

**ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ**

## ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Партнерства между государственными  
и частными субъектами****А. Суть вопроса**

1. Партнерства между государственными и частными субъектами представляют из себя добровольные взаимоотношения сотрудничества между различными субъектами общественного (государственного) и частного (негосударственного) секторов, в рамках которых все участники договариваются работать совместно, стремясь к достижению общей цели или проводя конкретные мероприятия. Партнерства могут преследовать различные цели, включая борьбу за общее дело, соблюдение нормативных актов или кодексов поведения, а также обоюдное пользование ресурсами и опытом и координацию усилий. Они могут прилагать усилия в одном направлении или же могут расширять свою деятельность или даже заключать прочный союз, стремиться к консенсусу и обеспечению своего активного участия в сотрудничестве с другими организациями и своими партнерскими субъектами. Хотя они могут иметь весьма разнообразный характер, такие партнерства, как правило, строятся на принципах последовательных общих усилий с разделением ответственности, сферы компетенции, ресурсов и других преимуществ.<sup>1</sup>
2. Партнерские взаимоотношения могут принимать такие формы, как финансирование или пожертвования в натуральном выражении со стороны участников партнерства или между ними; совместная разработка и проведение проектов или другой оперативной деятельности; организация совещаний или иных мероприятий; совместное проведение кампаний или информационно-разъяснительной работы; проведение совместных исследований и выпуск совместных публикаций; временный обмен кадрами; или же меры по обмену или накоплению знаний и информации.

<sup>1</sup> Это определение было заимствовано из широко признанных в Организации Объединенных Наций определений партнерства (см., например, *Building partnerships: cooperation between the United Nations system and the private sector*; United Nations Dept. of Public Information).

## Партнерства между государственными и частными субъектами в контексте реформ в рамках ООН

3. В рамках системы ООН партнерства между государственными и частными субъектами превратились из спорадического явления во вполне развитую форму взаимоотношений, выражающихся, к примеру, в осуществлении программ корпоративного партнерства, проводимых ЮНИСЭФ, ЮНИДО и ПРООН, в партнерствах под эгидой ВОЗ между государственными и частными системами здравоохранения, а также в программе корпоративного партнерства УВКБ ООН.<sup>2</sup> Учрежденный в 1998 году Фонд Организации Объединенных Наций для международного партнерства распоряжается грантами и пожертвованиями, поступающими из частного Фонда содействия Организации Объединенных Наций, и содействует развитию партнерств между государственными и частными субъектами, в том числе с предприятиями и предпринимателями. С учетом растущего числа таких партнерств в 2000 году г-н Кофи Аннан, который в то время занимал пост генерального секретаря ООН, издал *Руководящие принципы сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и деловым сообществом*.<sup>3</sup> В том же году был заключен Глобальный договор, предусматривающий дальнейшие руководящие принципы в отношении корпоративной социальной ответственности в связи с деятельностью ООН.<sup>4</sup> В 2006 году Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию «На пути к глобальным партнерствам», в которой предусматривалось упрочение партнерских взаимоотношений с частным сектором.<sup>5</sup> В том же 2006 году в докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, сформированной по инициативе генерального секретаря ООН, отмечалось, что партнерства между государствами и частными субъектами являются динамичным средством реализации целей устойчивого развития в контексте реформ в рамках ООН.<sup>6</sup>

## Важность партнерств между государственными и частными субъектами для МОТ

4. Решение задач в области обеспечения достойного труда посредством технического сотрудничества требует активного привлечения к этому процессу трехсторонних участников МОТ. Осуществление программ технического сотрудничества часто обеспечивается благодаря партнерским отношениям с другими многосторонними и двусторонними учреждениями и агентствами. В этом контексте партнерства между государственными и частными субъектами обладают потенциалом расширять и повышать эффективность деятельности по техническому сотрудничеству МОТ. Эти

<sup>2</sup> Одна из первых программ партнерства между государственными и частными субъектами проводилась за счет пожертвования Джона Д. Рокфеллера младшего недвижимости в Манхеттене для штаб-квартиры ООН. Ряд партнерств между государственными и частными субъектами в рамках учреждений ООН рассматривается в докладе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/60/214.

<sup>3</sup> <http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm>

<sup>4</sup> На Саммите лидеров Глобального договора, проведенном в 2007 г. в Женеве, участвующие главы и представители учреждений и агентств обсудили необходимость для системы ООН разработать единые стратегические основы взаимодействия с частным сектором, в том числе на национальном уровне, и при этом обеспечить учет различных подходов разных учреждений и агентств, а также сохранить престиж и авторитет системы ООН.

