлетворять конкретные потребности, связанные с реализацией стратегии.

75. Три базы данных по международным трудовым нормам (ILOLEX, APPLIS, LIBSYND) по-прежнему нуждаются в крупных инвестициях в технологии и развитие в предстоящие годы, которые позволят сохранить необходимое качество оказываемых услуг и поддержать внедрение запланированной онлайн-системы отчетности. В этой связи в настоящее время проводятся определенные технические работы.

4.3. Информирование трехсторонних участников МОТ и широкой общественности

76. Для охвата максимально широкой аудитории распространение информации о нормах следует: i) включать в действия и программы Организации, в том числе использовать коммуникационные технологии для охвата широкой общественности в тесном взаимодействии с Департаментом коммуникаций и общественной информации; ii) тщательно ориентироваться на поставленные задачи и целевую аудиторию. Аудитория МОТ, на которую нацелены продукты и действия МОТ, связанные с распространением информации о нормах, включает непосредственно заинтересованных лиц и учреждения (трехсторонних участников, Бюро и межправительственные организации), лиц и учреждения, которые проявляют прямую заинтересованность, однако не обладают обширными знаниями о системе норм, и представителей широкой общественности, проявляющих интерес к вопросам труда в целом.
77. В этой связи Департамент коммуникаций и общественной информации в последние месяцы открыл новую и более удобную для пользователей версию открытого веб-сайта МОТ, где международные трудовые нормы и собственный веб-сайт Департамента норм лучше представлены на обозрение общественности, чем это было в рамках предыдущей версии. Представителям широкой общественности стало легче входить в новый портал по трудовым нормам, и после налаживания более тесной координации между Департаментом норм и другими департаментами Бюро (среди них DECLARATION и IPEC) некоторые веб-сайты были согласованы, а также были разработаны общие темы. Кроме того, дальнейшее развитие получил модуль, который был создан для Конвенции о труде в морском судоходстве в 2006 году.
78. Информация о международных трудовых нормах по-прежнему распространяется в ходе учебной деятельности Туринского центра. Кроме того, для расширения аудитории Департамент норм недавно передал свои новые публикации и диски CD-ROM по вопросам международных трудовых норм депозитарным библиотекам по всему миру. Это университетские, национальные или государственные библиотеки, которые были отобраны Библиотекой МОТ на основе конкретных критериев.³⁸
79. Сотрудничество МОТ с другими специализированными учреждениями и международными организациями по вопросам норм принимает разнообразные формы. С определенными организациями существуют особые договоренности об использовании их информации для целей контроля над выполнением актов МОТ, представляющих

³⁸ Перечень содержится на странице *ILO Information around the world*, http://www.ilo.org/dyn/depolib_screens.main_page_EN#U

взаимный интерес. В области прав человека МОТ вносит вклад в контроль за выполнением договоров Организации Объединенных Наций и Совета Европы, направляя в соответствующие контрольные органы этих организаций информацию, касающуюся норм.³⁹ Помимо контрольных функций, Бюро на регулярной основе сотрудничает с рядом международных организаций по таким темам, как безопасность труда и гигиена, коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, детский труд. К примеру, Бюро участвовало в подготовке новых актов организаций-партнеров, оказании совместной технической помощи, а также в исследованиях и публикациях. В условиях продолжающейся работы, направленной на усиление внимания к тематике достойного труда в рамках международной системы, представляется своевременным участие Бюро вместе с другими заинтересованными организациями в пересмотре существующих договоренностей о взаимодействии по вопросам норм с целью обеспечения их вклада в повышение степени осведомленности и учета международных трудовых норм во всей международной системе. В контексте этих усилий следует проанализировать договоренности с соответствующими учреждениями в отношении недавно принятых актов МОТ. Бюро будет информировать Административный совет о развитии ситуации в этой области на его будущих сессиях.

Заключения: предлагаемый временный план действий и график

80. В свете ранее рассмотренных вопросов можно было бы предложить следующий временный план действий и график:

I. Политика в области норм

1) Возможный график и предмет консультаций:

- Консультации могли бы начаться в ноябре 2008 года с учетом заключений Конференции 2008 года по *Укреплению потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*.
- Они охватили бы следующие вопросы: разработка норм, механизмы анализа в целях сохранения актуального характера системы норм, возможная консолидация, и учли бы предложения, высказанные Комитетом в ходе рассмотрения путей совершенствования нормотворческой деятельности начиная с ноября 2005 года.
- Комитет мог бы сформулировать рекомендации относительно методов работы.

2) Поддержка и реализация заключения Рабочей группы Картье:

- В ближайшее время усиленное внимание следует уделить содействию соблюдению приоритетных конвенций и трех новых конвенций (см. далее раздел III, посвященный вопросам технического сотрудничества).

³⁹ Органы, контролирующие выполнение договоров по правам человека, и Европейский комитет по социальным правам. Особый случай представляет Европейский кодекс социального обеспечения и его Протокол, контроль над соблюдением которых поручен Комитету экспертов.

- Помимо тематических приоритетов, при установлении конкретных приоритетов для стран в соответствии с подходом, предлагаемом в разделе III, посвященном вопросам технического сотрудничества, следует в полной мере учитывать заключения Рабочей группы Картье в том, что касается содействия выполнению пересмотренных конвенций и конвенций, сохраняющих свою актуальность.
- 3) Возобновление дискуссии по Конвенции 158 и Рекомендации 166 (прекращение трудовых отношений):
- С учетом указаний, включенных в пункт 30 выше, Комитет мог бы согласовать дату возобновления дискуссии по этому вопросу. В случае необходимости он также мог бы предложить, чтобы этой дискуссии предшествовали консультации.

