

Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

(статьи 19, 22 и 35 Устава)

Пункт 3 повестки дня:
Информация и доклады о применении
конвенций и рекомендаций

Настоящий документ – перевод первой части доклада Комитета экспертов, озаглавленной «Общий доклад». Полный текст доклада опубликован на английском, французском и испанском языках

Доклад III (Часть 1А)

Общий доклад

ISBN 978-92-2-421879-8 (print)
978-92-2-421880-4 (web)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2010

Публикация информации, касающейся мер, предпринятых в отношении международных конвенций и рекомендаций по труду, не является выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе государства, представившего такую информацию (включая извещение о ратификации или иное заявление), ни о полномочиях той или иной страны в отношении районов или территорий, о которых такая информация была получена. В отдельных случаях это может создавать проблемы, по которым МБТ не компетентно высказывать свое мнение.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также заказать непосредственно в отделе публикаций МБТ по адресу: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. К Вашему заказу будет бесплатно приложен каталог изданий МБТ.

Содержание

	<i>Стр.</i>
КОММЕНТАРИЙ АВТОРА	1
Общий обзор контрольных механизмов МОТ	1
Роль организаций работодателей и работников	1
Предыстория Комитета Конференции по применению норм и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций	2
Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций	2
Комитет Международной конференции труда по применению норм	3
Взаимоотношения между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм	4
ЧАСТЬ I. ОБЩИЙ ДОКЛАД	5
I. ВВЕДЕНИЕ	7
Состав Комитета	7
Методы работы	7
Взаимоотношения с Комитетом по применению норм Конференции	8
Заседания, проведенные в ходе текущей сессии	9
II. СОБЛЮДЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	10
Последующие меры по серьезным случаям невыполнения государствами-членами своих обязательств направлять доклады и других связанных с нормами обязательств, упоминаемые в докладе Комитета по применению норм	10
III. КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ	33
А. 60-я годовщина Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)	33
В. Важность и применение конвенций МОТ по вопросам оплаты труда в контексте глобального экономического кризиса	34
IV. СОТРУДНИЧЕСТВО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ФУНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ	38
А. Сотрудничество в области норм с Организацией Объединенных Наций	38
В. Договоры Организации Объединенных Наций о правах человека	38
С. Европейский кодекс социального обеспечения и Протокол к нему	39
ПРИЛОЖЕНИЕ К ОБЩЕМУ ДОКЛАДУ	41
Состав Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций	41

Комментарий автора

Общий обзор контрольных механизмов МОТ

С момента создания Международной организации труда (МОТ) в 1919 году на нее возложена задача, связанная с принятием международных трудовых норм и содействием их ратификации и применению в государствах-членах в качестве основополагающего средства достижения своих целей. Для того чтобы осуществлять мониторинг прогресса в своих государствах-членах в области применения международных трудовых норм, МОТ разработала контрольные механизмы, которые имеют уникальный характер на международном уровне.

В соответствии со статьей 19 Устава МОТ, на государства-члены возлагается ряд обязательств после принятия международных трудовых норм, включая требование о представлении вновь принимаемых норм на рассмотрение национальных компетентных органов, а также обязательство представлять доклады через регулярные промежутки времени относительно мер, предпринимаемых в целях реализации положений нератифицированных конвенций и рекомендаций.

Ряд контрольных механизмов осуществляет деятельность, в рамках которой Организация рассматривает связанные с нормами обязательства государств-членов, вытекающие из ратифицированных конвенций. Такой контроль осуществляется как в контексте регулярных процедур, осуществляемых на основе ежегодных докладов (ст. 22 Устава МОТ),² так и посредством специальных процедур, основанных на подаче жалоб или представлений Административному совету со стороны трехсторонних участников МОТ (ст. 24 и 26 Устава МОТ). Более того, начиная с 1950 года существует специальная процедура, в соответствии с которой жалобы, касающиеся свободы объединения, направляются на рассмотрение Комитета по свободе объединения Административного совета. Этот комитет может также рассматривать жалобы, касающиеся государств-членов, которые не ратифицировали соответствующих конвенций по свободе объединения.

Роль организаций работодателей и работников

МОТ, в силу своей трехсторонней структуры, была первой международной организацией, которая стала привлекать социальных партнеров непосредственно к своей деятельности. Участие организаций работодателей и работников в контрольном механизме признано в Уставе МОТ, согласно пункту 2 статьи 23, по которой доклады, поступающие от правительств в соответствии со статьями 19 и 22, должны быть адресованы также представительным организациям.

На практике представительные организации работодателей и работников могут направлять своим правительствам свои замечания по докладам, касающимся соблюдения последними ратифицированных конвенций. Они могут, к примеру, привлечь внимание к расхождениям в законодательстве или на практике относительно конкретной конвенции и тем самым просить Комитет экспертов предложить правительству направить ему дополнительную информацию. Более того, любая организация работодателей или работников может представить свои замечания по применению конвенций непосредственно МБТ. Затем МБТ направляет полученные комментарии и

¹ Подробная информация обо всех контрольных процедурах изложена в *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, Департамент международных трудовых норм, Международное бюро труда, Женева, Rev., 2006 г.

² Доклады представляются раз в два года по так называемым основополагающим конвенциям и приоритетным конвенциям и раз в пять лет в отношении других конвенций. Доклады должны были поступить по группам конвенций, касающимся одной и той же темы. Что касается последнего решения Административного совета относительно периодичности направления докладов, см. п. 25 Общего доклада.

замечания соответствующему правительству, которое имеет возможность представить свой ответ до рассмотрения этих замечаний Комитетом экспертов.

Предыстория Комитета Конференции по применению норм и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

В первые годы существования МОТ принятие международных трудовых норм и работа, проводимая в рамках принятого контрольного механизма, осуществлялись в ходе пленарных заседаний ежегодной Международной конференции труда. Однако, существенное увеличение числа ратификаций конвенций привело к соответствующему заметному росту числа ежегодно направляемых МБТ докладов. Вскоре стало очевидным, что пленарные заседания Конференции не в состоянии рассмотреть все доклады одновременно с принятием норм и обсуждением других важных вопросов. В результате в 1926 году³ Конференция приняла резолюцию, предусматривающую учреждение на ежегодной основе комитета Конференции (впоследствии названного Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций), который должен был нести ответственность за подготовку доклада для представления Конференции. Эти два комитета превратились в два «столпа» всей контрольной системы МОТ.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций

Состав

Комитет экспертов состоит из 20 членов,⁴ которые являются выдающимися специалистами по вопросам права на национальном и международном уровнях. Члены Комитета назначаются Административным советом по предложению Генерального директора. Назначения осуществляются в личном качестве из числа совершенно беспристрастных лиц, обладающих техническими знаниями, придерживающихся независимой позиции и представляющих различные регионы мира, чтобы предоставить возможности Комитету иметь в своем распоряжении экспертов, обладающих большим опытом работы в рамках различных правовых, экономических и социальных систем. Назначения осуществляются сроком на три года, который может возобновляться. В 2002 году Комитет постановил, что для всех членов устанавливается предельный срок службы – 15 лет, то есть после первого трехлетнего периода может быть осуществлено не более четырех продлений полномочий. На своей 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.) Комитет постановил, что его председатель будет избираться на трехлетний срок, и этот срок может быть продлен единожды еще на три года. В начале каждой сессии Комитет избирает также докладчика.

Полномочия

Комитет экспертов проводит ежегодные сессии в ноябре-декабре. В соответствии со своим мандатом, установленным Административным советом,⁵ Комитет призван рассматривать следующие вопросы:

- ежегодные доклады, представляемые в соответствии со статьей 22 Устава МОТ о мерах, принимаемых государствами-членами для реализации положений конвенций, участниками которых они являются;
- информацию и доклады о конвенциях и рекомендациях, представляемые государствами-членами в соответствии со статьей 19 Устава МОТ;
- информацию и доклады о мерах, принимаемых государствами-членами в соответствии со статьей 35 Устава МОТ.⁶

В задачу Комитета экспертов входит указывать, в какой мере законодательство и практика каждого государства-члена согласуются с ратифицированными конвенциями, а также отмечать, в какой мере государства-члены выполняют свои обязательства в соответствии с Уставом МОТ в связи с нормами. Выполняя свои полномочия, Комитет строго придерживается принципов независимости, объективности и беспристрастности.⁷

³ Приложение VII, протокол восьмой сессии Международной конференции труда, 1926 г., т. 1.

⁴ В настоящее время назначено 18 экспертов.

⁵ Круг ведения Комитета экспертов, протокол 103-й сессии Административного совета (1947), Приложение XII, п. 37.

⁶ Ст. 35 охватывает вопросы применения конвенций в отношении территорий вне метрополии.

⁷ В своем докладе за 1987 г. Комитет заявил, что при оценке национального законодательства и практики в связи с требованиями международных конвенций по труду: «... в его функции входит определение того, выполняются ли требования той или иной конвенции не зависимо от экономических и социальных условий соответствующего государства. Эти требования остаются постоянными и едиными для всех стран за исключением тех случаев, когда частичная отмена конкретно предусмотрена самой конвенцией. Выполняя эту работу, Комитет руководствуется нормами, заложенными в самой конвенции, при этом, однако, не забывая о том факте, что средства выполнения этих требований могут быть разными в различных странах».

Комментарии Комитета экспертов о выполнении государствами-членами своих обязательств, связанных с нормами, имеют форму либо *замечаний*, либо *прямых запросов*. Замечания содержат комментарии по основополагающим вопросам, поднимаемым в связи с применением конкретной конвенции каким-либо государством-членом. Эти замечания воспроизводятся в ежегодном докладе Комитета экспертов, который затем представляется на рассмотрение Комитета по применению норм Международной конференции труда в июне каждого года. Прямые запросы обычно касаются вопросов более технического характера или имеющих меньшее значение, либо которые содержат просьбы о предоставлении дополнительной информации. Они не публикуются в докладе Комитета экспертов, а направляются непосредственно заинтересованному правительству.⁸ Кроме того, Комитет экспертов рассматривает вопросы о применении норм МОТ, как ратифицированных, так и нератифицированных, касающихся какой-либо конкретной области, выбираемой по решению Административного совета. Такое рассмотрение имеет форму Общего обзора. В этом году Общий обзор посвящен занятости.

Доклад Комитета экспертов

По итогам своей работы Комитет выпускает ежегодный доклад. Доклад издается в двух томах. Первый том (Доклад III 1A)⁹ разделен на две части:

- **Часть I: Общий доклад**, в котором, с одной стороны, рассматривается прогресс в деятельности Комитета экспертов и конкретные вопросы, вытекающие из нее, которые анализировались Комитетом, и, с другой стороны, то, в какой мере государства-члены выполнили свои уставные обязательства, вытекающие из международных трудовых норм.
- **Часть II: Замечания, касающиеся отдельных стран**, относительно выполнения обязательств в связи с направлением докладов, применением ратифицированных конвенций, сгруппированных по конкретным темам, а также обязательств направлять акты компетентным органам.

Второй том включает **Общий обзор** (Доклад III (Часть 1B)).¹⁰

Кроме того, **Информационный документ о ратификациях и деятельности, связанной с нормами** (Доклад III (Часть 2)) сопровождает доклад Комитета экспертов.¹¹

Комитет Международной конференции труда по применению норм

Состав

Комитет Конференции по применению норм, является одним из двух постоянных комитетов Конференции. Он носит трехсторонний характер и поэтому включает представителей правительств, работодателей и работников. На каждой сессии Комитет избирает своих должностных лиц, включая председателя (правительственный делегат), двух заместителей председателя (делегат работодателей и делегат работников) и докладчика (правительственный делегат).

Мандат

Комитет Конференции по применению норм заседает ежегодно на июньской сессии Международной конференции труда. Согласно статье 7 Регламента Конференции, Комитет рассматривает:

- меры, принятые во исполнение ратифицированных конвенций (*статья 22 Устава*);
- доклады, направляемые в соответствии со статьей 19 Устава (*Общие обзоры*);
- меры, принятые в соответствии со статьей 35 Устава (*территории вне метрополии*).

Комитет обязан представлять доклад Конференции.

После независимого рассмотрения технического характера, осуществляемого в рамках Комитета экспертов, работа в Комитете Конференции дает возможность представителям правительств, работодателей и работников осуществить обзор того, каким образом каждое государство выполняет свои обязанности, касающиеся норм,

⁸ С замечаниями и прямыми запросами можно ознакомиться непосредственно в базе данных ILOLEX по адресу: <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>, которая имеется также на CD-ROM; они также помещены на веб-сайте Департамента международных трудовых норм (www.ilo.org/normes).

⁹ Эта ссылка касается повестки дня Международной конференции труда, которая включает в качестве постоянного пункта – пункт III, касающийся информации и докладов по применению конвенций и рекомендаций.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Этот документ содержит общий обзор последних событий в области международных трудовых норм, применения особых процедур, технического сотрудничества, связанного с международными трудовыми нормами, а также таблицы, полную информацию о ратификации конвенций и «страновые профили», включающие основную информацию о нормах в каждом государстве.

особенно в отношении ратифицированных конвенций. Правительства могут более подробно изложить информацию, представляемую заранее Комитету экспертов, сообщить о дополнительных мерах, которые были приняты или предполагается принять после последней сессии Комитета экспертов, привлечь внимание к трудностям, связанным с выполнением обязательств, а также получить рекомендации относительно того, как преодолевать такие трудности.

Комитет Конференции по применению норм обсуждает Общий доклад и Общий обзор Комитета экспертов и документы, поступающие от правительств. Работа Комитета Конференции начинается с общего обсуждения нормативной системы и с обсуждения Общего обзора. Затем Комитет рассматривает дела, отражающие случаи серьезного невыполнения отчетных и других связанных с нормами обязательств. И наконец, Комитет Конференции приступает к выполнению своих основных функций – рассмотрению ряда индивидуальных дел, касающихся применения ратифицированных конвенций, которые были предметом замечаний Комитета экспертов. Комитет Конференции предлагает заинтересованным правительствам принять участие в работе одной из сессий Комитета по применению норм для обсуждения соответствующих замечаний. После заслушивания этих правительственных представителей члены Комитета могут задавать вопросы и выступать с комментариями. В конце прений Комитет Конференции принимает заключения по заслушанному делу. Кроме того, в соответствии с положениями резолюции, принятой Конференцией в 2000 году,¹² Комитет Конференции проводит на каждой своей сессии специальное заседание по вопросу о применении Мьянмой Конвенции 1930 года о принудительном труде (29).

В своем докладе, представляемом пленарному заседанию Международной конференции труда для принятия, Комитет по применению норм может предложить государству-члену, дело которого обсуждалось, принять миссию технического содействия со стороны Международного бюро труда в целях повышения своего потенциала для выполнения своих обязанностей, либо может предложить направить миссии иного типа. Комитет Конференции по применению норм может также запросить правительства представить дополнительную информацию или выразить особую озабоченность в своем следующем докладе, направляемом Комитету экспертов. Комитет Конференции также привлекает внимание Конференции к отдельным делам, касающимся, в частности, прогресса, а также серьезных недостатков в связи с выполнением ратифицированных конвенций.

Взаимоотношения между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм

В многочисленных докладах Комитет экспертов подчеркивает необходимость проявления духа взаимного уважения, сотрудничества и ответственности, которые всегда отмечались в отношениях между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм. В последние годы вошло в практику также присутствие во время проведения общей дискуссии Комитета Конференции председателя Комитета экспертов в качестве наблюдателя, что предоставляет ему возможность выступить в Комитете Конференции во время открытия дискуссии в этом Комитете по Общему докладу и Общему обзору. Аналогичным образом заместители председателя Комитета Конференции от работодателей и работников приглашаются для выступлений в Комитете экспертов в ходе специального заседания, посвященного этой цели.

¹² Международная конференция труда, 88-я сессия, 2000 г.; *Provisional Records* №№ 6-1 – 5.

Часть I. Общий доклад

I. Введение

1. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, учрежденный Административным советом Международного бюро труда для рассмотрения информации и докладов, представляемых государствами-членами Международной организации труда в соответствии со статьями 19, 22 и 35 Устава МОТ о мерах, принятых ими по конвенциям и рекомендациям, провел свою 80-ю сессию с 26 ноября по 11 декабря 2009 года. Комитет имеет честь представить свой доклад вниманию Административного совета.

Состав Комитета

2. В состав Комитета входят: г-н Марио АККЕРМАН (Аргентина), г-н Анвар Ахмад Рашид ЭЛЬ-ФУЗАИ (Кувейт), г-н Денис БЭРРОУ, член Верховного суда, (Белиз), г-жа Джанис Р. БЕЛЛАС (США), г-н Лелио БЕНТЕС КОРРЕА (Бразилия), г-н Майкл Халтон ЧЭДЛИ (Южная Африка), г-жа Лаура КОКС, Королевский адвокат (Соединенное Королевство), г-жа Бьянка Рут ЭСПОНДА ЭСПИНОСА (Мексика), г-н Рашид ФИЛАЛИ МЕКНАССИ (Марокко), г-н Абдул Г. КОРОМА (Сьерра-Леоне), г-н Пьер ЛИОН-КАЕН (Франция), г-н Витит МУНТАРБХОРН (Таиланд), г-жа Анжелика НУССБЕРГЕР, магистр экономических наук (Германия), г-жа Рума ПАЛ (Индия), г-н Поль-Жерар ПУГУЕ (Камерун), г-н Раймонд РАНДЖЕВА (Мадагаскар), г-н Мигель РОДРИГЕС ПИНЬЕРО-И-БРАВО ФЕРРЕР (Испания), г-н Ёзо ЁКОТА (Япония). Краткий послужной список членов Комитета приведен в Приложении I к Общему докладу.