<sup>5</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, A/RES/60/215.

<sup>6</sup> *Единство действий*, доклад Группы высокого уровня генерального секретаря, 2006, п. 74.

партнерства позволяют МОТ с успехом сочетать свой собственный опыт и вклад с опытом частных субъектов, главным образом предприятий, по содействию полной и производительной занятости и достойному труду, которые являются основой основ устойчивого развития.

5. МОТ в своих партнерских взаимоотношениях в области технического сотрудничества не только опирается на свои знания и опыт и на вклад частных предприятий в процесс создания достойных и производительных рабочих мест, но также учитывает важную роль профсоюзов по содействию достойному труду. Партнерства между государственными и частными субъектами обладают потенциалом повышения зримости МОТ и проведения Организацией информационно-разъяснительной работы, а также дают возможность оказывать воздействие на инвестиции, политику и практику государственных и частных структур, которые способствуют эффективному достижению целей достойного труда. Такие партнерства, помимо этого, расширяют возможности Организации привлекать дополнительные ресурсы широкого круга секторов и заинтересованных сторон и способствуют мобилизации финансовых ресурсов и пожертвований в натуральном выражении, эффективному использованию инфраструктуры государственного и частного секторов, а также расширяют доступ к дополнительным навыкам, знаниям и опыту.
6. В этом контексте следовало бы отметить, что в Программе и бюджете МОТ на 2008-09 годы, утвержденным Международной конференцией труда на ее 96-й сессии (июнь 2007 г.), указывается: «МОТ предстоит также установить партнерские взаимоотношения между государственными и частными структурами, сочетая при этом опыт, накопленный Организацией, с опытом и практикой предприятий, профсоюзов и правительств, в том случае, если это может быть с выгодой использовано для решения задач в области достойного труда».<sup>7</sup>
7. В результате реформ в рамках ООН и изменения архитектуры помощи в целях развития изменилась ориентация финансирования донорами программ, проводимых национальными государствами, таких как ЮНДАФ, пилотные страновые программы в рамках «единая ООН» и страновые программы достойного труда МОТ. Кроме того, в настоящее время проводятся широкие международные дискуссии о важности роли частного сектора и жизнеспособных предприятий для социального и экономического развития, в том числе для расширения занятости и обеспечения достойного труда и защиты окружающей среды.<sup>8</sup> В результате партнерства между государственными и частными субъектами могли бы помочь преодолеть трудности финансового порядка при проведении СПДТ и других национальных программ, главным образом на местном уровне, где партнерства с частным сектором могли бы стать важным шагом вперед по обеспечению стабильности и устойчивости и воспитанию ответственности на местах за проведение страновых программ.<sup>9</sup>
8. До сегодняшнего дня МОТ принимала участие лишь в небольшом числе партнерств между государствами и частными субъектами, причем на временной основе. Наиболее важные проекты включают проект ИПЕК в Западной Африке в интересах

<sup>7</sup> GB.298/PFA/13, п. 296.

<sup>8</sup> МОТ: *Заключения о содействии устойчивым предприятиям*, п. 1, МКТ, 2007; Комиссия ООН по частному сектору и развитию: *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*, 2004.

<sup>9</sup> Эта идея рассматривалась по крайней мере в одной пилотной стране, отобранной в рамках программы «единая ООН». См. «Единство действий: оперативный план системы ООН в Мозамбике» [проект от 19 июня 2007 г.].

производства какао и сельского хозяйства, проект МОТ-ИПЕК по производству футбольных мячей в Пакистане и программу в Камбодже, направленную на совершенствование структуры предприятий; все они полностью или частично финансировались частным сектором. В ноябре 2007 года МОТ подписала знаковое соглашение на 34 млн. долл. США с Фондом Билла и Мелинды Гейтс о создании Инновационной системы микрофинансирования. Несмотря на такое заметное увеличение финансирования со стороны частного сектора в 2007 году, в совокупности, средства, мобилизованные МОТ из частных источников, остаются малой толикой по сравнению с 2 млрд. долл. США, которые МОТ сумела мобилизовать, начиная с 1996 года, из внебюджетных источников на финансирование мероприятий по техническому сотрудничеству.