II. Укрепление комплексной и динамичной системы контрольных механизмов

- 1) В целях упорядочения практики направления и изучения информации и докладов, представляемых в соответствии со статьей 22 Устава, предлагается следующее:
- Бюро проводит оценку выполнения обязательств, связанных с направлением докладов, и как можно скорее направляет ее результаты на рассмотрение 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.) с учетом достигнутого прогресса в интересах включения вопросов, относящихся к представлению докладов, в деятельность по оказанию технической помощи и сотрудничества, в частности, в страновые программы достойного труда (СПДТ).
 - Проводится оценка классификации конвенций по темам в целях представления докладов на 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.).
 - Осуществляется пересмотр вопросов, содержащихся в формах докладов, на экспериментальной основе классифицированных конвенций по темам, которые предстоит определить (например, занятость, безопасность и гигиена труда, социальное обеспечение), и проводятся конкретные меры, направленные на упрощение задачи правительств; на рассмотрение 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.) представляется доклад о предпринятых действиях с конкретными предложениями.
 - На рассмотрение 303-й сессии Административного совета (в ноябре 2008 г.) представляются новые варианты общего подхода к упорядочению работы с учетом результатов оценки классификации конвенций и последних результатов дискуссии по укреплению потенциальных возможностей МОТ.
- 2) В контексте динамики контрольной системы:
- На рассмотрение 301-й сессии Административного совета (в марте 2008 г.) можно было бы предложить общий обзор взаимосвязей между разными процедурами, относящимися к ратифицированным конвенциям (статьи 22, 24 и 26 Устава), включая особую процедуру в отношении принципов свободы объединения.

III. Интеграция международных трудовых норм и технического сотрудничества

- 1) В течение начального периода реализации в 2008 году предлагается сосредоточиться на следующих действиях:
 - a) Заострение внимания
 - Инициировать коллегиальный обзор партнерств и соглашений с техническими департаментами в целях усиления внимания к приоритетам, касающимся норм.
 - Завершить подготовку руководства о передовой практике по включению норм в проекты технического сотрудничества с особым акцентом на СПДТ и распространить его.
 - b) Приоритеты на уровне стран
 - Пересмотреть условия по оценке качества СПДТ как основы для уточнения вклада в работу, связанную с нормами, с учетом заключений Рабочей группы Картье и замечаний контрольных органов.
 - c) Тематические приоритеты
 - Что касается действий, предшествующих и сопутствующих ратификации, то следует уделять основное внимание содействию четырем приоритетным Конвенциям (81, 122, 129 и 144) и особо подчеркивать значение норм, относящихся к инспекции труда (Конвенции 81 и 129) и трехсторонним консультациям (Конвенция 144) – и связанным с ними рекомендациям – а также содействовать соблюдению норм, принятых за последние три года, включая Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве, Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) – вместе с Конвенцией 155 (также о безопасности и гигиене труда) с учетом результатов предстоящего общего обследования по данной тематике – а также Конвенцию 2007 года о труде в рыболовном секторе (188) – и дополняющие их рекомендации; что касается действий, связанных с обеспечением соблюдения норм, но необходимо уделять особое внимание комментариям и заключениям контрольных органов.
 - d) Экспериментальная программа
 - В этой связи необходимо подготовить предложение о проведении крупномасштабной среднесрочной экспериментальной программы в интересах технического сотрудничества, связанного с нормами, мобилизации ресурсов и последующей реализации.

IV. Расширение доступа к системе норм и повышение степени прозрачности

- 1) Предлагаются следующие действия:
 - a) На рассмотрение 301-й сессии Административного совета (в марте 2008 г.) будет представлено комплексное предложение о внедрении онлайн-системы отчетности, которое будет включать анализ ситуации в странах,

испытывающих трудности с подсоединением к Интернету, либо не обладающих оборудованием, необходимым для пользования системой.

- b) Администрирование и модернизация (при соответствующем финансировании) трех баз данных по международным трудовым нормам (ILOLEX, APPLIS и LIBSYND), базы данных по вопросам национального законодательства (NATLEX) и нового странового портала NATLEX в качестве главных инструментов формирования надежной и современной базы знаний о системе норм.
- c) Взаимодействие с Туринским центром в целях дальнейшего повышения уровня осведомленности о системе норм в рамках текущей учебной деятельности, а также для распространения информации о нормах с помощью конкретных мер, ориентированных на трехсторонних участников и широкую общественность.
- d) Пересмотр совместно с другими заинтересованными международными организациями существующих договоренностей о сотрудничестве по вопросам, относящимся к нормам, с целью обеспечить вклад этих договоренностей в повышение степени осведомленности и учета международных трудовых норм во всей международной системе.
- e) Доклад о ходе работ по трем последним вопросам будет представлен на рассмотрение Административного совета на его очередных сессиях.

81. Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам, возможно, пожелает:

- i) *принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем документе;*
- ii) *одобрить элементы временного Плана действий по усилению влияния системы норм, внося в него любые коррективы, какие он сочтет необходимыми;*
- iii) *сохранить данный вопрос в своей повестке дня в целях отслеживания достигнутого прогресса;*
- iv) *предложить Административному совету соответствующие рекомендации по выше рассмотренным вопросам.*

Женева, 19 октября 2007 г.

Предлагаемое решение: п. 81.