3. Комитет отмечает, что г-жа Эспонда Эспиноса не смогла принять участие в его работе в этом году и что она подала заявление об отставке до начала нынешней сессии.

4. Комитет отмечает, что г-жа Беллас и г-н Родригес Пиньеро-и-Браво Феррер не будут добиваться возобновления своих соответствующих мандатов, которые должны были истечь в конце года. Комитет хотел бы выразить свою глубокую признательность за выдающийся вклад г-жи Беллас, г-жи Эспонды Эспиносы и г-на Родригеса Пиньеро-и-Браво Ферреры в деятельность Комитета в течение их 15-летней службы. Комитет хотел бы также тепло поблагодарить г-жу Беллас за высокую одухотворенность, с которой она решала важные и требовательные задачи, связанные с руководством Комитетом в течение двухлетнего срока ее пребывания на посту председателя.

5. В ходе своей сессии Комитет приветствовал г-на Витита Мунтарбхорна, назначенного Административным советом на его 304-й сессии (март 2009 г.), а также г-на Рашида Филали Мекнасси и г-на Поля-Жерара Пугуе, назначенных Административным советом на его 305-й сессии (июнь 2009 г.).

6. Г-жа Беллас продолжала выполнять функции председателя Комитета, и Комитет переизбрал г-на Эль-Фузаи докладчиком. Поскольку мандат г-жи Беллас истек, Комитет избрал г-на Ёкоту председателем своей следующей сессии.

Методы работы

7. В последние годы Комитет предпринял тщательный анализ методов своей работы. Чтобы с большей эффективностью провести такой анализ, в 2001 году был учрежден специальный подкомитет. В мандат Подкомитета входит рассмотрение методов работы Комитета и любые другие взаимосвязанные проблемы в целях разработки соответствующих рекомендаций в адрес Комитета.¹ В период 2002-04 годов Подкомитет собирався на свои заседания три раза.² В течение сессий 2005 и 2006 годов вопросы, касающиеся методов работы

¹ В данный подкомитет входит основная группа лиц, однако его заседания открыты для любого члена Комитета, пожелавшего участвовать в них.

² См. Общий доклад, 73-я сессия (ноябрь-декабрь 2002 г.), пп. 4-8; см. Общий доклад, 74-я сессия (ноябрь-декабрь 2003 г.), пп. 7-9; Общий доклад, 75-я сессия (ноябрь-декабрь 2004 г.), пп. 8-10.

Комитета, рассматривались им на пленарных заседаниях.³ Подкомитет провел также свои заседания в 2007 и 2008 годах.⁴

8. В текущем году Подкомитет по методам работы проводил свои заседания под председательством г-на Ёкоты, который был переизбран председателем Подкомитета; в ходе его заседаний рассматривались вопросы, касающиеся методов его работы, в частности, в свете дискуссий в Комитете по применению норм на 98-й сессии Международной конференции труда (июнь 2009 г.) и 306-й сессии Административного совета (ноябрь 2009 г.). По завершении рассмотрения рекомендаций, сформулированных своим подкомитетом Комитет согласился со следующими позициями.

- 1) Вопрос о критериях, определяющих выявление случаев «передовой практики», в целях уточнения их отличительных особенностей по сравнению со случаями **прогресса**. Итоги дискуссий в Комитете нашли отражение соответственно в пп. 57-63 и пп. 64-65.
- 2) Пересмотр действующей процедуры, касающейся рассмотрения замечаний, полученных от организаций работодателей и работников относительно применения конвенций в год, в который не предусматривается направление докладов, с учетом решения Административного совета, принятого им на 306-й сессии (ноябрь 2009 г.), относительно продления цикла направления докладов с двух до трех лет по основополагающим конвенциям и руководящим конвенциям (известным также как приоритетные конвенции). Итоги обсуждения в Комитете изложены в пп. 77-80.
- 3) Что касается проводимого пересмотра форм докладов согласно статье 22 Устава, осуществляемого по поручению Административного совета, а также подготовки нового вопросника согласно статье 19 Устава, который должен быть представлен вниманию Административного совета на его 307-й сессии (март 2010 г.), Комитет решил и впредь придерживаться порядка, применяемого до настоящего времени, и назначил членов, на которых была возложена основная ответственность за соответствующие конвенции и которые должны оказать содействие Бюро в его работе.
- 4) Комитет также согласовал вопрос о дальнейшем усовершенствовании процедуры представления и доступности своего доклада, равно как и об эффективности своей работы.

Взаимоотношения с Комитетом по применению норм Конференции

9. Во взаимоотношениях Комитета с Международной конференцией труда и ее Комитетом по применению норм всегда преобладал дух обоюдного уважения, сотрудничества и взаимной ответственности. Комитет экспертов в полной мере учитывает результаты дискуссий, проводимых в Комитете по применению норм, как по вопросам общего характера, затрагивающим нормативную деятельность и функционирование контрольных механизмов, так и по аспектам более частного характера, касающимся того, каким образом различные государства-члены выполняют свои вытекающие из норм обязательства. В этой связи Комитет вновь приветствовал участие своего председателя, г-жи Беллас, в качестве наблюдателя в ходе общей дискуссии в Комитете по применению норм на 98-й сессии (июнь 2009 г.) Международной конференции труда. Он отметил просьбу, сформулированную Комитетом Конференции в адрес Генерального директора, о возобновлении этого приглашения на 99-ю сессию (июнь 2010 г.) Конференции. Комитет экспертов принял это приглашение.

10. Председатель Комитета экспертов вновь предложил заместителям председателя от группы работодателей и работников (соответственно г-ну Эдварду Поттеру и г-ну Люку Кортбекику) Комитета по применению норм на 98-й сессии Международной конференции труда принять совместное участие в специальном заседании Комитета на его нынешней сессии. Они оба приняли это приглашение.

11. Интерактивный и глубокий обмен мнениями состоялся по вопросам, представляющим взаимный интерес. Хотя в ходе дискуссий были подчеркнуты различия, присущие обоим комитетам в их работе, было указано на важность сохранения и усиления их комплементарности в интересах действенного применения международных трудовых норм. В частности, поскольку оба комитета занимаются пересмотром методов своей работы, дискуссии позволили сделать акцент на тех аспектах, которые имеют последствия для деятельности другого комитета. Таким образом, в ходе дискуссий основное внимание было уделено тому, каким образом доклад Комитета экспертов может заложить максимально прочную основу для деятельности Комитета Конференции, при этом основной упор был сделан на отборе индивидуальных дел, касающихся применения ратифицированных конвенций. В этой связи акцент был сделан на определении Комитетом экспертов случаев, когда правительствам предлагается представить Конференции исчерпывающие подробности (так называемые «двойные сноски»), а также случаи прогресса и случаи передовой практики.⁵ В духе углубления взаимопонимания между обоими комитетами

³ См. Общий доклад, 76-я сессия (ноябрь-декабрь 2005 г.), пп. 6-8; Общий доклад, 77-я сессия (ноябрь-декабрь 2006 г.), п. 13.

⁴ См. Общий доклад, 78-я сессия (ноябрь-декабрь 2007 г.), пп. 7-8; Общий доклад, 79-я сессия (ноябрь-декабрь 2008 г.), пп. 8-9.

⁵ См. соответственно пп. 57-63 и 64-65 Общего доклада.

состоялся обмен мнениями по другим вопросам, включая общие замечания по применению ратифицированных конвенций, сформулированные Комитетом экспертов.

12. В ходе специального заседания было продолжено обсуждение, начатое в прошлом году, по вопросу о последствиях Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года (Декларация о социальной справедливости) для деятельности обоих комитетов в том, что касается Общих обзоров. В ходе обмена мнениями было подчеркнута необходимость обеспечения того, чтобы Общие обзоры, а также их обсуждение Комитетом Конференции имело реальный эффект для взаимосвязанных, хотя и более широких дискуссий на Международной конференции труда, и при этом была бы сохранена ценность Общих обзоров как авторитетных документов, касающихся правовых аспектов применения международных трудовых норм.

Заседания, проведенные в ходе текущей сессии

13. В этом году на пленарном заседании Комитет обсудил вопрос толкования международных трудовых конвенций, в частности, в свете п. 2 ст. 37 Устава как основы ознакомления Административного совета со своими мнениями. Комитет надеется, что его дискуссии и высказываемые им мнения будут полезны для работы, проводимой в настоящее время Бюро по этой важной проблеме, и надеется, что Административный совет примет это к сведению. Комитет был также информирован о работе, проведенной МБТ, по вопросу об измерении достойного труда (другими словами о страновых профилях достойного труда).

14. Комитет с глубоким удовлетворением приветствовал в настоящем году участие представителей Европейского комитета по социальным правам (ЕКСП). ЕКСП осуществляет мониторинг применения Европейской социальной хартии. Заместитель председателя ЕКСП проф. Святковский выступил в Комитете на его первом заседании и указал на важность тесного сотрудничества между этими двумя контрольными органами. Проф. Святковский совместно с г-ном О'Синейде, другим заместителем председателя ЕКСП, и г-ном Леппиком, членом ЕКСП, также приняли участие в рабочем заседании, посвященном подготовке Общего обзора Комитета по социальному обеспечению, который предстоит предпринять в следующем году.

II. Соблюдение обязательств

Последующие меры по серьезным случаям невыполнения государствами-членами своих обязательств направлять доклады и других связанных с нормами обязательств, упоминаемые в докладе Комитета по применению норм

15. Комитет напоминает, что, по настоянию Комитета по применению норм во время 93-й сессии (июнь 2005 г.) Международной конференции труда, два комитета при содействии со стороны МБТ укрепили механизм дальнейших мер по контролю за случаями серьезного нарушения государствами-членами своих обязательств направлять доклады и других обязательств, связанных с нормами, с тем чтобы более точно выявить трудности нарушения этих обязательств и найти нужные решения, в той мере, в которой это возможно, по каждому делу. Как неоднократно указывали оба комитета, такое нарушение обязательств направлять доклады подрывают нормальное функционирование контрольной системы, поскольку такая система в первую очередь зависит от информации, получаемой от правительств в их докладах. Поэтому случаям невыполнения государствами-членами своих обязательств направлять доклады необходимо придавать столь же пристальное внимание, что и применению ратифицированных конвенций.

16. Комитет отмечает дискуссии, проведенные в Комитете по применению норм в ходе 98-й сессии (июнь 2009 г.) Международной конференции труда, особо отмечая ход общего обсуждения и дискуссий и заключения специального заседания по серьезным случаям нарушения государствами-членами своих обязательств направлять МБТ доклады, равно как и других, связанных с нормами обязательств. Комитет Конференции вновь напомнил, что сокращение общей численности получаемых докладов, а также большое число случаев, когда доклады поступают после предельного срока – 1 сентября, угрожает нормальному функционированию и авторитету контрольной системы. В то же время Комитет Конференции отметил значительный прогресс, достигнутый по преодолению серьезных недостатков, касающихся направления докладов, в результате укрепления механизма реализации. В этой связи деятельность по техническому сотрудничеству должна быть в дальнейшем интенсифицирована, а трудности, связанные с проблемами отчетности, должны выявляться более точно, с тем чтобы эффективно преодолевать их.

17. Комитет был информирован о том, что в рамках механизма реализации решений по итогам дискуссий в Комитете Конференции МБТ направило специальное послание 44 государствам-членам, которые упоминаются в соответствующих пунктах доклада Комитета Конференции относительно невыполнения ими своих соответствующих обязательств (в 2008 г. таких государств-членов было 55, в 2007 г. – 45, в 2006 г. – 49 и в 2005 г. – 53). Несмотря на то что 29 из этих 44 государств-членов уже упоминались за те же недостатки в докладе Комитета Конференции 2008 года (и в некоторых случаях даже в докладах за предыдущие годы), некоторые из них добились существенного прогресса в преодолении большинства из тех недостатков, за которые они упоминались. Внешним бюро было поручено в приоритетном порядке поддерживать контакты с этими 29 государствами-членами, которые испытывают постоянные трудности: 21 из них уже предоставлено техническое содействие со стороны МБТ или это будет осуществлено в ближайшее время.

18. Что касается причин трудностей, с которыми сталкиваются государства-члены в плане выполнения своих обязательств направлять доклады, информация, полученная в этом году (итоги дискуссии в Комитете Конференции, ответы правительств на послания МБТ и информация, полученная от внешних бюро), вновь

подтверждает тот факт, что неспособность направлять доклады в большинстве случаев носит институциональный характер и, прежде всего, объясняется неразвитостью инфраструктуры по причине отсутствия людских и финансовых ресурсов. Кроме того, все чаще указывается на то, что правительства сталкиваются с трудностями по направлению докладов по причине сложностей, связанных с внутренней координацией между соответствующими министерствами и учреждениями, занимающимися сбором информации в целях подготовки докладов. Другие страны указали на то, что трудности, встречаемые ими с точки зрения направления докладов, коренятся в языковых проблемах. В отдельных случаях серьезные трудности сохранялись по причине национальных условий. Учитывая эти трудности и с тем чтобы предоставлять странам адекватное содействие, МБТ наращивало свои усилия, учитывая накопленный опыт по содействию диалогу и предоставлению помощи с учетом национальных потребностей и приоритетов. Деятельность по техническому содействию включала проведение национальных и региональных семинаров, посвященных вопросам выполнения обязательств по направлению докладов, технических консультативных миссий и участие в телеучебных курсах по передовой практике в области отчетности по международным трудовым нормам, которые впервые были организованы в 2009 году, равно как и проведение других учебных программ. В максимально возможной мере предпринимались шаги к тому, чтобы привлекать должностных лиц, представляющих различные министерства, к процессу подготовки докладов, а также представителей организаций работодателей и работников, которые могли бы внести весомый вклад в дело подготовки докладов.

19. Комитет отмечает, что некоторые из 44 государств-членов, упоминаемых выше, часто при содействии со стороны МБТ, выполнили свои обязательства по направлению докладов, равно как и другие, связанные с нормами обязательства, после окончания сессии Конференции.⁶ Например, в регионе Карибского бассейна после оказания странам технического содействия общая доля направляемых докладов повысилась с 50% в прошлом году до 75% в этом году. Более того, Комитет был информирован о том, что с учетом усилий, предпринимавшихся двумя комитетами по пропаганде важности направления докладов в сочетании с дальнейшими мерами, предпринимавшимися МБТ, практически все соответствующие государства-члены в инициативном порядке приступили к преодолению имеющихся трудностей, при этом весьма редки случаи, когда по этому вопросу не предпринималось никаких действий.⁷

20. Комитет отмечает, что результаты оценки результативности мер, принятых по серьезным случаям невыполнения обязательств направлять доклады, были представлены Административному совету на его 306-й сессии (ноябрь 2009 г.).⁸ В ходе проведенной оценки был сделан вывод о том, что предпринятые меры способствовали выявлению конкретных проблем, с которыми сталкиваются государства-члены при выполнении своих обязательств направлять доклады. Более того, работа Комитета экспертов и Комитета Конференции успешно способствовала определению приоритетов технического содействия со стороны МБТ. Комитет отмечает, что в соответствии с выводами проведенной оценки расширенное и систематическое оказание технического содействия благоприятно сказывалось на процессе направления докладов.

21. Комитет, также как и Комитет Конференции и Административный совет, таким образом, подтверждают, что чрезвычайно важно для МБТ продолжать наращивать свои усилия по проведению дальнейших мер по серьезным случаям нарушения государствами-членами своих обязанностей направлять доклады. Особые усилия необходимо прилагать к тому, чтобы интегрировать вопросы, связанные с направлением докладов, в более широкие программы технического сотрудничества.

22. Комитет напоминает правительствам, что им надлежит выполнять все обязательства по направлению докладов, равно как и другие обязательства, связанные с нормами, которые они приняли на себя, став членами МОТ. Соблюдение этих обязательств чрезвычайно важно для поддержания диалога по эффективному применению ратифицированных конвенций. Правительства, нуждающиеся в техническом содействии со стороны МБТ, могут рассчитывать на такую помощь, однако эта помощь может быть действенной и отвечать национальным условиям только тогда, когда правительства готовы информировать МБТ о своих конкретных проблемах и стремятся к нахождению действенных решений. И наконец, Комитет приветствует плодотворное сотрудничество с Комитетом Конференции по данному вопросу, представляющему взаимный интерес, что чрезвычайно важно для нормального выполнения ими своих соответствующих задач.

⁶ **Армения** (первые доклады по Конвенциям 14, 150 и 173, подлежащие направлению с 2007 г.), **Доминика** (первый доклад по Конвенции 169, подлежащий направлению с 2004 г.), **Сент-Китс и Невис** (первые доклады по Конвенциям 87 и 98, подлежащие направлению с 2002 г., и по Конвенции 138, подлежащий направлению с 2007 г.), **Сент-Люсия** (первый доклад по Конвенции 182, подлежащий направлению с 2002 г.), **Таджикистан** (первый доклад по Конвенции 182, подлежащий направлению с 2007 г.), **бывшая югославская Республика Македония** (первый доклад по Конвенции 182, подлежащий направлению с 2004 г., и по Конвенции 144, подлежащий направлению с 2007 г.) и **Того** (некоторые подлежащие направлению доклады). Следующие страны с тех пор ответили на все или большинство замечаний Комитета: **Боливия, Гамбия, Лаосская Народно-демократическая Республика, Парагвай, Российская Федерация, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Объединенная Республика Танзания и Соединенное Королевство** (Бермудские острова).

⁷ Замечания Комитета, касающиеся соблюдения некоторыми государствами-членами своих обязательств по направлению докладов, и информация, касающаяся представления актов, принятых Конференцией, компетентным органам, содержится в Части II настоящего доклада.

⁸ GB.306/LILS/4(Rev.), пп. 36-42.