## **В. Политика МОТ в области партнерств между государственными и частными субъектами**

9. Участие МОТ в партнерствах между государственными и частными субъектами, как и любые иные виды партнерств, должны рассматриваться в надлежащем институциональном контексте. Это предполагает обеспечение того, чтобы они устанавливались и поддерживались при полном соблюдении принципов и ценностей МОТ, как они закреплены в Уставе МОТ и международных трудовых нормах. Такие партнерства должны ориентироваться на области и темы, представляющие взаимный интерес для МОТ и ее государств-членов в лице трехсторонних участников Организации и сторон этих партнерств.
10. Следует напомнить, что в июне 2006 года, проанализировав роль МОТ в области технического сотрудничества, Международная конференция труда в своих заключениях указала, что партнерства между государственными и частными субъектами обладают большим потенциалом как источник финансирования и расширения базы знаний и призвала к установлению эффективно действующих партнерств с другими сторонами в области развития и к мобилизации финансовых и людских ресурсов, в том числе из государственного и частного секторов. Административному совету предлагалось разработать и следить за применением четких руководств и критериев в интересах таких партнерств.<sup>10</sup>
11. В ответ на этот призыв, прозвучавший на Конференции, МБТ, с учетом итогов консультаций с должностными лицами Комитета по техническому сотрудничеству, подготовило доклад,<sup>11</sup> который обсуждался на мартовской сессии 2007 года в Комитете по техническому сотрудничеству.
12. На заседании, посвященном этому обсуждению, группа работодателей, оценив темпы, с которыми МБТ продвигается вперед по данному вопросу, начиная с сессии Международной конференции труда 2006 года, сочла, что МОТ существенно отстает, особенно в контексте реформ в рамках ООН. Группа работодателей предложила МБТ более тщательно изучить руководства других учреждений ООН.<sup>12</sup> МОТ

<sup>10</sup> Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006, *Provisional Record* № 19, п. 26.

<sup>11</sup> GB.298/TC/3, п. 35.

<sup>12</sup> Бюро, безусловно, было вдохновлено этой идеей и подчеркнуло для себя информацию из аналогичных стратегических документов, принципов и руководств, разработанных учреждениями Организации Объединенных Наций, при этом не забывая об уникальном мандате и трехсторонней структуре МОТ.

необходимо разработать конкретные руководства, касающиеся партнерств между государственными и частными субъектами, которые бы носили прагматический характер и представляли интерес для потенциальных доноров. Помимо новых источников финансирования, которые благодаря этой инициативе могли бы быть изысканы, МОТ могла бы воспользоваться такой беспроигрышной ситуацией, когда сектор предпринимательства мог бы рассчитывать на стабильную и благоприятную среду, создаваемую усилиями МОТ, а МОТ могла бы полагаться на опыт и потенциальные возможности сектора предпринимательства для достижения собственных целей.

13. Группа работников считала, что партнерства между государственными и частными субъектами следует рассматривать в надлежащем институциональном контексте и что они должны устанавливаться и осуществляться в полном соответствии с принципами и ценностями МОТ. В этом процессе приведения в соответствие руководств МОТ в отношении партнерств между государственными и частными субъектами с руководящими принципами других учреждений Организации Объединенных Наций нельзя забывать об уникальной трехсторонней структуре Организации и о принципах ведения социального диалога.
14. Правительственная группа выразила свою готовность поддержать развитие и расширение партнерств между государственными и частными субъектами при участии МОТ. Группа ИМЕК придерживалась мнения, что партнерства между государственными и частными субъектами являются составной общей стратегии МОТ по мобилизации ресурсов, и высказалась о том, что инициатива в отношении таких партнерств должна в полной мере быть учтена системами фундаментальных ценностей Организации. Необходимо разработать соответствующую политику, а также подготовить рекомендации и создать контрольные механизмы, с тем чтобы предоставить оперативное и правовое руководство по участию в партнерствах между государственными и частными субъектами.

## Руководящие принципы

15. На своей 95-й сессии (2006 г.) Международная конференция труда подчеркнула некоторые основополагающие принципы, которые должны стать руководством для МОТ при создании партнерств между государственными и частными субъектами.<sup>13</sup> На этих принципах основаны ниже приведенные позиции.
  - 15.1. *Соответствие ценностям МОТ.* МОТ будет присоединяться к партнерствам между государственными и частными субъектами с учетом и в поддержку мандата и целей МОТ. Поэтому для МОТ чрезвычайно важно сотрудничать с субъектами государственного и частного сектора, которые разделяют ее ценности и уважают ее мандат при проведении своей деятельности. Это также предполагает учет статуса МОТ как общественной международной организации, а также политики, согласованной с ее трехсторонними участниками, как, например, те, которые нашли отражение в Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда<sup>14</sup> и в Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (2006 г.,

<sup>13</sup> Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006, *Provisional Record* № 19.