А. Доклады о ратифицированных конвенциях (статьи 22 и 35 Устава)

23. Главная задача Комитета состоит в том, чтобы рассматривать представляемые правительствами доклады по конвенциям, ратифицированным государствами-членами, или по конвенциям, в отношении которых было сделано заявление об их применении на территориях вне метрополии.

24. Доклады запрашиваются каждые два года в отношении основополагающих конвенций и конвенций, рассматриваемых как наиболее важные с точки зрения проблем управления (руководящие конвенции),⁹ и каждые пять лет в отношении других конвенций. В соответствии с процедурой, утвержденной Административным советом в ноябре 2001 года и в марте 2002 года,¹⁰ в частности, в целях упрощения сбора информации по сопряженным с национальными условиями вопросам, запросы относительно докладов по конвенциям, охватывающим одну и ту же тему, группируются и направляются одновременно каждой стране.¹¹ Что касается основополагающих и руководящих конвенций, равно как и некоторых других групп конвенций, содержащих ссылки на большое число актов, доклады запрашиваются, в целях сбалансирования их поступления, в соответствии с английским алфавитным порядком, в первый год от государств-членов, названия которых начинаются с букв А-Ј, а в следующий год от государств-членов, названия которых начинаются с букв К-Z, или наоборот¹² (перечень конвенций, сгруппированных по темам, представлен на стр. v).

25. Комитет отмечает, что на своей 306-й сессии (ноябрь 2009 г.) Административный совет проанализировал вопрос классификации конвенций по темам в целях отчетности.¹³ В ходе анализа был сделан вывод о том, что классификация конвенций по темам позволила сократить административные издержки и улучшить сбор информации на национальном уровне в целях отчетности, а также дала возможность формулировать исчерпывающие заключения относительно применения конвенций по конкретной тематической области. Комитет отмечает, что на той же сессии Административный совет решил применять более широкую систему классификации конвенций в целях направления докладов в рамках трехлетнего цикла для основополагающих и руководящих конвенций и пятилетнего цикла для других конвенций. Такая классификация будет применяться с учетом четырех стратегических задач МОТ, провозглашенных в Декларации о социальной справедливости: занятость, социальная защита, социальный диалог и трипартизм и основополагающие принципы и права в сфере труда. Комитет отмечает, что в настоящее время принимаются меры по проведению в жизнь этого решения Административного совета, а новый цикл направления докладов, как ожидается, будет внедрен не ранее 2011 года. До этого времени периодичность направления докладов будет той же, что и в настоящее время.

26. Помимо докладов, запрашиваемых в соответствии с установленным циклом направления докладов, Комитет рассмотрел доклады, специально запрошенные от отдельных правительств по одной из следующих причин:

- a) должен был быть направлен первый доклад после ратификации акта;
- b) в прошлом отмечались существенные расхождения между национальными законодательством или практикой и соответствующими конвенциями;
- c) доклады, которые надлежало направить за предыдущий период, не были получены МБТ или не содержали необходимой информации;
- d) доклады были отдельно запрошены Комитетом Конференции по применению норм.

Комитет экспертов рассмотрел также ряд докладов, которые он не смог рассмотреть на предыдущей сессии.

27. В некоторых случаях доклады не сопровождаются копиями соответствующих законодательных актов, статистическими данными или другими документами, необходимыми для их тщательного изучения. В случаях, когда такие материалы отсутствовали, Бюро, по просьбе Комитета, направляло соответствующему правительству письменную просьбу представить ему необходимые акты или тексты, чтобы Комитет мог выполнить свои функции.

28. В Приложении I к настоящему докладу перечислены полученные и непоступившие доклады, классифицированные по странам/территориям и по конвенциям. В Приложении II показано за каждый год, начиная с 1932 года, число и соотношение полученных докладов к установленному сроку, к дате проведения заседания Комитета экспертов и к началу сессии Международной конференции труда.

⁹ Эти конвенции называются также «приоритетными конвенциями».

¹⁰ Документы GB.282/LILS/5, GB.282/8/2, GB.283/LILS/6 и GB.283/10/2.

¹¹ Информация о запросах в отношении докладов по странам и конвенциям содержится на сайте МОТ: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

¹² Информация об обычном графике представления докладов по странам и конвенциям содержится на сайте МОТ: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

¹³ GB.306/LILS/4(Rev.), пп. 14-27.

Запрошенные и полученные доклады

29. В этом году всего от правительств было запрошено **3.121** доклад (согласно ст. 22 и 35 Устава) по применению конвенций, ратифицированных государствами-членами, по сравнению с 2.868 докладами в прошлом году. К концу текущей сессии Комитета в МБТ поступило **2.053** доклада. Это составляет **65,78%** запрошенных докладов. В прошлом году в МБТ поступило в общей сложности 1.985 докладов, что составляет 69,21%.

30. В соответствии со ст. 22 Устава от правительств было запрошено **2.733** доклада. Из этого числа в МБТ поступило **1.853** доклада. Эта цифра соответствует **68%** запрошенных докладов (по сравнению с 70,24% в прошлом году). Комитет хотел бы выразить свою признательность 91 государству-члену, направившему все доклады, запрошенные в этом году.

31. В соответствии со ст. 35 Устава, было запрошено **388** докладов по конвенциям, признанным применимыми с определенными изменениями или без таковых к территориям вне метрополий. Из этого числа к концу сессии Комитета было получено **200** докладов, что составляет **52%** (по сравнению с 61,82% в прошлом году).

32. Комитет отмечает, что в этом году число запрошенных докладов было выше, чем в прошлом году, и это увеличение сказалось также на количестве полученных докладов. Кроме того, государствам-членам предлагалось направить МБТ ответ в чрезвычайно сжатые сроки, используя новый формат докладов в соответствии со ст. 19 Устава, охватывающий несколько актов, посвященных занятости, включенных в Общий обзор.¹⁴ Несмотря на эти особые обстоятельства, по сравнению с прошлым годом было получено значительно большее число докладов по ст. 19 Устава.¹⁵ Комитет выражает надежду на то, что правительства и Бюро по-прежнему будут прилагать усилия к тому, чтобы обеспечивать направление докладов. Комитет будет и впредь вплотную контролировать этот вопрос и, в случае необходимости, будет привлекать к нему внимание Комитета Конференции.

Соблюдение обязательств представлять доклады

33. Большинство правительств, которые должны были представить доклады о применении ратифицированных конвенций, направили все или большую часть запрошенных докладов (см. Приложение I). Однако за последние два года или за более продолжительный срок не поступили подлежащие представлению доклады от следующих 14 стран: **Бурунди, Кабо-Верде, Чешской Республики, Эритреи, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Гайаны, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Сомали, Объединенной Республики Танзании (Танганьика), Объединенной Республики Танзании (Занзибар), Туркменистана, Соединенного Королевства (Британские Виргинские острова), Соединенного Королевства (Фолклендские острова (Мальвинские острова)) и Вануату.** Кроме того, ни одного или большинства докладов, которые должны были поступить в этом году, не представили следующие 37 стран: **Афганистан, Армения, Болгария, Буркина-Фасо, Камбоджа, Конго, Хорватия, Демократическая Республика Конго, Джибути, Экваториальная Гвинея, Эфиопия, Франция, Исламская Республика Иран, Ирландия, Кирибати, Киргизстан, Лесото, Ливийская Арабская Джамахирия, Люксембург, Мальта, Нигерия, Норвегия, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Сан-Марина, Сенегал, Сейшельские Острова, Словакия, Соломоновы Острова, Таиланд, Того, Турция, Уганда, Соединенное Королевство (Гибралтар), Соединенное Королевство (Монсеррат), Соединенное Королевство (остров Св. Елены), Узбекистан, Замбия и Зимбабве.**

34. Комитет настоятельно призывает правительства этих стран принять необходимые меры для направления запрошенных докладов по ратифицированным конвенциям. Как подчеркивается в п. 18, Комитет понимает, что если доклады не направлялись в течение ряда лет, то вполне вероятно, что выполнение правительствами обязательств, вытекающих из Устава МОТ, помешали административные или иные проблемы. В этой связи Комитет должен напомнить в важности содействия, предоставляемого со стороны МБТ, в частности, посредством специалистов по международным трудовым нормам во внешних бюро, в оказании помощи заинтересованным правительствам по преодолению этих трудностей.

Нарушение сроков представления докладов

35. Доклады о ратифицированных конвенциях надлежит направлять МБТ ежегодно в период с 1 июня по 1 сентября. При определении этих сроков должным образом учитывается время, требуемое для перевода докладов, если это необходимо, для изучения законодательства и других соответствующих документов, а также для рассмотрения докладов и законодательных актов.

¹⁴ См. п. 98 Общего доклада.

¹⁵ См. п. 99 Общего доклада.

36. Комитет выражает благодарность 88 странам, направившим все требуемые доклады в срок.¹⁶ Тем не менее, Комитет отмечает, что к 1 сентября 2009 года получено лишь 24,9% докладов по сравнению с 32,4% на его предыдущей сессии. Комитет выражает серьезную озабоченность по поводу заметного снижения числа полученных вовремя докладов. Он подчеркивает, что нормальное осуществление процедуры контроля возможно лишь при поступлении докладов в установленные сроки. Это, в первую очередь, относится к первым докладам или к докладам по конвенциям, по которым отмечаются серьезные или постоянные разногласия, требующие особо тщательного их изучения Комитетом. Комитет убедительно просит правительства предпринять максимальные усилия к тому, чтобы обеспечить поступление докладов в будущем году в срок. Для этого он также просит МБТ продолжать оказывать техническое содействие, помогая государствам-членам направлять доклады к 1 сентября.

37. Кроме того, Комитет отмечает, что ряд стран направили некоторые или все доклады по ратифицированным конвенциям, которые должны были поступить до 1 сентября 2008 года, в течение периода между окончанием сессии Комитета прошлого года (ноябрь-декабрь 2008 г.) и началом 98-й сессии Международной конференции труда (июнь 2009 г.) или даже в ходе самой Конференции.¹⁷ Комитет подчеркивает, что такая практика нарушает нормальное функционирование контрольных органов и делает их работу более трудоемкой. По просьбе Комитета Конференции по применению норм он хотел бы ниже привести перечень стран, которые придерживались подобной практики в 2008-09 годах: **Ангола** (Конвенция 107); **Армения** (Конвенции 26, 132); **Барбадос** (Конвенции 12, 17, 19, 42, 97, 100, 101, 102, 105, 118, 122, 128, 138, 144, 172, 182); **Белиз** (Конвенции 97, 98, 101, 150, 151, 182, 183); **Ботсвана** (Конвенции 14, 29, 98, 105, 111, 138, 144, 182); **Бразилия** (Конвенция 142); **Камерун** (Конвенция 158); **Чад** (Конвенции 14, 29, 41, 81, 105, 132, 138); **Кот-д'Ивуар** (Конвенции 3, 14, 29, 41, 52, 81, 105, 110, 129, 138, 182); **Дания** (Конвенции 149, 182); **Дания (Фарерские острова)** (Конвенции 5, 6, 11, 14, 18, 19, 27, 29, 52, 87, 98, 105, 106, 126); **Дания (Гренландия)** (Конвенции 14, 29, 105, 106); **Доминика** (Конвенции 12, 14, 19, 81, 105, 135, 144, 150, 182); **Франция** (Конвенции 14, 29, 105, 106, 140); **Габон** (Конвенции 29, 81, 105, 158); **Гамбия** (Конвенции 105, 138, 182); **Венгрия** (Конвенции 3, 14, 29, 81, 105, 129, 132, 138, 140, 142, 182, 183); **Исландия** (Конвенции 138, 182); **Италия** (Конвенция 117); **Кения** (Конвенции 111, 142); **Лаосская Народно-Демократическая Республика** (Конвенции 138, 182); **Либерия** (Конвенции 22, 23, 53, 55, 58, 81, 92, 105, 111, 112, 144, 147, 150, 182); **Малави** (Конвенции 26, 81, 89, 98, 99, 107, 129, 149); **Малайзия** (Конвенция 144); **Мальта** (Конвенции 1, 14, 87, 98, 100, 106, 111, 117, 132, 149); **Монголия** (Конвенция 103); **Никарагуа** (Конвенции 3, 4, 87, 98, 100, 110, 111, 117, 122, 140, 142, 144); **Норвегия** (Конвенции 14, 30, 47, 94, 100, 111, 132, 142, 144, 149, 169); **Пакистан** (Конвенции 87, 98, 107); **Панама** (Конвенции 3, 17, 30, 52, 87, 89, 98, 100, 107, 110, 111, 117, 122); **Папуа-Новая Гвинея** (Конвенции 87, 103, 111, 158); **Филиппины** (Конвенции 87, 98); **Объединенные Арабские Эмираты** (Конвенция 111); **Соединенное Королевство (Ангилья)** (Конвенции 8, 11, 12, 14, 17, 19, 22, 23, 26, 29, 42, 58, 59, 82, 85, 87, 94, 97, 98, 99, 101, 105, 108, 140); **Соединенное Королевство (остров Мэн)** (Конвенции 87, 98, 101, 122); **Руанда** (Конвенции 12, 14, 17, 87, 89, 94, 98, 100, 111, 132); **Словения** (Конвенции 140, 142); **Судан** (Конвенции 19, 105, 117, 182); **Швеция** (Конвенция 149); **Украина** (Конвенция 111).

Представление первых докладов

38. Комитет с озабоченностью отмечает, что к моменту закрытия сессии Комитета было получено лишь 52 из ожидаемых 103 первых докладов о применении ратифицированных конвенций по сравнению с 94 из 164 первых докладов, полученных в прошлом году. При этом ряд стран не направили первые доклады, некоторые из которых просрочены уже более одного года. Так некоторые первые доклады по ратифицированным конвенциям не были получены в течение нескольких лет от следующих десяти государств-членов:

- после 2004 – **Антигуа и Барбуда** (Конвенции 161, 182);
- после 2007 – **Армения** (Конвенция 160); после 2008 (Конвенции 87, 97, 138, 143, 182);
- после 2006 – **Доминика** (Конвенция 147);
- после 1998 – **Экваториальная Гвинея** (Конвенции 68, 92);
- после 1994 – **Киргизстан** (Конвенция 111); после 2006 (Конвенции 17, 184);
- после 1992 – **Либерия** (Конвенция 133);

¹⁶ Австралия, Австрия, Азербайджан, Ангола, Аргентина, Бангладеш, Бахрейн, Беларусь, Белиз, Бенин, Босния и Герцеговина, Венесуэла (Боливарианская Республика), Вьетнам, Габон, Гаити, Гамбия, Гватемала, Германия, Гондурас, Греция, Грузия, Доминиканская Республика, Египет, Израиль, Индия, Индонезия, Иордания, Испания, Йемен, Казахстан, Камерун, Канада, Катар, Кипр, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Латвия, Ливан, Литва, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малайзия, Мали, Марокко, Мексика, Мозамбик, Монголия, Мьянма, Намибия, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Румыния, Сальвадор, Саудовская Аравия, Свазиленд, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Сербия, Сингапур, Сирийская Арабская Республика, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Судан, Суринам, Украина, Уругвай, Фиджи, Финляндия, Чад, Черногория, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эстония, Южная Африка, Япония.

¹⁷ Информацию о докладах, поступивших и не поступивших до конца Конференции, см. в докладе Комитета по применению норм, Часть II, Приложение I (*Provisional Record* № 16, 98-я сессия, МКТ, 2009 г.). См. также информацию о запрошенных и полученных докладах по ст. 22 на сайте МОТ: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

- после 2007 – **Сан-Томе и Принсипи** (Конвенции 135, 138, 151, 154, 155, 182, 184);
- после 2007 – **Сейшельские Острова** (Конвенции 73, 144, 147, 152, 161, 180);
- после 1999 – **Туркменистан** (Конвенции 29, 87, 98, 100, 105, 111);
- после 2008 – **Вануату** (Конвенции 29, 87, 98, 100, 105, 111, 182).

39. Комитет, как и Комитет Конференции по применению норм, хотел бы подчеркнуть важность первых докладов. Они закладывают основу, позволяющую Комитету осуществить предварительную оценку соблюдения государствами-членами ратифицированных конвенций. Комитет настоятельно призывает соответствующие правительства приложить максимум усилий к тому, чтобы направлять такие доклады.

Ответы на комментарии контрольных органов

40. Правительствам предлагается отвечать в своих докладах на замечания и прямые запросы Комитета, и большинство правительств представили требуемые ответы. В соответствии с установившейся практикой, Международное бюро труда направило всем правительствам, которые не представили таких ответов, письмо, в котором оно обратилось к ним с просьбой прислать необходимую информацию. Комитет с глубокой тревогой отмечает, что из 38 правительств, которым были направлены такие письма, лишь одно предоставило требуемую информацию.

41. По-прежнему отмечается много случаев отсутствия ответов на комментарии Комитета не поступает ответов, когда:

- a) по всем запрошенным докладам от правительств не было получено ни докладов, ни ответов;
- b) полученные доклады не содержали ответов на соответствующие комментарии (замечания и/или прямые запросы) Комитета и/или не было получено ответов на письма МБТ.

42. Всего было зафиксировано 695 случая отсутствия ответов (они касались 48 стран).¹⁸ В прошлом году таких случаев насчитывалось 519 (они касались 46 стран). В данных обстоятельствах Комитет вынужден повторить замечания или прямые запросы, которые уже делались по соответствующим конвенциям.