<sup>14</sup> Свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров; упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; действенное запрещение детского труда; недопущение дискриминации в области труда и занятий – все они являются предметом основополагающих конвенций МОТ.

четвертое издание), равно как и основополагающих принципов, касающихся прав человека, окружающей среды и борьбы с коррупцией.

- 15.2. Содействие Программе достойного труда.** Добавленная стоимость партнерских отношений с точки зрения их потенциального вклада в достижение целей достойного труда, в том числе благодаря решению четырех стратегических задач МОТ, будет рассматриваться как первоочередной элемент проведения любой партнерской деятельности; столь же высокий приоритет будет отдаваться конечным результатам этой деятельности, проводимой в интересах женщин и мужчин, девочек и мальчиков, которые являются основными заинтересованными сторонами в таких партнерских взаимоотношениях.
- 15.3. Укрепление трипартизма – кардинальный принцип МОТ.** Уникальной и определяющей особенностью МОТ является трипартизм, то есть полноценное участие правительств, организаций работодателей и профсоюзов в процессе принятия решений и в оперативной деятельности МОТ. Хотя стратегические решения в МОТ принимаются исключительно в рамках системы трехсторонних процедур и при участии всех трех сторон, определенных в Уставе МОТ, принцип трипартизма и активность трехсторонних участников являются залогом успешной деятельности партнерств, к которым присоединиться Организация на национальном, региональном, отраслевом и международном уровнях. На основных этапах партнерских отношений (подготовка, переговоры, практическое проведение, мониторинг и оценка) следует предусмотреть надлежащее привлечение правительств и социальных партнеров как в странах-пользователях, так и в странах-донорах.
- 15.4. Гендерное равенство.** МОТ ревностно следит за тем, чтобы в полной мере учитывались и в полной мере соблюдались принципы гендерного равенства, и она намерена и впредь систематически добиваться решения этих задач посредством партнерства между государственными и частными субъектами. Говоря конкретнее, это предполагает участие женщин и мужчин в процессе консультаций и анализа; разбивку данных по признаку пола в ходе исследований, обзоров и анализа; гендерно ориентированную разработку стратегий и постановку задач, определение гендерно конкретных показателей, результатов, направлений деятельности и выводов; обеспечение гендерного баланса в области представленности в институциональных структурах, формируемых в рамках проводимых проектов; и учет критериев гендерного равенства и опыта решения гендерных проблем при оценке проектов.
- 15.5. Подотчетность.** В качестве общественной международной организации МОТ подотчетна за свои действия перед Административным советом МБТ и перед своими трехсторонними участниками. МОТ несет также ответственность перед теми, кто непосредственно заинтересован в партнерстве между государственными и частными субъектами или участвует в этих партнерствах. Таким образом, важно, чтобы партнерские отношения строились на таких принципах, которые бы обеспечивали четкое и согласованное разделение обязанностей между всеми участниками партнерства, а также чтобы выдерживались установленные сроки и достигались поддающиеся измерению результаты. Активное привлечение трехсторонних участников МОТ к партнерствам послужит не только укреплению национальной ответственности за проведение практических мероприятий, но и обеспечит подотчетность самой партнерской структуры. Чрезвычайно важно, чтобы все инициированные МОТ партнерства носили в полной мере прозрачный характер. Информация о деятельности партнерств должна быть доступна для широкой общественности и должна доводиться до сведения Административного совета МБТ.