43. Невыполнение соответствующими правительствами своих обязательств в значительной мере затрудняет работу контрольных органов. Комитет отмечает что, Комитет Конференции по применению норм на 98-й сессии (июнь 2009 г.) Международной конференции труда выразил сожаление по поводу значительного числа случаев отсутствия ответов на его комментарии. В рамках механизма последующих мер по случаям серьезного нарушения выполнения государствами-членами своих обязательств направлять доклады МБТ особо обращает

¹⁸ **Афганистан** (Конвенции 100, 105, 111); **Армения** (Конвенции 81, 98, 100, 111, 122, 135, 144, 151, 154); **Болгария** (Конвенции 22, 23, 53, 55, 56, 68, 69, 73, 87, 98, 100, 108, 111, 146, 147, 163, 164, 166, 178, 179, 180); **Буркина-Фасо** (Конвенции 87, 98, 100, 111, 144, 150); **Бурунди** (Конвенции 14, 29, 52, 81, 87, 89, 98, 100, 101, 105, 111, 135, 138, 144, 182); **Камбоджа** (Конвенции 87, 98, 100, 105); **Кабо-Верде** (Конвенции 17, 19, 29, 81, 87, 98, 100, 111, 118, 182); **Конго** (Конвенции 29, 81, 87, 89, 95, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 149, 150, 152, 182); **Хорватия** (Конвенции 8, 22, 23, 53, 56, 69, 73, 74, 87, 91, 92, 98, 100, 111, 122, 147, 179); **Чешская Республика** (Конвенции 1, 14, 29, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 132, 135, 140, 144, 150, 160, 171, 182); **Демократическая Республика Конго** (Конвенции 29, 62, 87, 94, 98, 100, 105, 111, 117, 119, 121, 135, 144, 150, 158); **Джибути** (Конвенции 1, 9, 16, 23, 26, 38, 55, 56, 63, 71, 73, 87, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 106, 111, 115, 120, 122, 144); **Доминика** (Конвенции 16, 19, 29, 81, 95, 100, 105, 111, 138); **Экваториальная Гвинея** (Конвенции 1, 29, 30, 87, 98, 103, 105, 111, 138, 182); **Эритрея** (Конвенции 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138); **Эфиопия** (Конвенции 87, 98, 100, 111, 156, 158); **Франция** (Конвенции 16, 22, 23, 27, 53, 69, 73, 74, 88, 96, 122, 134, 137, 145, 149, 163, 164, 166, 178, 179, 180); **Гвинея** (Конвенции 3, 16, 26, 29, 81, 87, 89, 90, 94, 95, 98, 99, 100, 105, 111, 113, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 132, 133, 134, 136, 138, 140, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 156, 159, 182); **Гвинея-Бисау** (Конвенции 7, 12, 14, 17, 18, 19, 29, 69, 73, 74, 81, 89, 91, 92, 98, 100, 105, 106, 108, 111); **Гайана** (Конвенции 19, 29, 42, 81, 87, 97, 98, 100, 111, 129, 137, 138, 140, 142, 144, 149, 150, 166, 172, 175, 182); **Исламская Республика Иран** (Конвенции 14, 19, 29, 95, 100, 106, 111, 122, 182); **Ирландия** (Конвенции 14, 23, 29, 100, 111, 122, 132, 138, 144, 147, 160, 172, 177, 178, 179, 180, 182); **Кирибати** (Конвенции 29, 105); **Киргизстан** (Конвенции 29, 77, 78, 79, 81, 87, 95, 105, 115, 120, 122, 124, 138, 148, 149, 154, 159); **Лесото** (Конвенции 45, 138, 155, 167, 182); **Либерия** (Конвенции 29, 53, 55, 58, 92, 100, 113, 114, 133, 147); **Ливийская Арабская Джамахирия** (Конвенции 29, 88, 96, 102, 118, 121, 128, 130, 182); **Люксембург** (Конвенции 13, 81, 96, 155, 159); **Нигерия** (Конвенции 8, 19, 29, 32, 45, 81, 87, 88, 94, 97, 98, 100, 105, 123, 138, 144, 155, 182); **Норвегия** (Конвенции 13, 81, 115, 120, 129, 139, 148, 154, 159, 162, 167, 170, 176, 182); **Пакистан** (Конвенции 11, 29, 45, 81, 87, 96, 105, 144, 159, 182); **Папуа-Новая Гвинея** (Конвенции 29, 45, 98, 100, 105, 122, 138, 182); **Сан-Марино** (Конвенции 88, 103, 143, 144, 182); **Сан-Томе и Принсипи** (Конвенции 29, 81, 87, 88, 98, 100, 105, 106, 111, 144, 159); **Сенегал** (Конвенции 13, 81, 96, 117, 120, 122, 138, 182); **Сейшельские Острова** (Конвенции 8, 22, 105, 138, 148, 151, 155, 182); **Сьерра-Леоне** (Конвенции 17, 26, 29, 45, 59, 81, 87, 88, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 111, 119, 125, 126, 144); **Словакия** (Конвенции 88, 115, 120, 136, 139, 155, 161, 167, 176, 182, 184); **Соломоновы Острова** (Конвенции 14, 26, 29, 45, 81, 94, 95); **Объединенная Республика Танзания**: **Танганьика** (Конвенции 45, 81, 88, 101); **Таиланд** (Конвенции 29, 88, 100, 105, 122, 138, 182); **бывшая югославская Республика Македония** (Конвенции 29, 105, 111, 155); **Того** (Конвенции 13, 26, 29, 100, 105, 111, 138, 143, 144, 182); **Турция** (Конвенции 29, 45, 81, 87, 88, 105, 115, 119, 127, 135, 138, 151, 155, 158, 159, 161, 182); **Уганда** (Конвенции 11, 26, 29, 94, 95, 98, 105, 122, 123, 124, 138, 143, 144, 154, 158, 159, 162); **Соединенное Королевство**: **Британские Виргинские острова** (Конвенции 26, 59, 82, 94, 97); **Соединенное Королевство**: **Фолклендские острова** (Мальвинские острова) (Конвенции 45, 59, 82); **Соединенное Королевство**: **Гибралтар** (Конвенции 45, 59, 81, 82, 100); **Соединенное Королевство**: **остров Св. Елены** (Конвенции 17, 108); **Узбекистан** (Конвенции 29, 105, 135, 154); **Замбия** (Конвенции 29, 136, 148); **Зимбабве** (Конвенции 29, 81, 99, 105, 129, 138, 155, 159, 161, 162, 170, 174, 176, 182).

внимание соответствующих правительств на необходимость направления ему запрашиваемой информации.¹⁹ Как и Комитет Конференции, Комитет не может не подчеркнуть важности обеспечения представления ему ответов на его комментарии. Поэтому он убедительно просит соответствующие правительства направлять ему требуемую информацию, прибегая, в случае необходимости, к помощи МБТ.

В. Рассмотрение докладов по ратифицированным конвенциям Комитетом экспертов

44. При рассмотрении поступивших докладов о ратифицированных конвенциях и конвенциях, в отношении которых было сделано заявление об их применении на территориях вне метрополии, Комитет придерживается обычной практики, в соответствии с которой он возлагает на каждого из своих членов основную ответственность за какую-либо группу конвенций. Полученные достаточно заблаговременно доклады направляются соответствующим членам Комитета до начала его сессии. Члены Комитета представляют свои предварительные выводы по актам, за которые они отвечают, на рассмотрение Комитета на его пленарном заседании для обсуждения и утверждения. Решения по комментариям принимаются консенсусом.

Замечания и прямые запросы

45. Во многих случаях Комитет приходит к выводу, что методы применения ратифицированных конвенций не требуют комментариев.²⁰ В других случаях, однако, Комитет считает необходимым обратить внимание соответствующих правительств на необходимость принятия дальнейших мер для применения отдельных положений конвенций или представления дополнительной информации по конкретным пунктам. Как и в предыдущие годы, его комментарии были подготовлены либо в форме «замечаний», которые излагаются в докладе Комитета, либо в форме «прямых запросов», которые не публикуются в докладе, а направляются непосредственно соответствующим правительствам.²¹

46. Замечания Комитета воспроизводятся в Части II (разделы I и II) настоящего доклада совместно с перечнем любых прямых запросов по каждой конвенции. Указатель всех замечаний и прямых запросов, в разбивке по странам, представлен в Приложении VII доклада.

Специальные примечания

47. Как и в прошлом, Комитет отметил в специальных примечаниях к своим замечаниям (традиционно называемых сносками) те случаи, когда в силу характера проблем, связанных с применением соответствующих конвенций, представлялось целесообразным предложить правительствам направить Бюро доклад раньше предусмотренного срока и в отдельных случаях представить Конференции на ее следующей сессии в июне 2010 года подробный отчет.

48. С тем чтобы определить случаи, в отношении которых он вводит специальные примечания, Комитет использует основные критерии, описанные ниже, принимая также во внимание следующие три общих соображения. Во-первых, эти критерии носят ориентировочный характер. Принимая свое решение в отношении применения этих критериев, Комитет может также учитывать особые условия страны и продолжительность цикла направления докладов. Во-вторых, эти критерии применимы к случаям, когда предлагается направить доклад раньше срока, и тогда такие случаи зачастую именуются «простой сноской», а также к случаям, когда правительству предлагается направить подробную информацию Конференции, зачастую именуемым «двойной сноской». Различие между двумя этими категориями заключается в степени характеристик. В-третьих, серьезный случай, оправдывающий при иных обстоятельствах применение специального примечания с целью предоставления исчерпывающей информации Конференции (двойная сноска), мог бы сопровождаться специальным примечанием с целью направления доклада раньше обычного срока (простая сноска) в тех случаях, когда недавно состоялось обсуждение этого вопроса в рамках Комитета Конференции. И наконец, Комитет хотел бы указать на то, что он проявляет сдержанность, прибегая к двойным сноскам, из уважения к решениям Комитета Конференции относительно случаев, которые он хотел бы обсудить.

49. Критерии, которые учитываются Комитетом, следующие:

- серьезность проблемы; в этой связи, Комитет подчеркивает, что одним из важных соображений является необходимость рассматривать эту проблему в контексте отдельной конвенции и учитывать вопросы, касающиеся основополагающих прав, здоровья работников, безопасности и социально-бытовых условий, а также любого негативного воздействия, включая воздействие на международном уровне, на работников и другие категории защищенных лиц;

¹⁹ См. сноску 6 выше, в которой приводится перечень стран, направивших МБТ информацию после последней сессии Конференции.

²⁰ 308 докладов.

²¹ MOT: *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, Женева, Rev., 2006 г.. Эти замечания имеются также в базе данных ILOLEX в версии на CD-ROM. С этой базой данных можно ознакомиться на веб-сайте MOT (www.ilo.org/normes).

- хронический характер проблемы;
- серьезность ситуации; оценка серьезности ситуации должна непременно учитывать конкретные обстоятельства рассматриваемых случаев, в соответствии со стандартными критериями в области осуществления прав человека, такие как ситуации, угрожающие жизни людей, или проблемы, в отношении которых можно было заранее ожидать, что связанный с ними ущерб будет невосполнимым;
- качество и сфера охвата ответных мер правительства, описанных в его докладах, или отсутствие таких мер в отношении решения вопросов, поднятых Комитетом, включая случаи безусловного и неоднократного отказа со стороны государства выполнять свои обязательства.

50. На своей 76-й сессии (ноябрь-декабрь 2005 г.) Комитет постановил, что выявление случаев, в отношении которых правительству предлагается представить подробную информацию Конференции, будет осуществляться в два этапа: на первом этапе эксперт, который с самого начала отвечает за отдельную группу конвенций, рекомендует Комитету включить специальные примечания; на втором – с учетом всех сформулированных рекомендаций Комитет после проведения обсуждения принимает окончательное коллегиальное решение после того, как им было рассмотрено применение всех конвенций.

51. В этом году в рамках действующего цикла направления докладов Комитет затребовал доклады до установленного срока спустя промежуток времени, составляющий от одного года до двух лет, в зависимости от обстоятельств, в следующих случаях:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет затребовал доклады до установленного срока, спустя промежуток времени, составляющий от одного года до двух лет:	
Государство	Конвенции №
Алжир	32
Аргентина	169
Австралия	158
Азербайджан	140
Боливия	95, 102
Бразилия	169
Камерун	158
Канада	1
Коморские Острова	99
Коста-Рика	1, 94
Чешская Республика	150
Доминиканская Республика	171
Эквадор	144, 148
Эфиопия	181
Франция	106
Гватемала	103, 169
Гвинея	122
Индия	1, 107
Ирландия	122, 144
Италия	143
Кения	132
Киргизстан	119, 122
Либерия	112, 150
Мексика	169
Монголия	155
Мьянма	2, 26
Нидерланды	152, 159, 162, 181

Перечень случаев, в отношении которых Комитет затребовал доклады до установленного срока, спустя промежуток времени, составляющий от одного года до двух лет:	
Новая Зеландия	14
Никарагуа	88
Нигерия	144
Норвегия	81
Пакистан	144, 159
Панама	3, 30
Парагвай	95, 169
Перу	102, 169
Руанда	94
Сент-Люсия	158
Сенегал	122
Сингапур	94
Южная Африка	155
Таиланд	19, 122
Того	144
Тринидад и Тобаго	125
Тунис	88
Турция	88, 119, 159
Уганда	122, 144, 158
Украина	81, 119, 120, 129, 140
Уругвай	148, 155, 161, 162, 167
Боливарианская Республика Венесуэла	139

52. Комитет также предложил правительствам представить подробную информацию Конференции на ее следующей сессии в июне 2010 года в следующих случаях:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет предложил правительствам представить подробную информацию Конференции на ее следующей сессии в июне 2010 г.:	
Государство	Конвенции №
Камбоджа	87, 98
Центральноафриканская Республика	138
Чешская Республика	111
Марокко	182
Российская Федерация	111
Украина	95
Узбекистан	182

53. Кроме того, в отдельных случаях Комитет предложил правительствам представить подробные доклады, когда в обычном порядке ожидалось, что будут направлены доклады упрощенной формы.²²

²² Подробные доклады надлежит составлять в соответствии с формой доклада, утвержденной Административным советом по каждой конвенции. Они запрашиваются на следующий год после вступления в силу конвенции или в случаях, когда они прямо запрашиваются Комитетом экспертов или Комитетом Конференции. Впоследствии упрощенные доклады запрашиваются периодически (см. решения Административного совета в этом отношении: GB.282/LILS/5 (ноябрь 2001 г.) и GB.286/LILS/6 (март 2002 г.)).

Перечень случаев, в отношении которых Комитет запросил подробные доклады, когда в обычном порядке ожидалось, что будут направлены доклады упрощенной формы:	
Государство	Конвенции №
Албания	155, 174
Аргентина	87
Армения	174
Австралия	155
Белиз	155
Боливия	156
Босния и Герцеговина	32, 119, 136, 139, 148, 162
Чили	35
Колумбия	169
Коморские Острова	12
Коста-Рика	120
Доминиканская Республика	170
Египет	68
Гана	119
Италия	152
Киргизстан	115, 120
Нидерланды	174
Никарагуа	136
Перу	152
Словакия	148
Испания	152
Сирийская Арабская Республика	170
Таджикистан	115, 120, 148
Боливарианская Республика Венесуэла	155

Практическое применение

54. В соответствии со своей обычной практикой Комитет принимает к сведению информацию, содержащуюся в докладах правительств, что позволяет ему оценить процесс применения конвенций на практике, такую как информация, касающаяся судебных постановлений, статистических данных и результатов проверок органов инспекции труда. Представление этой информации требуется почти во всех формах докладов, а также специальными условиями и положениями некоторых конвенций.

55. Комитет отмечает, что 409 докладов, полученных в этом году, содержат информацию о практическом применении конвенций. Из их числа 63 доклада содержат информацию о национальной судебной практике. Комитет также отмечает, что в 346 докладах содержится информация о статистических данных и инспекции труда.

56. Комитет хотел бы обратить внимание правительств на важность представления такой информации, поскольку она чрезвычайно необходима для завершения рассмотрения национального законодательства и для оказания помощи Комитету в деле выявления вопросов, возникающих по причине наличия реальных проблем в области соблюдения норм на практике. Комитет также хотел бы воодушевить организации работодателей и работников к представлению четкой и актуальной информации по применению конвенций на практике.

Случаи достигнутого прогресса

57. С учетом итогов рассмотрения докладов, представленных правительствами, и в соответствии с обычной практикой, Комитет ссылается в своих замечаниях на случаи, в которых он выражает свое **удовлетворение**

или **интерес** по поводу прогресса, достигнутого в области применения соответствующих конвенций. За многие годы Комитет разработал общий подход, описанный ниже и касающийся выявления случаев достигнутого прогресса.

58. В первую очередь и в свете проведенных дискуссий в этом году, с тем чтобы уточнить различия между случаями достигнутого прогресса и случаями передовой практики, Комитет хотел бы разъяснить следующее.

- 1) Комитет осторожно подходит к случаям, когда он отмечает достигнутый прогресс, принимая во внимание конкретный характер конвенции и особенности той или страны.
- 2) Выражение достигнутого прогресса может относиться к различного рода мерам, касающимся национальных законодательства, политики или практики.
- 3) Комитет должен подчеркивать, что выражение достигнутого прогресса **ограничивается конкретным вопросом**, связанным с применением конкретной конвенции и с характером предпринятых соответствующим правительством мер.
- 4) Выражение интереса или удовлетворения **не является отражением всеобъемлющего соблюдения конвенции соответствующей страной**. Поэтому в одном и том же комментарии Комитет может выразить удовлетворение или интерес по тому или иному вопросу и при этом высказать сожаление по важным вопросам, которые, по его мнению, не нашли удовлетворительного решения.
- 5) В том случае если удовлетворение или интерес касаются принятия законодательства или проекта законодательства, Комитет может также рассмотреть вопрос о соответствующих последующих мерах в целях практического применения такого законодательства.

59. Начиная с первых случаев выражения Комитетом **удовлетворения** в своем докладе в 1964 году²³ Комитет продолжает следовать тем же общим критериям. Комитет выражает удовлетворение по поводу случаев, в которых, **в результате сделанных ранее Комитетом замечаний по конкретному вопросу, правительства посредством принятия поправок к законодательству, либо внесения существенных изменений в национальную политику или практику добиваются более полного соблюдения своих обязательств, вытекающих из соответствующих конвенций**. Выражая свое удовлетворение, Комитет указывает правительствам и социальным партнерам, что он считает конкретный вопрос решенным. Причина для выявления случаев выражения удовлетворения носит двоякий характер, при этом преследуется цель:

- документально зафиксировать высокую оценку, вынесенную Комитетом позитивным мерам, предпринятым правительствами в ответ на его комментарии;
- привести пример другим правительствам и социальным партнерам, которые должны решать аналогичные вопросы.

60. Подробные сведения в отношении этих случаев излагаются в Части II настоящего доклада и охватывают 71 случаев принятия подобных мер в 49 странах. Ниже приводится их полный перечень:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог выразить удовлетворение по поводу некоторых мер, принятых правительствами следующих стран:	
Государство	Конвенции №
Афганистан	139
Австралия	98, 158
Барбадос	102, 128
Боливия	87, 98, 100, 169
Ботсвана	111
Бразилия	115, 152
Центральноафриканская Республика	182
Китай – Специальный административный район Гонконг	81
Колумбия	87, 98, 154
Кот-д'Ивуар	182
Дания	87, 129
Сальвадор	87, 151

²³ См. п. 16 доклада Комитета экспертов, представленного 48-й сессии (1964 г.) Международной конференции труда.

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог выразить удовлетворение по поводу некоторых мер, принятых правительствами следующих стран:	
Финляндия	150
Габон	105
Гамбия	98
Германия	3
Греция	29, 81, 147, 180
Япония	147
Кения	111
Кувейт	106
Лесото	111
Либерия	105
Мадагаскар	138
Малайзия – Саравак	14
Мальта	132
Маврикий	26, 105, 138
Мексика	155
Монголия	138
Мозамбик	182
Нидерланды	152
Никарагуа	98, 105, 182
Норвегия	169
Панама	98
Португалия	115
Румыния	100, 183
Руанда	17
Сент-Винсент и Гренадины	105
Словакия	100
Словения	148
Испания	138
Швеция	129, 167
Швейцария	81
Сирийская Арабская Республика	139
Объединенная Республика Танзания	105, 182
Уганда	182
Объединенные Арабские Эмираты	182
Соединенное Королевство	81
Соединенное Королевство – остров Мэн	151
Уругвай	151, 155
Вьетнам	155

61. Таким образом, общее число случаев, по которым Комитет **выразил удовлетворение** прогрессом, достигнутым в связи с высказанными им замечаниями, возросло до 2.740 с того момента, когда Комитет начал приводить эти перечни в своих докладах.

62. Среди случаев достигнутого прогресса различия между случаями, вызвавшими удовлетворение, и случаями, вызвавшими интерес, были официально установлены в 1979 году.²⁴ Как правило, случаи, вызвавшие интерес, **охватывают меры, которые являются достаточно широкими, чтобы оправдать ожидания по поводу того, что в будущем, возможно, будет достигнут дальнейший прогресс, и в отношении которых Комитет хотел бы продолжить диалог с правительством и социальными партнерами.** По сравнению со случаями выражения удовлетворения случаи, вызвавшие интерес, касаются случаев достигнутого прогресса, который менее значителен. Практика Комитета обогатилась настолько, что случаи, когда он выражает интерес, могут включать самые разнообразные меры. Первостепенным фактором является то, чтобы эти меры способствовали общему достижению целей конкретной конвенции. Такие меры могут включать:

- проект законодательных актов, направляемых парламенту, или другие предлагаемые поправки законодательного характера, представляемые Комитету;
- консультации с правительством и с социальными партнерами;
- новое направление политики;
- разработка и проведение практических мер в рамках проекта технического сотрудничества или после технического содействия или консультативных услуг со стороны МБТ;
- судебные решения, в зависимости от уровня судебного органа, а также предмет и эффективность таких решений в конкретной судебной системе обычно рассматриваются как случаи проявления интереса за исключением тех случаев, когда по убедительной причине есть основание отметить конкретное судебное решение как случай проявления удовлетворения;
- Комитет может также отметить в качестве случаев проявления интереса прогресс, достигнутый государством, провинцией или территорией в рамках федеральной системы.

63. Подробная информация, касающаяся этих случаев, изложена либо в Части II настоящего доклада, либо в запросах, непосредственно направленных заинтересованным правительствам; эти данные касаются 276 случаев, когда принимались соответствующие меры, затрагивающие 114 страны. Полный перечень приводится ниже:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран:	
Государство	Конвенции №
Албания	97
Алжир	29
Ангола	81, 98
Антигуа и Барбуда	81, 122, 150
Аргентина	169, 184
Австралия	81, 87, 98, 135
Австрия	111
Азербайджан	29
Бахрейн	81
Барбадос	26, 95, 102
Беларусь	81, 87, 98
Бельгия	81, 87
Белиз	22, 97, 182
Боливия	102, 111, 169
Босния и Герцеговина	87, 111, 135
Ботсвана	111

²⁴ См. п. 122 доклада Комитета экспертов, представленного 65-й сессии (1979 г.) Международной конференции труда.

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран:	
Бразилия	138, 152, 155, 160, 170, 182
Болгария	1, 30
Камбоджа	150
Канада	87
Центральноафриканская Республика	87, 111, 138, 150, 182
Чад	111
Чили	29
Китай	155
Китай – Специальный административный район Гонконг	81
China – Специальный административный район Макао	29, 81
Колумбия	17, 87, 98
Коста-Рика	81, 144
Кот-д'Ивуар	3, 81, 182
Хорватия	129
Куба	108, 150
Джибути	29
Доминиканская Республика	98, 170
Эквадор	100, 111, 169
Египет	94
Эстония	147
Финляндия	81, 129, 147
Франция	29
Грузия	87, 98
Германия	81, 129, 150
Гана	81
Греция	98, 147
Гватемала	58, 81, 129
Гаити	100, 111
Венгрия	81, 129, 142
Исландия	144
Ирак	16, 81, 98, 150, 167
Израиль	81
Италия	9, 23
Ямайка	111
Япония	9, 16
Иордания	98, 135
Казахстан	111
Кения	81

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран:	
Республика Корея	182
Кувейт	138, 182
Ливан	52, 111
Лесото	81, 139, 144, 148, 167
Либерия	81
Литва	111, 182
Люксембург	100, 111
Мадагаскар	100, 137, 138, 182
Малави	139
Мали	81, 138, 182
Мальта	100
Маврикий	81, 138, 175
Мексика	29, 159, 169, 170
Республика Молдова	81, 111, 129, 155, 182, 184
Монголия	103, 155, 182
Черногория	81, 111, 161
Марокко	138
Мозамбик	29
Намибия	111, 138, 182
Непал	182
Нидерланды	155
Новая Зеландия	81, 100, 111, 155, 182
Никарагуа	29, 119, 138, 139, 182
Норвегия	94, 169
Пакистан	87, 98, 111
Панама	107, 127
Парагвай	81, 87, 120, 169
Перу	152, 182
Филиппины	87, 98, 143
Польша	62, 81, 129, 170, 182
Португалия	120, 182
Румыния	81, 111, 127, 129, 182
Сент-Винсент и Гренадины	81, 111
Сан-Марино	148, 160
Саудовская Аравия	29
Сербия	111, 182
Сейшельские Острова	81
Сингапур	182

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран:	
Словакия	52, 144
Словения	111, 119, 139, 162
Южная Африка	138, 182
Испания	17, 62, 115, 119
Шри-Ланка	96, 138, 182
Судан	182
Суринам	182
Свазиленд	29, 87, 138, 182
Швеция	100, 119, 129, 182
Швейцария	29, 138, 182
Сирийская Арабская Республика	101, 115
Объединенная Республика Танзания	111, 144, 182
Того	26, 100, 105, 111
Тунис	62
Уганда	81, 138, 182
Украина	115, 182
Объединенные Арабские Эмираты	182
Соединенное Королевство	81, 100, 111, 138, 148
Соединенное Королевство – Ангилья	29
Соединенные Штаты	176
Уругвай	81, 100, 111, 129, 138, 139, 162, 167, 182
Боливарианская Республика Венесуэла	155, 169
Вьетнам	155
Йемен	81, 105, 111, 138, 182
Замбия	144

Случаи передовой практики

64. В соответствии с решением, принятым на его 78-й сессии (ноябрь-декабрь 2007 г.), Комитет освещает случаи **передовой практики**, с тем чтобы выразить свою признательность за особые усилия государств-членов в деле применения той или иной конвенции и чтобы эти случаи, там где есть такая возможность, могли служить примером для других стран, в деле соблюдения ратифицированных конвенций и в достижении социального прогресса. На своей 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.) Комитет согласовал общие критерии, которым он будет следовать, по выявлению случаев передовой практики. Комитет также договорился о применении двухэтапного процесса по выявлению случаев передовой практики: во-первых, эксперт, на которого возлагается основная ответственность за конкретную группу конвенций, рекомендует Комитету определить меру или меры в качестве случая передовой практики; во-вторых, в свете всех сформулированных рекомендаций Комитет, по итогам обсуждения, принимает окончательное коллегиальное решение после того, как он завершил рассмотрение всех случаев применения всех конвенций (следует напомнить, что такой двухэтапный процесс применяется также в отношении так называемых «двойных сносок» – см. п. 50 выше). В этом году в ходе анализа применяемых критериев Комитет уделил особое внимание разъяснению различия между случаями передовой практики и случаями достигнутого прогресса. В этом отношении Комитет хотел бы, в первую очередь, подчеркнуть, что случаи передовой практики, безусловно, являются также случаями достигнутого прогресса, хотя обратное и не всегда имеет место.

65. Комитет хотел бы указать на то, что выявление случаев передовой практики **ни в коей мере не налагает на государств-членов дополнительных обязательств, вытекающих из конвенций, ратифицированных ими**. Более того, простое выполнение требований той или иной конвенции не является достаточным фактором,

предопределяющим выявление случаев передовой практики, поскольку соблюдение конвенции является основным требованием, вытекающим из факта ратификации этой конвенции. Таким образом, случаи передовой практики носят информативный, а не директивный характер. Их выявление является частью постоянного диалога с соответствующим правительством относительно применения ратифицированной конвенции и может относиться к любым мерам, предпринимаемым в плане национального законодательства, политики и практики. Безусловно, при выявлении случаев передовой практики необходимо проявлять определенную осторожность, с тем чтобы свести к минимуму возможность того, что такая практика может в ретроспективе быть рассмотрена как неудовлетворительная. Принимая во внимание все эти аспекты, Комитет хотел бы подтвердить важность следующих трех критериев, которые уже были определены на его 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.), при понимании того, что они носят ориентировочный, а не исчерпывающий характер.

- 1) Тот или иной случай передовой практики может включать **новый подход** к обеспечению или совершенствованию соблюдения той или иной конвенции и поэтому мог бы быть полезным в качестве **примера** для других стран с точки зрения применения этой конвенции.
- 2) Практика может отражать **новаторский** или **творческий** путь либо соблюдения той или иной конвенции, либо преодоления трудностей, возникающих в связи с ее применением.
- 3) Признанием того, что конвенции закладывают минимальные нормы, дается **пример** практических мер в стране, где расширяется применение или охват сферы применения конвенции в целях поднятия на новую высоту ее целей, в частности, в том случае если она содержит гибкие положения.

Случаи, в отношении которых было указано на необходимость технического содействия

66. Сочетание работы контрольных органов и практические рекомендации, предоставляемые государствам-членам посредством технического сотрудничества и содействия, всегда было одним из ключевых направлений функционирования контрольной системы МОТ. Кроме того, начиная с 2005 года, по инициативе Комитета Конференции, более пристальное внимание стало уделяться проблеме взаимодополняемости между рассмотрением дел контрольными органами МОТ и техническим содействием со стороны МБТ. Как указывается в пп. 15-22, это привело к более тщательной проработке серьезных случаев невыполнения государствами-членами своих обязательств по представлению докладов и других обязательств, связанных с нормами. Помимо этого, Комитет Конференции в своих заключениях относительно индивидуальных случаев, касающихся применения ратифицированных конвенций, систематически ссылается на необходимость технического содействия со стороны МБТ. Цель этого более тесного сочетания между работой контрольных органов и техническим содействием со стороны МБТ заключается в том, чтобы заложить прочную основу для государств-членов, которая бы позволила им в полной мере выполнять свои обязательства, связанные с нормами, в том числе с точки зрения соблюдения ратифицированных ими конвенций.

67. В этом контексте на своей 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.) Комитет решил освещать случаи, в отношении которых, по его мнению, техническое содействие было бы чрезвычайно полезно и могло оказать помощь государствам-членам преодолеть пробелы в законодательстве и в практике с точки зрения применения ратифицированных ими конвенций. Подробности, касающиеся этих случаев, изложены в Части II доклада Комитета экспертов. Комитет принимает также к сведению общий запрос в отношении технического содействия, поступивший от правительства Аргентины, в частности, с просьбой предоставления ему помощи по анализу законодательных вопросов, поднятых контрольными органами. Полный перечень выявленных случаев в этом году приводится ниже:

Перечень случаев, в отношении которых техническое содействие было бы особенно полезно для оказания помощи государствам-членам:	
Государство	Конвенции №
Албания	174, 176
Ангола	81, 107
Антигуа и Барбуда	17
Аргентина	87
Армения	174
Азербайджан	98
Бангладеш	87, 107
Беларусь	98
Белиз	133, 134
Боливия	1, 30, 87, 102
Бразилия	155

Перечень случаев, в отношении которых техническое содействие было бы особенно полезно для оказания помощи государствам-членам:	
Болгария	98
Кабо-Верде	98
Китай	111
Колумбия	169
Коморские Острова	98, 111
Конго	152
Коста-Рика	1, 87, 98, 106
Кот-д'Ивуар	100
Демократическая Республика Конго	117, 144, 158
Эквадор	87, 98, 148
Экваториальная Гвинея	98
Эфиопия	182
Габон	81, 87
Гватемала	87, 100, 169
Гондурас	87
Индия	107
Индонезия	87, 98, 144
Ямайка	94
Кения	132
Кувейт	1, 111
Киргизстан	119
Ливан	100, 111, 136, 138, 174, 182
Лесото	138, 182
Малави	107
Малайзия	138, 182
Мали	13
Черногория	81
Марокко	94
Пакистан	87
Панама	87, 94, 98, 107
Парагвай	26, 87, 98, 115, 119, 120
Перу	102, 169
Руанда	94, 100
Сингапур	94
Судан	95, 182
Таджикистан	115, 120, 148
Объединенная Республика Танзания	100, 111
Того	26
Турция	87
Уганда	162
Украина	122
Объединенные Арабские Эмираты	138
Уругвай	81
Узбекистан	182
Боливарианская Республика Венесуэла	87
Йемен	81
Зимбабве	174

Конкретный случай, касающийся Конвенции 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182): проведение программ, ограниченных по срокам

68. Комитет отмечает, что программы, ограниченные по срокам их проведения (ПОС), представляют собой совокупность тесно интегрированных и скоординированных политических мер и программ, нацеленных на предотвращение и искоренение наихудших форм детского труда в той или иной стране в течение определенного периода времени. При этом применяется всеобъемлющий подход, используемый на различных уровнях: семья или личность, община, местный, национальный, глобальный. ПОС являются программами, за проведение которых отвечают сами страны и в которых Международная программа по упразднению детского труда (ИПЕК) и другие партнеры в области развития играют вспомогательную роль. Они подчеркивают необходимость защиты прав ребенка и вскрывают первопричины детского труда, взаимоувязывая практические меры борьбы против детского труда с национальными усилиями в сфере развития, при этом делая особый акцент на экономической и социальной политике, направленной на сокращение масштабов бедности и на содействие всеобщему базовому образованию и мобилизации общества. Ниже приведен перечень стран, в которых проводятся или проводились ПОС (охватываемый период – 2008 и 2009 гг.) с участием ИПЕК.

Перечень стран, воспользовавшихся ПОС с участием ИПЕК	
Регион	Страна
Африка	Гана, Кения, Мадагаскар, Мали, Южная Африка, Того, Уганда, Объединенная Республика Танзания, Замбия
Латинская Америка и Карибский бассейн	Бразилия, Бразилия (штат Бахия), Доминиканская Республика, Сальвадор, Эквадор
Арабские государства	Ливан, Йемен
Азия и Тихоокеанский регион	Бангладеш, Камбоджа, Индонезия, Монголия, Таиланд, Пакистан, Филиппины, Вьетнам
Европа и Центральная Азия	Турция

Вопросы, касающиеся применения отдельных конвенций

69. В этом году в доклад включены два общих замечания относительно применения ратифицированных конвенций. Первое воспроизводится в качестве предисловия к индивидуальному рассмотрению докладов, подлежащих представлению, по применению Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и касается регистрации предприятий и ежегодных докладов, посвященных деятельности служб инспекции труда. Второе общее замечание, воспроизведенное в качестве предисловия к индивидуальному рассмотрению докладов, подлежащих представлению, по применению конвенций по вопросам оплаты труда, касается применения этих конвенций в контексте глобального экономического кризиса.

70. На своей предыдущей сессии Комитет сформулировал общее замечание относительно применения норм МОТ, посвященных социальному обеспечению, в контексте глобального финансового кризиса, в котором он предложил государствам-членам представить подробную информацию относительно последствий кризиса для национальных систем социального обеспечения и предпринятых или запланированных мер в целях поддержания их финансовой жизнеспособности и распространения социальной защиты на наиболее незащищенные слои населения. Комитет выражает благодарность 41 ответившему правительству, которые указали на глобальный характер кризиса и на разнообразие ситуаций, оказавших воздействие на национальные системы социального обеспечения. Многие доклады содержали подробные разъяснения правовых, финансовых и организационных мер, принятых в целях распространения социального обеспечения на наиболее уязвимые категории населения. Комитет намерен проанализировать эти вопросы в рамках своего Общего обзора по социальному обеспечению в 2010 году.