- 15.6. Стабильность и устойчивость.** Деятельность партнерств должна планироваться так, чтобы содействовать стабильности (экономической, экологической и социальной), как можно более рационально использовать имеющиеся ресурсы каждого участника партнерства и всячески способствовать проведению практических мероприятий силами местных и национальных субъектов. Этот принцип имеет большую важность для достижения высоких результатов деятельности партнерств, а также для того, чтобы применять целесообразные методы, позволяющие проводить консультации с участием непосредственно заинтересованных сторон и разрабатывать эффективные стратегии завершения начатых мероприятий.
- 15.7. Беспристрастность.** Все мероприятия, проводимые партнерствами между государственными и частными субъектами, осуществляются с учетом строгого соблюдения нормативных правовых актов, правил и процедур, включая Финансовый регламент и финансовые правила и Положения о персонале. Деятельность партнерств нацелена на содействие достойному труду и, таким образом, является средством, благодаря которому техническое сотрудничество МОТ и ее нормотворчество взаимно обогащаются, но при этом сами партнерства и их участники действуют независимо от политики и нормативной системы МОТ, включая ее нормотворческую деятельность и контрольные механизмы. Поэтому сам по себе факт участия в партнерстве с МОТ не предполагает доступа к системе или структурам разработки политики Организации и не может повлиять на них.
- 15.8. Обращение на общих основаниях.** МОТ действует, полагаясь на принципы обращения на общих основаниях и без каких-либо преимуществ, чтобы не складывалось впечатление, что она поддерживает какого-либо одного участника. Организация сохраняет за собой право завязывать аналогичные взаимоотношения с другими участниками в том же промышленном секторе отрасли. Во всех случаях известна личность того или иного участника партнерства.

## **С. Разработка руководств и рекомендаций, последующие шаги**

- 16.** Организация партнерств между государственными и частными субъектами, как правило, предусматривает заключение партнерских соглашений, в которых учитываются конкретно определенные перспективные оценки, обоюдная ответственность сторон, взаимные выгоды и подотчетность, поскольку эффективно функционирующие партнерства между государственными и частными субъектами требуют определенного уровня взаимного доверия и уважения и единого понимания сильных сторон партнеров. Разработка и жизненный цикл партнерства между государственными и частными субъектами, как правило, проходят несколько этапов:
- I. Определение и расчет партнерских возможностей.
  - II. Технический обзор предложения о создании партнерства, включая оценку и выбор участников партнерства.
  - III. Процесс институционального утверждения, включая обзор правовых и финансовых аспектов.
  - IV. Заключение партнерского соглашения.
  - V. Проведение партнерской программы/проекта/мероприятий.

VI. Регулярный мониторинг и систематическая оценка партнерства.

VII. Оценка эффективности.

VIII. Отчет о партнерской деятельности.

17. МОТ намерена разработать свод конкретных практических рекомендаций, охватывающих все стадии и этапы, с тем чтобы Бюро могло руководствоваться ими при создании партнерств между государственными и частными субъектами и привлечении их к мероприятиям по техническому сотрудничеству, а также обеспечивать, чтобы при создании партнерств между государственными и частными субъектами в целях технического сотрудничества и проведения соответствующих мероприятий в полной мере соблюдались ключевые элементы, воплощенные в принципах, описанных выше.

18. Бюро будет разрабатывать материалы разъяснительно-просветительского характера в интересах потенциальных партнерских организаций и широкой общественности, разъясняя цели и принципы действий партнерств между государственными и частными субъектами в интересах технического сотрудничества, базовые оперативные модели, их применимость и преимущества, а также возможные области оказания поддержки в рамках мандата МОТ.

19. По мере того, как будет завершаться работа над составлением рекомендаций и руководств, все программы, проекты или направления деятельности в рамках всех партнерств между государственными и частными субъектами будут проводиться и осуществляться в соответствии с предложением о партнерстве, в котором будут устанавливаться цели, сроки проведения, направления деятельности, методы управления, бюджет и распределение рабочего времени штатных сотрудников. Все партнерства между государственными и частными субъектами будут подчиняться партнерскому соглашению, в котором будут устанавливаться соответствующие права и ответственность сторон, согласованные со всеми участниками партнерства. Предложение о партнерстве станет неотъемлемой частью соглашения и будет включать положения относительно мониторинга, оценки, аудиторских проверок и отчетности в соответствии с надлежащими правовыми и финансовыми правилами и регламентом, а также требованиями в отношении проведения оценок и контроля.

20. *Комитет по техническому сотрудничеству может пожелать предложить Административному совету:*

i) *обратиться к Бюро с просьбой о разработке и применении, на основе руководящих принципов, оперативных рекомендаций, а также подготовить и распространить информационно-разъяснительные материалы, предназначенные для партнерств между государственными и частными субъектами;*

ii) *поручить Бюро регулярно отчитываться перед Комитетом на его сессиях за соответствующие меры в отношении партнерств между государственными и частными субъектами.*

Женева, 28 января 2008 г.

*Предлагаемое решение:* п. 20.