Пояснительные замечания, полученные от организаций работодателей и работников

71. На каждой своей сессии Комитет привлекает внимание правительств к важной роли организаций работодателей и работников в отношении применения конвенций и рекомендаций. Кроме того, он подчеркивает тот факт, что многочисленные конвенции требуют проведения консультаций с организациями работодателей и работников или их сотрудничества по целому ряду мер. Комитет отмечает, что практически все правительства в своих докладах, представленных в соответствии со статьями 19 и 22 Устава, указали на представительные организации работодателей и работников, которым, согласно п. 2 ст. 23 Устава, они направили копии докладов, представленных МБТ. Комитет, однако, напоминает, что в прошлом году впервые он с тревогой отмечал рост числа

правительств, которые в своих докладах не указали на представительные организации работодателей и работников, которым копии докладов должны направляться. Комитет по применению норм на 98-й сессии (июнь 2009 г.) Международной конференции труда также высказывал аналогичное беспокойство, указывая на серьезность проблемы, учитывая трехсторонний характер МОТ. Комитет с удовлетворением отмечает, что две страны, в отношении которых им были сделаны замечания по данному вопросу в прошлом году, к настоящему времени выполнили свои обязательства, возникающие в связи с п. 2 ст. 23 Устава.

72. После своей последней сессии Комитет получил 705 пояснительных замечаний (по сравнению с 630 в прошлом году), 115 из которых (по сравнению с 57 в прошлом году) были получены от организаций работодателей и 590 (по сравнению с 573 в прошлом году) от организаций работников. Комитет напоминает о значении, которое он придает этому вкладу организаций работодателей и работников в работу контрольных органов. Этот вклад трудно переоценить для результативности оценки Комитетом эффективности применения ратифицированных конвенций законодательным порядком и на практике.

73. Большинство полученных пояснительных замечаний (527) касаются применения ратифицированных конвенций (см. Приложение III).²⁵ Некоторые из этих пояснительных замечаний (327) касаются применения основополагающих конвенций, 40 – руководящих конвенций и 60 – имеют отношение к применению других конвенций. Более того, 178 пояснительных замечаний относятся к докладам, представленным правительствами в соответствии со статьей 19 Устава по Конвенции 1948 года об организации службы занятости (88), Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122), Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (142), Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181), Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) и Рекомендации 2002 года о содействии развитию кооперативов (193).²⁶

74. Комитет отмечает, что из общего числа полученных в этом году пояснительных замечаний 455 были направлены непосредственно МБТ, которое, руководствуясь установленной Комитетом практикой, препроводило их соответствующим правительствам с просьбой прокомментировать их. Комитет подчеркивает, что замечания организаций работодателей и работников должны быть получены не позднее 1 сентября, чтобы предоставить правительствам достаточный период времени для подготовки ответов, позволяя тем самым Комитету рассмотреть данные вопросы на своей сессии в ноябре этого же года. Пояснительные замечания, полученные позднее 1 сентября будут рассмотрены Комитетом на его сессии в следующем году. В 250 случаях правительства представили пояснительные замечания вместе со своими докладами, иногда сопровождая их собственными пояснительными замечаниями.

75. Комитет также изучил ряд других пояснительных замечаний, представленных организациями работодателей и работников, рассмотрение которых было перенесено с предыдущей сессии в силу того, что замечания организаций или ответы правительств поступили либо непосредственно перед открытием сессии, либо сразу после ее закрытия. Он вынужден был вновь отложить до следующей сессии рассмотрение ряда пояснительных замечаний, полученных перед самым началом текущей сессии Комитета или даже во время ее работы, в частности, чтобы соответствующие правительства имели достаточно времени для подготовки своих пояснительных замечаний.

76. Комитет отмечает, что в целом организации работодателей и работников стремились собрать и представить конкретные выдержки из законодательных актов и точные сведения о практическом применении ратифицированных конвенций. Комитет напоминает о важности того, чтобы организации при ссылаках на конкретные конвенции или конвенции, которые они считают актуальными, представляли подробную информацию, которая бы имела дополнительный вес с точки зрения информации, предоставляемой правительствами и вопросов, рассматриваемых в комментариях Комитета. Такая информация должна дать возможность обновлять и совершенствовать анализ применения конвенций и высвечивать реальные проблемы, касающиеся применения конвенций на практике. Комитет предлагает заинтересованным организациям обращаться для этого к МБТ за техническим содействием.

Рассмотрение пояснительных замечаний, полученных от организаций работодателей и работников в год, в который не предусматривается направления докладов

77. Комитет напоминает, что на его 77-й сессии (ноябрь-декабрь 2006 г.) он сформулировал рекомендации в адрес МБТ в отношении процедуры, которой необходимо следовать при определении порядка рассмотрения пояснительных замечаний, направляемых организациями работодателей и работников относительно применения ратифицированных конвенций в год, в который не предусматривается направления докладов. В этом году Комитет проанализировал эту процедуру в свете решения Административного совета, принятого на его 306-й сессии (ноябрь 2009 г.), в отношении расширения цикла направления докладов с двух до трех лет по основополагающим и руководящим конвенциям. В этом отношении Комитет в полной мере осознает необходимость справедливого и

²⁵ Информация о полученных в течение года и касающихся применения конвенций замечаниях организаций работодателей и работников помещена на веб-сайте МОТ: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

²⁶ См. Доклад III (Часть 1B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г. (опубликован на английском, французском и испанском языках (прим. ред.)).

продуманного проведения в жизнь решений Административного совета, касающихся расширения цикла направления докладов и обеспечения того, чтобы пояснительные замечания организаций работодателей и работников могли на деле привлекать его внимание к областям, представляющим интерес, даже в период, когда по той или иной конвенции в этот год от правительства не требуется доклада.

78. Комитет подтверждает, что если эти пояснительные замечания лишь повторяют пояснительные замечания прошлых лет или относятся к вопросам, уже поднятым Комитетом, они рассматриваются в обычном порядке в год, когда от правительства должен поступить доклад, и при этом доклад не запрашивается от правительства вне это цикла. Эта процедура может также применяться к случаям, когда пояснительные замечания включают дополнительную информацию о законодательстве и практике, касающихся вопросов, уже поднятых Комитетом, или незначительных изменений законодательного характера, но при этом может быть рассмотрен вопрос, в зависимости от конкретных обстоятельств, о более раннем запросе доклада в таких случаях.

79. Тем не менее, в том случае если в пояснительных замечаниях выдвигаются более серьезные обвинения в отношении грубых фактов невыполнения государствами-членами положений конкретной конвенции (в отличие от простых повторов), правительству будет предложено дать ответ на эти обвинения безотносительно обычного цикла направления докладов, и Комитет рассмотрит эти пояснительные замечания в год, когда они будут получены, в том случае если выдвинутые обвинения не носят чисто декларативного характера. Эта же процедура применяется также и к пояснительным замечаниям в отношении важных изменений законодательства или предложений, оказывающих принципиальное воздействие на применение той или иной конвенции, равно как и к пояснительным замечаниям, касающимся второстепенных новых предложений законодательного порядка или проектов законов, которые еще не рассматривались Комитетом в том случае, если раннее их рассмотрение Комитетом может оказаться полезным для правительства на этапе подготовки проекта поправок или законодательного акта.

80. Комитет подчеркивает, что изложенная выше процедура нацелена на то, чтобы претворить в жизнь решения, принятые Административным советом, который не только расширил цикл направления докладов, но и в этом контексте предусмотрел определенные гарантии в целях обеспечения действенного контроля за применением ратифицированных конвенций. Комитет продолжает полноценное и тщательное рассмотрение всех элементов, которые были доведены до его сведения, обеспечивая эффективный, соответствующий современным требованиям и регулярный мониторинг применения ратифицированных конвенций в контексте нового расширенного цикла направления докладов в отношении основополагающих и руководящих конвенций.

81. Полученные пояснительные замечания рассматриваются в замечаниях Комитета (Часть II настоящего доклада) или в запросах, адресуемых непосредственно правительствам.

С. Представление актов, принятых на Конференции, компетентным органам (пункты 5, 6 и 7 статьи 19 Устава)

82. В соответствии с кругом своих полномочий в этом году Комитет изучил следующую информацию, представленную правительствами государств-членов во исполнение статьи 19 Устава Международной организации труда:

- а) информацию о предпринятых мерах с целью представления компетентным органам актов, принятых Конференцией на ее 96-й сессии (Конвенция 188 и Рекомендация 199) 14 июня 2007 года;
- б) ответы на замечания и прямые запросы, сделанные Комитетом на его 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.).

83. В Приложении IV Части II настоящего доклада содержится резюме с указанием, когда это целесообразно, названий компетентных органов, которым были представлены акты, принятые Конференцией на ее 96-й сессии в 2007 году, а также даты направления им этих актов.

84. Другая статистическая информация приводится в Приложениях V и VI Части II доклада. В Приложении V, составленном на основе информации, полученной от правительств, показана позиция каждого государства-члена с точки зрения его обязательств представлять акты, принятые Конференцией, компетентным органам. В Приложении VI показана общая ситуация относительно актов, принятых Конференцией после ее 51-й сессии (июнь 1967 г.). Статистическая информация Приложений V и VI регулярно обновляется компетентными подразделениями МБТ и доступна в сети Интернет.

96-я сессия

85. На своей 96-й сессии (май-июнь 2007 г.) Конференция приняла Конвенцию (188) и Рекомендацию (199) о труде в рыболовном секторе. 12-месячный срок направления компетентным органам Конвенции 188 и Рекомендации 199 завершился 14 июня 2008 года, а 18-месячный срок – 14 декабря 2008 года. В общей сложности 65 правительств из 178 ответивших государств-членов представили новую информацию о мерах, предпринятых в этом отношении: Австралия, Австрия, Алжир, Аргентина, Армения, Бахрейн, Беларусь, Бенин, Болгария, Бразилия, Буркина-Фасо, Венгрия, Германия, Гондурас, Греция, Дания, Египет, Замбия, Зимбабве, Израиль, Индия, Индонезия, Исландия, Испания, Италия, Камерун, Кипр, Китай, Ливан, Литва, Маврикий,

Мавритания, Марокко, Мексика, Мьянма, Намибия, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Польша, Республика Корея, Румыния, Саудовская Аравия, Сенегал, Сербия, Сингапур, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Тимор-Лешти, Турция, Филиппины, Финляндия, Франция, Чад, Чешская Республика, Швейцария, Эквадор, Эстония, Южная Африка, Япония.

Случаи достигнутого прогресса

86. Комитет с интересом отметил информацию, направленную в 2009 году правительствами **Буркина-Фасо, Чада, Сенегала, Испании и Тимор-Лешти**. Он приветствует усилия, предпринятые правительствами указанных стран, по преодолению длительных задержек представления актов компетентным органам и, таким образом, выполнению своих обязательств по направлению парламентским органам своих государств актов, принятых Конференцией за ряд лет.

Особые проблемы

87. В целях содействия работе Комитета по применению норм в настоящем докладе указаны лишь случаи, когда правительства не представляли информацию о направлении компетентным органам актов, принятых Конференцией, по крайней мере, на ее семи сессиях, проведенных, начиная с 2001 года (т.е. с 89-й сессии по 96-ю сессию в 2007 г.). Указанный срок был сочтен достаточно продолжительным, чтобы стать основанием для приглашения соответствующего правительства на специальное заседание Комитета Конференции по применению норм, чтобы разобраться в причинах таких задержек.

88. Разъяснения, представленные в июне 2009 года Комитету Конференции 14 правительственными делегациями, свидетельствуют, что эти страны намерены незамедлительно восполнить пробелы в отношении направления актов компетентным органам. Некоторые делегации сослались на специфические особенности, связанные с порядком направления актов, принятых Конференцией, через каналы различных правительственных и региональных ведомств. Другие указали на отсутствие людских ресурсов в административных учреждениях, отвечающих за нормативные вопросы.

89. Комитет отмечает, что эти аргументы, тем не менее, не могут оправдать задержек в выполнении обязательства, предусмотренного статьей 19 Устава МОТ. Несколько правительств в последнее время проявили активность и указали, что они намерены осуществить перевод актов на национальные языки, с тем чтобы привлечь более пристальное внимание к ним членов парламента. Более того, необходимо помнить, что при выполнении этого обязательства важны также предварительные дискуссии с социальными партнерами.

90. Комитет отмечает, что к закрытию 80-й сессии 11 декабря 2009 года 49 правительств не представили информацию о направлении компетентным органам актов, принятых Конференцией за последние семь сессий, то есть за отчетный период 2009 года (с 89-й сессии в июне 2001 г. по 96-ю сессию в мае-июне 2007 г.). Речь идет о правительствах следующих стран: **Антигуа и Барбуда, Бангладеш, Бахрейн, Белиз, Босния и Герцеговина, Венесуэла (Боливарианская Республика), Ганти, Гамбия, Гана, Гвинея, Грузия, Демократическая Республика Конго, Джибути, Доминика, Замбия, Ирландия, Кабо-Верде, Казахстан, Камбоджа, Кения, Кирибати, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Ливийская Арабская Республика, Мозамбик, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Парагвай, Российская Федерация, Руанда, Сейшельские Острова, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Туркменистан, Уганда, Узбекистан, Хорватия, Центральноафриканская Республика, Чили, Экваториальная Гвинея.**

91. На эти страны было указано в замечаниях, опубликованных в настоящем докладе, а акты, которые не были представлены компетентным органам, указаны в статистических приложениях. Поэтому Комитет считает полезным привлечь внимание этих стран к этому вопросу, с тем чтобы они могли немедленно, в срочном порядке, предпринять необходимые меры по выправлению ситуации.

92. Комитет также надеется, что органы государственной власти и социальные партнеры этих стран первыми смогут воспользоваться мерами, которые Бюро предпримет для оказания им помощи по предпринятию шагов, необходимых для скорейшего направления актов, ожидающих решения законодательных органов.

Комментарии Комитета и ответы правительств

93. Как и в предыдущих докладах, Комитет в разделе III Части второй настоящего доклада включил отдельные замечания по вопросам, на которые следует обратить особое внимание правительств. Замечания сформулированы в случаях, когда не поступало информации в течение пяти или более сессий Конференции. Кроме того, ряду стран напрямую были направлены запросы о дополнительной информации (см. перечень прямых запросов, помещенный в конце раздела III).

94. Комитет выражает надежду на то, что те 74 замечания и 48 прямых запросов, которые он направляет в текущем году правительствам, позволят им в более полной мере выполнить свои уставные обязательства и тем самым внесут вклад в дело содействия нормам, принятым Конференцией.

95. Как Комитет уже указывал, важно, чтобы правительства направляли информацию и документы, упоминаемые в вопроснике, помещенном в конце Меморандума, принятого Административным советом в марте 2005 года. В целях их рассмотрения Комитет должен получать резюме или копию документов, удостоверяющих факт направления актов парламентским органам, и должен иметь информацию о сформулированных по этим актам предложениях о практических действиях. Обязательство направлять акты парламенту страны считается выполненным только тогда, когда акты, принятые Конференцией, внесены на рассмотрение парламента, а компетентные органы приняли по ним решение. МБТ должно получать информацию об этом решении, а также о факте направления актов парламенту.

96. Комитет с беспокойством указывает, что в течение последних десяти лет, как показано в Приложении VI к докладу, отмечалось существенное снижение числа своевременно направляемых компетентным органам актов. Он выражает надежду на то, что в своем следующем докладе он сможет отметить прогресс, который будет достигнут в этой области. Он вновь напоминает правительствам, что они могут обращаться к МБТ с просьбой о техническом содействии, которое оказывается, в частности, экспертами по нормам на местах.

D. Акты, отобранные для представления докладов в соответствии со статьей 19 Устава

97. В соответствии с принятым Административным советом решением²⁷ правительствам предлагалось представить, согласно статье 19 Устава МОТ, в качестве основы для подготовки Общего обзора докладов по следующим актам: Конвенции 1948 года об организации службы занятости (88), Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122), Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (142), Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181), Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) и Рекомендации 2002 года о содействии развитию кооперативов (193).

98. В общей сложности было запрошено 826 докладов, из которых получено 460 (для сравнения итоги прошлого года: запрошено 492 доклада, из которых получено 262).²⁸ Это составляет 55,69% от общего числа запрошенных докладов.

99. Комитет с сожалением отмечает, что за последние пять лет не представили ни одного доклада по нератифицированным конвенциям и рекомендациям, запрошенным в соответствии со статьей 19 Устава МОТ, следующие 22 государства: бывшая югославская Республика Македония, Вануату, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Кабо-Верде, Киргизстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Либерия, Российская Федерация, Сан-Томе и Принсипи, Свазиленд, Сент-Китс и Невис, Сомали, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Тимор-Лешти, Того, Туркменистан, Уганда, Узбекистан.

100. Комитет вновь призывает правительства представить необходимые доклады, с тем чтобы Общие обзоры носили максимально всеобъемлющий характер. Он надеется, что для этого МБТ окажет странам всю необходимую техническую помощь.

101. В Части III настоящего доклада (выпущенной отдельным томом как Доклад III (Часть 1B)) содержится Общий обзор докладов по занятости. В соответствии с практикой прошлых лет, этот обзор подготовлен на основе предварительного изучения данной проблематики рабочей группой в составе пяти человек из числа членов Комитета.

²⁷ Документ GB.300/12, п. 70.

²⁸ См. Доклад III (Часть 1B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

III. Ключевые аспекты и основные тенденции

102. В соответствии со своим решением, принятым на 78-й сессии (ноябрь-декабрь 2007 г.),²⁹ Комитет считает полезным заострить внимание на следующих ключевых аспектах и основных тенденциях, касающихся актуальных тем, поднятых в докладах, которые им были рассмотрены в текущем году.

А. 60-я годовщина Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98)

103. В нынешний год своей 60-летней годовщины Конвенция о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров стала более чем когда-либо актуальной в условиях растущих потребностей рынка труда в глобализирующейся среде. Эта конвенция имеет основополагающую важность для реализации целей достойного труда и социальной справедливости во всем мире. В этом отношении Комитет хотел бы напомнить, что соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда чрезвычайно важно не только для обеспечения достоинства человека, но также и для экономического восстановления и процесса развития. В период экономического кризиса, который мы переживаем сегодня, жизненно важно, чтобы соблюдалась культура социального диалога и, в первую очередь, чтобы осуществлялось содействие ведению коллективных переговоров как эффективного механизма вовлечения в диалог в целях действенного решения проблем восстановления экономики. Коллективные переговоры представляют собой мощный механизм, с помощью которого предприятия в рамках полноценного и содержательного диалога с организациями работников могут обеспечить свою жизнеспособность не только в период экономического роста, но и во время кризиса. Коллективные переговоры наделяют работников репрезентативным голосом, что позволяет внедрять инновационные методы принятия решений и может максимально усилить эффект антикризисных мер для потребностей реальной экономики и при этом обеспечить действенную защиту прав работников.

104. Таким образом, Комитет вновь указывает на важность расширения, в максимально возможной мере, коллективных договоров/соглашений между, с одной стороны, работодателями и их организациями и, с другой стороны, организациями работников, смысл существования которых и заключается в ведении коллективных переговоров от лица тех работников, интересы которых они представляют. Далее Комитет хотел бы в этом отношении подчеркнуть значение, которое он придает созданию эффективных механизмов обеспечения адекватной защиты работников от проявлений антипрофсоюзной дискриминации. Безусловно, такие механизмы, включая действенные и быстрые процедуры, равно как и санкции, носящие достаточно сдерживающее действие, чрезвычайно важны для обеспечения организационных прав на практике и тем самым они являются прочным фундаментом для любого эффективного содействия процессу коллективных переговоров. Права на объединение в организацию и на ведение коллективных переговоров неотделимы друг от друга и благодаря нормативному регулированию условий труда и занятости на всех уровнях посредством социального диалога и заключения коллективных договоров/соглашений ведение коллективных переговоров позволяет сделать бесценный вклад в дело социального и экономического прогресса, гармонизацию трудовых отношений и социальной справедливости, особенно в период кризиса.

²⁹ Доклад Комитета экспертов, Общий доклад, Доклад III (Часть IА), МКТ, 97-я сессия, 2008 г., п. 8 2).

В. Важность и применение конвенций МОТ по вопросам оплаты труда в контексте глобального экономического кризиса

105. Нынешний глобальный экономический кризис – тяжелейший экономический кризис после Великой депрессии – серьезно сказался на доходах в форме заработной платы миллионов работников во всем мире. Экономический кризис повлек за собой свертывание рабочих мест и при этом заставил пойти на снижение реальной заработной платы. В глобальных масштабах численность безработных, как ожидается, в 2009 году возрастет до 38 млн., а более 75 млн. человек могут пополнить собой армию работающей бедноты в результате сокращения доходов домохозяйств и снижения их покупательной способности.³⁰ Согласно недавнему обследованию МБТ, проведенному в области показателей заработной платы, реальная заработная плата снизилась в первом квартале 2009 года более чем в половине из тех 35 стран, по которым имеются данные, и, вероятнее всего, ситуация еще более ухудшится.³¹ Эти тенденции являются не только острой социальной проблемой, но также и экономическим вопросом. Безусловно, нисходящая спираль заработной платы скажется на глобальном спросе и обострит кризис.³² Именно поэтому *Глобальный пакт о рабочих местах*, принятый Международной конференцией труда в июне 2009 года, предупреждает об опасности гонки ко дну в области оплаты труда и подчеркивает важность расширения поддержки, оказываемой незащищенным женщинам и мужчинам, серьезно пострадавшим в результате кризиса, включая молодежь, подверженную повышенному риску, низкооплачиваемых и малоквалифицированных работников, занятых в неформальной экономике, и трудовых мигрантов (п. 9).

Сохранение достойных уровней минимальной заработной платы

106. Установление минимальной заработной платы является инструментом, содействующим сокращению масштабов бедности и гарантированию социальной защиты за счет обеспечения удовлетворения основных потребностей низкооплачиваемых, низкоквалифицированных работников и их семей. Тем не менее, системы минимальной заработной платы могут функционировать эффективно, только если размеры минимальной заработной платы периодически пересматриваются и корректируются с учетом социально-экономических реалий и необходимости сохранения покупательной способности минимальной заработной платы в зависимости от корзины основных потребительских товаров и услуг. В условиях, когда минимальная заработная плата в большинстве стран составляет от 25 до 40% от средней заработной платы, а в отдельных странах обеспечивает проживание лишь за чертой бедности, налицо опасность того, что порог минимальной заработной платы для большинства уязвимых групп наемных работников будет снижен просто до неприемлемых уровней. Эта опасность еще более обостряется во времена кризисов, поскольку многие правительства вынуждены замораживать минимальную заработную плату, с тем чтобы обеспечить сдерживание издержек на рабочую силу и избежать свертывания рабочих мест (хотя в условиях нынешнего кризиса некоторые страны пошли на некоторое повышение минимальной заработной платы). Комитет неоднократно высказывал мнение о том, что системы минимальной заработной платы, по сути, лишаются всего своего практического значения в том случае, если устанавливаемые законом размеры минимальной заработной платы остаются неизменными в течение длительных периодов времени или если пересматриваемые ее размеры явно не поспевают за изменениями экономических показателей, таких как темпы инфляции.

107. Комитет считает важным напомнить, что периодическая корректировка минимальной заработной платы в процессе, гарантирующем широкие консультации и участие социальных партнеров на равных правах и основанном на регулярных и независимых обследованиях национальных экономических условий, является ключевым элементом любой системы минимальной заработной платы, как это предусмотрено Конвенцией 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131), в которой предусмотрены наиболее современные нормы в этой области. В этой связи Комитет с особым интересом отмечает, что, принимая *Глобальный пакт о рабочих местах*, государства-члены МОТ договорились о том, что «необходимо регулярно пересматривать и корректировать уровни минимальной заработной платы» (п. 12), и далее вновь подтвердили, что «правительства должны рассмотреть такие дополнительные средства, как минимальная заработная плата, которые бы могли способствовать сокращению масштабов бедности и неравенства, вести к росту спроса и содействовать экономической стабильности», при этом сделана специальная ссылка на Конвенцию 131, которая может служить руководством в этом отношении (п. 23).

108. В период кризисов реализация права, касающегося минимальной заработной платы, посредством эффективного контроля и надзора со стороны органов инспекции труда, становится жизненно важным фактором. Укрепление институциональных возможностей служб инспекции труда по мониторингу ситуации в области

³⁰ См. *The financial and economic crisis: A decent work response*, ILO, 2009, pp. 12-13.

³¹ См. *Global Wage Report – Update 2009*, p. 3.

³² См. Joseph Stiglitz, “The global crisis, social protection and jobs”, *International Labour Review*, Vol. 148, 2009, pp. 1-13.

условий и оплаты труда на рынке труда и по применению санкций, имеющих действительно сдерживающее действие в отношении тех, кто нарушает минимально допустимые уровни заработной платы, – критически важная предпосылка обеспечения проведения любой политики в области минимальной заработной платы.

109. В той же мере Комитет озабочен и другой неправомерной практикой в сфере оплаты труда, проявляющейся, например, в растущем применении систем недекларированной заработной платы, известной также как «зарплата в конверте», когда наемным работникам официально выплачивается минимальная заработная плата, а дополнительные суммы выплачиваются им неофициально наличными, с тем чтобы свести к минимуму налог на заработную плату и взносы в фонды социального обеспечения. В Турции, например, доля работников частного сектора, получающих минимальную заработную плату, составляла в 2006 году 52%, что, как представляется, объясняется высоким уровнем недекларированной заработной платы. В ходе одного обследования, которым было охвачено 2.000 работников швейной промышленности в семи городах Турции, было сделано заключение, что 88,2% работников получали заработную плату наличными в конверте.³³ Такая практика ведет к искажению данных и делает невозможным надлежащий анализ функционирования системы минимальной заработной платы, что сопряжено со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. По большому счету, такая практика подрывает бюджетную обеспеченность, необходимую для финансирования мероприятий по социальной защите и тем самым для того, чтобы преодолевать социальные последствия глобального кризиса.

Предотвращение порочного круга задолженности по заработной плате

110. В течение последних 15 лет Комитет широко комментировал неспособность многочисленных правительств обеспечивать регулярную выплату заработной платы и не допускать роста задолженности по заработной плате в соответствии с п. 1 ст. 12 Конвенции 1949 года об охране заработной платы (95). Как Комитет отмечал в своем Общем обзоре в 2003 году, посвященном охране заработной платы, «задержки с выплатой заработной платы или рост задолженности по заработной плате, безусловно, противоречат букве и духу Конвенции и превращают применение большинства из ее других положений в пустой звук» (п. 355). Комитет неоднократно подчеркивал необходимость строгих обязательств и строгих мер со стороны правительств по рассмотрению трех ключевых параметров проблемы: в частности, строгого надзора, жестких санкций и соответствующих компенсационных выплат работникам за понесенные потери.

111. Нынешний экономический кризис во многих странах, главным образом в «переходных экономиках» Восточной Европы и Центральной Азии, которые в конце 1990-х годов испытали на себе последствия задолженности по заработной плате в угрожающе крупных масштабах, чреват перспективой полного списания задолженности по заработной плате и началом нового порочного цикла задолженности по заработной плате. Рост задолженности по заработной плате сказался бы не только на национальных экономиках, но затронул бы и сферу глобального спроса и замедлил бы процесс выхода из кризиса. Рост задолженности по заработной плате уже сегодня достиг тревожных уровней в некоторых странах. Например, на Украине задолженность по заработной плате практически удвоилась со 110 до 201 млн. долл. США в период между апрелем и июлем 2009 года. Знаменательно, что задолженность по заработной плате затрагивает не только обанкротившиеся или неэксплуатируемые предприятия, но и экономически активные предприятия, на которые в 2009 году приходилось 64% общей задолженности по заработной плате по сравнению с 36% годом ранее.³⁴ Аналогично этому в Российской Федерации задолженность по заработной плате постоянно увеличивалась в течение последних трех лет и в настоящее время составляет 262 млн. долл. США. Рост задолженности по заработной плате отмечается и в других странах, включая Армению (11 млн. долл. США), Киргизстан (9,5 млн. долл. США) и Таджикистан (6,4 млн. долл. США). Невыплаченная заработная плата, по оценкам, в среднем составляет 8% от ежегодного фонда заработной платы в странах Содружества независимых государств (СНГ).³⁵ Эта ситуация создает глубокую нестабильность для работников и их семей. Возможно, задержки с выплатой заработной платы или ее невыплата в первую очередь затрагивают трудовых мигрантов по причине массового свертывания рабочих мест в секторах, особо пострадавших в результате кризиса, таких как строительство, обрабатывающая промышленность, а также гостиничный бизнес и рестораны. В странах, где разрешение на работу зависит от разрешения на пребывание в стране, действенная защита права трудовых мигрантов требовать выплаты причитающейся им заработной платы становится тем более важным фактором, поскольку они могут быть вынуждены покинуть страну, потеряв рабочее место.

112. В современном контексте Комитет хотел бы указать на то, что, учитывая аналогичный опыт прошлого, сегодня испытывается необходимость вновь подтвердить, что выплата заработной платы является не

³³ См. Seyhan Erdogan, “Turkey: Minimum wage in tension between economic and social concerns”, in Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, ILO, 2008, p. 451. See also Jaan Masso and Kerly Krillo, “Estonia, Latvia and Lithuania: Minimum wages in a context of migration and labour shortages”, *ibid.*, pp. 142-145.

³⁴ См. *Global Wage Report – Update 2009*, p. 6.

³⁵ См. Всеобщая конфедерация профсоюзов, “Labour payment in the Commonwealth States and trade union solidarity position and activity on workers interests protection”, Москва, 2008 г., с. 14.

«предметом выбора», который должен быть сделан в том случае, если и когда это позволяют другие условия. Важно также помнить, что любые усилия, направленные на решение проблемы, связанные с погашением задолженности по заработной плате, не должны вести к иным неправомерным формам оплаты труда, таким как выплаты не в денежном выражении или долговые расписки и письменные гарантии. Для приложения любых серьезных усилий к тому, чтобы покончить с проблемой задолженности по заработной плате, чрезвычайно важно систематически заниматься сбором современных статистических данных, касающихся такого явления, как задолженность по заработной плате, из достоверных и независимых источников. Трудно переоценить важность открытого и постоянного социального диалога для поисков обоюдоприемлемых решений проблемам, которые могут быть разрешены лишь поэтапно. И наконец, конструктивных результатов в сдерживании роста задолженности по заработной плате нельзя ожидать в условиях отсутствия надлежащим образом функционирующих служб инспекции труда и адекватной системы санкций.

Защита требований работников о выплате заработной платы в условиях растущей неплатежеспособности работодателей

113. Глубокие экономические кризисы неизбежно ведут к резкому росту числа банкротств или неплатежеспособности корпораций, что часто сопряжено не только с массовыми увольнениями, но и с требованиями о выплате значительных сумм невыплаченной заработной платы в условиях весьма туманных перспектив их получения в ходе длительного судопроизводства по делам о банкротстве. Это обостряет необходимость наличия надлежащих основ нормативного регулирования, которые бы открывали более широкие возможности для работников на деле добиваться погашения перед ними задолженности по заработной плате. В этом отношении Комитет напоминает, что МОТ принята Конвенция 1999 года о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности их предпринимателя (173), в которой дальнейшее закрепление получила система долговых требований, пользующихся правом преимущественного удовлетворения, установленная Конвенцией 95, и, кроме того, предусмотрены новые формы защиты работников через гарантийные институты по заработной плате.

114. В своем Общем обзоре за 2003 год Комитет указывал на охрану заработной платы «в период растущей неуверенности и мрачных экономических прогнозов в отношении глобальной экономики, что в последнее время было подтверждено и стало еще более очевидным в результате самых серьезных корпоративных банкротств всех времен; необходимость расширения защиты заработков работников за уже проделанную работу более чем когда-либо актуальна, и в этом отношении трудно переоценить важность Конвенции 173 и Рекомендации 180» (п. 353). Безусловно, целью гарантийных фондов в области заработной платы является обеспечение выплат, однако такие системы требуют осмотнительного планирования, зрелых учреждений социального обеспечения и прочного социального диалога.

115. Несмотря на то что гарантийные фонды в области заработной платы пока созданы, главным образом, в промышленно развитых странах, таких как Австралия, государства-члены Европейского союза, Япония, Республика Корея и Швейцария, в настоящее время повсеместно проявляется растущий интерес к таким учреждениям. Например, в 2005 году Армения ратифицировала Конвенцию 173, приняв на себя обязательства, вытекающие из раздела III, касающегося защиты требований работников гарантийным учреждением, а правительство Российской Федерации в настоящее время занимается разработкой нового законодательства по этому вопросу. Правительство Украины, которое в 2006 году ратифицировало Конвенцию 173, но лишь в отношении раздела II, касающегося защиты требований работников посредством привилегии, сегодня изучает вопрос о целесообразности создания гарантийного учреждения в области заработной платы. Комитет надеется, что МБТ и впредь будет оказывать консультативные услуги в целях оказания помощи государствам-членам МОТ в модернизации их законодательства и перехода к принципам и нормам, нашедшим отражение в Конвенции 173, и, в частности, в разделе III, касающемся гарантийных фондов в области заработной платы.

Стимулирование национальных экономик посредством социально ответственного государственного финансирования

116. Возможно наиболее распространенными политическими антикризисными мерами стали расходы на инфраструктуру.³⁶ Поскольку строительство является одним из наиболее пострадавших секторов и носит чрезвычайно трудоемкий характер, проекты в сфере инфраструктуры, как правило, ориентированы на строительство и ремонт дорог, мостов, железнодорожных путей и сельской инфраструктуры. Однако беспокойство вызывает то, в какой мере проекты в области инфраструктуры содействуют расширению занятости и выплате адекватной

³⁶ См. *Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест – Обзор страновых мер по проведению политики в сфере занятости и социальной защиты в ответ на глобальный экономический кризис*, доклад МОТ, представленный саммиту лидеров Группы двадцати, Питтсбург, 24-25 сентября 2009 г., сс. 25-27.

заработной платы. Добившись того, чтобы достойный труд стал стержнем антикризисных мер, можно обеспечить более высокие и более стабильные темпы экономического восстановления. Это означает также обеспечение того, чтобы трудовые мигранты, составляющие значительную долю работников сектора строительства в ряде стран, в равной мере и без дискриминации могли воспользоваться пакетами экономических стимулов в странах назначения и чтобы между национальными работниками и трудовыми мигрантами не возникало никакого неравенства в сфере оплаты труда. В этих условиях Комитет считает, что Конвенция 1949 года о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (94), отнюдь не утратила своей актуальности и дает обоснованный ответ на риски, связанные с неравенством в сфере оплаты труда, которые усугубляются в период кризиса.

117. Комитет напоминает, что Конвенция 94 касается эффективности методов управления и в ней рассматриваются вопросы социально ответственных государственных закупок с требованием к соискателям на торгах/подрядчикам ориентироваться на размеры заработной платы, продолжительность рабочего времени и другие условия труда, которые были бы не менее благоприятными, чем те, которые установлены в отношении аналогичной работы по роду занятий или в соответствующей отрасли на территории, где эта работа выполняется, с учетом положений коллективных договоров/соглашений, решений арбитражного суда или в соответствии с национальными законодательством или нормативными правовыми положениями. Как указывается в заключении Общего обзора 2008 года Комитета по трудовым статьям в договорах, заключаемых государственными органами власти, учитывая последствия глобализации и острую конкуренцию, «цели Конвенции более обоснованы сегодня, чем 60 лет назад, и они подкрепляют призыв МОТ к приданию глобализации справедливого характера» (п. 308). Доклад МОТ – *The financial and economic crisis: A decent work response* – причисляет Конвенцию 94 к важным актам МОТ в контексте кризиса, что «может помочь обеспечить то, чтобы инвестиции, финансируемые за счет пакетов государственных мер стимулирования, вели к созданию рабочих мест с достойной оплатой труда и нормальными условиями труда».³⁷ В поддержку этой же позиции в недавно принятом *Глобальном пакте о рабочих местах* государства-члены МОТ подчеркивают, что «правительства как работодатели и поставщики должны соблюдать согласованные ставки заработной платы и содействовать их распространению» (п. 12).

118. Комитет напоминает, что несмотря на свои ограничения Конвенция 94 является единственной многосторонней конвенцией, в которой закреплена всеобщая трудовая норма в сфере государственных заказов, и твердо верит в то, что она может сыграть видную роль особенно в период кризиса. Признавая ее внутреннюю ценность в современном контексте, МБТ должно продолжать прилагать усилия к тому, чтобы расширять зримость Конвенции и ознакомлять с ее требованиями государственных и негосударственных актеров.

Заключение

119. В заключение, Комитет подчеркивает, что охрана заработной платы становится предметом чрезвычайной важности в период кризиса и поэтому соответствующие нормы не должны подрываться, а, напротив, превращаться в стержень антикризисных мер, как подчеркивается в *Глобальном пакте о рабочих местах* (п. 14). Безусловно, это будет способствовать экономическому восстановлению и поможет вновь поставить экономику на прочные рельсы. Независимо от того, идет ли речь об установлении порога достойной минимальной заработной платы, обеспечении своевременной выплаты заработной платы, защите требований о выплате заработной платы в случае неплатежеспособности работодателя либо путем преимущественного требования, либо за счет вмешательства гарантийного учреждения в области оплаты труда или о недопущении действия факторов на понижение заработной платы в контексте государственных закупок, нормы и принципы МОТ, связанные с оплатой труда, служат напоминанием об особом характере заработной платы как основного, если не единственного, средства поддержания существования работников, и поэтому о необходимости целенаправленных и приоритетных действий в этой области. Как сформулировал эту мысль Генеральный директор МБТ: «различные элементы процесса движения вперед содержатся в международных трудовых нормах, принятых, продвигаемых и контролируемых МОТ».³⁸ Комитет выражает надежду на то, что государства-члены МОТ будут активно участвовать в процессе преодоления нынешнего экономического спада, осуществляя необходимые реформы в сфере законодательства в области оплаты труда, и придерживаться политики, связанной с заработной платой, соответствующей букве и духу вышеуказанных конвенций.

³⁷ См. *The financial and economic crisis: A decent work response*, МБТ, 2009 г., с. 53.

³⁸ См. *Преодоление глобального кризиса в отношении рабочих мест: Восстановление экономики на основе мер по обеспечению достойного труда*, Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., Доклад I (А), с. 8.

IV. Сотрудничество с международными организациями и функции в отношении других международных актов

A. Сотрудничество в области норм с Организацией Объединенных Наций

120. Комитет отмечает, что Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов на своей восьмой сессии в мае 2009 года уделил особое внимание Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169), а также работе контрольных органов МОТ. Постоянный форум ООН рекомендовал «рассмотреть возможность координации деятельности, в соответствующем ключе, между Комитетом экспертов и Форумом относительно применения Конвенции 169 МОТ»; он также «подчеркнул необходимость создания координационного механизма между контрольной системой МОТ и коренными народами, которым бы можно было предусмотреть учреждение специального комитета, включающего представителей коренных народов или экспертов».³⁹

121. Что касается вопроса координации, поднятого Постоянным форумом ООН, Комитет напоминает, что Конвенция 169 является одним из актов, в отношении которого между МОТ и Организацией Объединенных Наций были приняты определенные договоренности, в соответствии с которыми Постоянный форум по вопросам коренных народов ООН может участвовать в процессе контроля за применением этой конвенции. Комитет отмечает, что один из членов Постоянного форума принял участие в работе Комитета по применению норм на его 98-й сессии (июнь 2009 г.). Комитет считает, что вопрос доступа представителей коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, к контрольным механизмам МОТ заслуживает дальнейшего изучения, в частности, по причине того, что Конвенция 169 является единственным международным договором, всецело посвященным этим народам. Тем не менее, он хотел бы указать на то, что по данному вопросу в компетентных органах МОТ должны быть проведены дополнительные дискуссии.

B. Договоры Организации Объединенных Наций о правах человека

122. Комитет напоминает, что международные трудовые нормы и положения соответствующих договоров Организации Объединенных Наций по правам человека носят взаимодополняемый и взаимоподкрепляемый характер. Он подчеркивает, что необходимо продолжать сотрудничество между МОТ и Организацией Объединенных Наций в отношении применения соответствующих актов и осуществления контроля за их применением, особенно в контексте реформ Организации Объединенных Наций, нацеленных на достижение большей согласованности и расширение сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций, равно как и подхода к проблемам в области развития с точки зрения защиты прав человека.

123. Комитет приветствует тот факт, что МБТ на регулярной основе продолжало представлять информацию относительно применения международных трудовых норм договорным органам Организации Объединенных Наций в соответствии с существующими договоренностями между МОТ и Организацией Объединенных Наций. Он также продолжал следить за работой этих органов, по мере необходимости, принимая к сведению их

³⁹ Документ ООН E/2009/43, п. 93.

замечания. Комитет считает, что согласованный международный мониторинг является прочной основой действий во имя обеспечения предоставления и соблюдения экономических, социальных и культурных прав народов на национальном уровне. Сам Комитет имел возможность продолжать сотрудничество с Комитетом Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам в контексте ежегодного совещания между двумя комитетами, состоявшегося 26 ноября 2009 года по приглашению Фонда Фридриха Эберта. В этом году в качестве предмета дискуссии был выбран вопрос: «Социальное обеспечение, социальная помощь и защита от бедности». В этом совещании приняли также участие представители Европейского комитета по социальным правам.

124. Комитет отмечает, что 10 декабря 2008 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций был принят Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и что к настоящему времени под ним было поставлено 30 подписей. Комитет считает важным, чтобы сотрудничество с Комитетом по экономическим и культурным правам укреплялось и в дальнейшем, особенно когда вступит в силу Факультативный протокол.

С. Европейский кодекс социального обеспечения и Протокол к нему

125. В соответствии с контрольной процедурой, установленной в п. 4 Статьи 74 Кодекса, а также на основе договоренностей между МОТ и Советом Европы, Комитет экспертов рассмотрел 20 докладов о применении Европейского кодекса социального обеспечения и, в некоторых случаях, Протокола к нему. На заседании, на котором Комитет рассматривал доклады о применении Европейского кодекса социального обеспечения и Протокола к нему, Совет Европы представляла г-жа Ана Гомеш Хередеро. Заключение Комитета по этим докладам будут направлены в Совет Европы для рассмотрения Комитетом экспертов по нормативным актам в области социального обеспечения. После их утверждения заключения Комитета должны позволить Комитету министров Совета Европы по применению Кодекса и Протокола к нему принять заключения в интересах соответствующих стран.

126. Облеченный двойной ответственностью за применение Кодекса и международных трудовых конвенций, касающихся социального обеспечения, Комитет прилагает усилия к проведению согласованного и последовательного анализа проблем применения европейских и международных нормативных актов и к координации обязательств государств, являющихся сторонами этих актов. Комитет привлекает также внимание к национальным условиям в тех государствах, в которых техническая помощь со стороны Совета Европы и МОТ может оказаться действенным средством повышения эффективности применения Кодекса.

* * *

127. И в заключение, Комитет хотел бы выразить признательность за неоценимую помощь, вновь оказанную ему сотрудниками МБТ, чьи профессиональные качества и преданность долгу позволили Комитету в ограниченный срок выполнить свои задачи, приобретающие все более обширный и сложный характер.

Женева, 11 декабря 2009 г.

(подпись) Джанис Р. БЕЛЛАС,
председатель

Анвар Ахмад Рашид Эль-Фузаи,
докладчик

Приложение к Общему докладу

Состав Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

Г-н Марио АККЕРМАН (Аргентина),

директор Департамента трудового законодательства и социального обеспечения и профессор трудового права, университет Буэнос-Айреса; бывший советник парламента Республики Аргентины; бывший директор инспекции труда Национального министерства труда и социального обеспечения Республики Аргентины.

Г-н Анвар Ахмад Рашид ЭЛЬ-ФУЗАИ (Кувейт),

доктор юридических наук; профессор права; профессор частного права университета Кувейта; адвокат; член Международного арбитражного суда Международной торговой палаты (МТП); член Административного совета Арбитражного центра Палаты торговли и промышленности Кувейта; бывший член Административного совета Международного исламского центра по вопросам посредничества и торгового арбитража (Абу-Даби); бывший директор правового управления муниципалитета Кувейта; бывший начальник правового отдела Банка КФН; бывший советник посольства Кувейта в Париже.

Г-н Денис БЭРРОУ, член Верховного суда (Белиз),

судья Апелляционного суда при Верховном суде восточной части Карибского бассейна; бывший судья Верховного суда для Белиза, Сент-Люсии, Гренады и Британских Виргинских Островов; бывший председатель Апелляционного суда по вопросам социального обеспечения в Белизе; бывший член Комитета экспертов по предотвращению пыток в Северной и Южной Америке.

Г-жа Джанис Р. БЕЛЛАС (США),

проректор Пенсильванского университета, профессор кафедры Самуэля Бланка и профессор кафедры правовых исследований и менеджмента школы Вартон Пенсильванского университета; член попечительского совета и президент-учредитель Сингапурского университета менеджмента; старший редактор журнала *Сравнительное трудовое право и политика в области труда*; президент Международной ассоциации трудовых отношений; член правления отделения США Международного общества трудового права и социального обеспечения; сопредседатель общественного контрольного правления Объединенного союза работников автомобильной, аэрокосмической промышленности и сельскохозяйственного машиностроения; бывший секретарь Секции трудового права Американской ассоциации адвокатов.

Г-н Лелио БЕНТЕС КОРРЕА (Бразилия),

судья Верховного федерального трудового суда Бразилии; бывший народный обвинитель по трудовым вопросам Бразилии; профессор (руководитель Группы специалистов по трудовым вопросам и координатор Центра по правам человека) в *Высшем учебном заведении Бразилии*.

Г-н Майкл Халтон ЧЭДЛ (Южная Африка),

профессор трудового права университета Кейптауна; бывший специальный советник министра юстиции; бывший главный юрист-консультант Конгресса южноафриканских профсоюзов; бывший специальный советник министра труда; бывший член Комитета по учреждению Целевой группы по разработке закона о трудовых отношениях Южной Африки.

Г-жа Лаура КОКС, Королевский адвокат (Соединенное Королевство),

судья Высокого суда правосудия отделения королевской скамьи; бакалавр права, магистр права Лондонского университета; в прошлом адвокат высшего ранга, специализирующийся в области трудового законодательства, дискриминации и прав человека; глава Монастырских палат, Темпл (1995-2002 гг.); председатель Комитета по борьбе с дискриминацией по признаку пола Коллегии адвокатов (1995-1999 гг.) и Комитета равных возможностей (1999-2002 гг.); старейшина «Внутреннего Темпла»; член Независимой организации за права человека (бывший член Совета); входит в состав основателей организации «Юристы свободы» (Национальный совет по гражданским свободам); в прошлом вице-президент Института по правам в области занятости и член Группы экспертов, консультирующих «Независимое обозрение по вопросам законодательства по борьбе с дискриминацией» Кембриджского университета; председатель Правления Международного центра за правовую защиту прав человека «ИНТЕРАЙТС» (2001-04 гг.); председатель Консультативного комитета по вопросам равенства обращения Совета правовых исследований (2003-н.вр.); почетный член колледжа королевы Марии Лондонского университета (2005 г.); член Совета Лондонского университета (2003-н.вр.); Президент Ассоциации женщин-адвокатов и член комитета Ассоциации женщин-судей Соединенного Королевства.

Г-жа Бьянка Рут ЭСПОНДА ЭСПИНОСА (Мексика),

доктор права; профессор международного публичного права юридического факультета Национального автономного университета Мексики; член Национальной федерации юристов и Форума юристов Мексики; обладатель награды за заслуги в области права «Юрист года» (1993 г.); советник по социальным вопросам и член Административного совета Национального института по делам женщин; председатель Федерации по вопросам планирования семьи региона Западного полушария. Она занимала посты: председателя Сената Мексики и Комитета по международным отношениям; секретаря Палаты Представителей; председателя Комитета по народонаселению и развитию и члена Комитета по трудовым вопросам и социальному обеспечению; председателя Конгресса штата Чиapas; председателя Межамериканской парламентской группы по народонаселению и развитию; вице-президента Всемирного форума духовных и парламентских лидеров; генерального директора Национального института социально-трудовых исследований; уполномоченного Национального института проблем миграции и редактора журнала *Мексиканский обзор труда*.

Г-н Рашид Филали Мекнасси (Марокко),

доктор права; профессор Университета Мухаммеда V в Рабате (Марокко); консультант национальных и международных государственных и межправительственных органов, включая Всемирный банк, ПРООН, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮСЭЙД; национальный координатор проекта МОТ «Устойчивое развитие посредством Глобального договора» (2005-08 гг.); бывший руководитель исследовательского проекта, проводимого департаментом иностранных дел Центрального банка (1975-78 гг.); бывший начальник департамента права Бюро Верховного комиссара по делам бывших бойцов сопротивления (1973-75 гг.).

Г-н Абдул Г. КОРОМА (Сьерра-Леоне),

судья Международного Суда с 1994 года; президент Центра Анри Дюнан по вопросам гуманитарного диалога в Женеве; бывший член Комиссии по международному праву; бывший чрезвычайный и полномочный посол во многих странах и постоянный представитель при Организации Объединенных Наций.

Г-н Пьер ЛИОН-КАЕН (Франция),

почетный генеральный адвокат Кассационного суда (отдел социальных дел); член Национальной комиссии по вопросам этики сотрудников служб безопасности, Национальный консультативный комитет по правам человека; председатель Арбитражной комиссии журналистов; бывший заместитель директора канцелярии Министра юстиции; государственный обвинитель Нантерского суда высшей инстанции (департамент О-де-Сен); бывший председатель Понтуазского суда высшей инстанции (департамент Валь-д'Уаз); выпускник Национальной школы магистратуры.

Г-н Витит МУНТАРБХОРН (Таиланд),

профессор права, Чулалонгкорнский университет, Бангкок; специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о положении в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике; бывший специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о положении в области торговли детьми, детской проституции и детской порнографии; Специальный уполномоченный Международной комиссии юристов; бывший председатель Национального подкомитета по правам ребенка (Таиланд); член Консультативного совета юристов, Азиатско-Тихоокеанский форум национальных

учреждений по правам человека; сопредседатель Рабочей группы гражданского общества органа АСЕАН по правам человека; кандидат в члены Группы экспертов высокого уровня органа АСЕАН по правам человека.

Г-жа Ангелика НУССБЕРГЕР (Германия),

доктор права; профессор права Кёльнского университета; директор института восточно-европейского права Кёльнского университета; замещающий член Европейской комиссии за демократию посредством права (Венецианская комиссия) Совета Европы; член Папской Академии социальных наук (с 2008 г.); бывший юридический советник в Генеральном директорате по вопросам социального единства Совета Европы (2001-02 гг.).

Г-жа Рума ПАЛ (Индия),

бывший судья Верховного суда Индии; бывший судья Верховного суда Калькутты; учредитель Азиатско-Тихоокеанского консультативного форума по вопросам юридического образования в области права равенства; член Исполнительного совета Инициативы по правам человека стран Содружества и член различных других национальных и региональных органов; бывший профессор, председатель Фонда Форда по правам человека при Национальном университете штата Западная Бенгалия по вопросам юридических наук.

Г-н Поль-Жерар ПУГУЕ (Камерун),

профессор и проректор университета Яундэ II; член Международного общества по трудовому праву и правам в области социального обеспечения, Международная ассоциация преподавателей торгово-промышленного права, Ассоциация Генри Капитанта и Общества по сравнительному праву; бывший член Научного совета Университетского франкоязычного учреждения с 1993 по 2001 годы; приглашенный или адъюнкт-профессор ряда иностранных университетов; основатель и директор *Revue Juridis périodique*; президент Ассоциации по содействию правам человека в Центральной Африке.

Г-н Раймонд РАНДЖЕВА (Мадагаскар),

член Международного суда (1991-2009 гг.); вице-президент (2003-06 гг.), президент (2005 г.) палаты, сформированной Международным судом по рассмотрению дела, касающегося приграничного спора; старший судья Суда начиная с февраля 2006 г.; степень бакалавра права (1965 г.), присужденная университетом Мадагаскара, Антананариву; директорат права, университет Париж II; доктор права – внештатный профессор факультетов права и экономики, международного права и политологии, Париж (1972 г.); почетный доктор университетов Лиможа, Страсбурга и Бордо – Монтескью.

профессор университета Мадагаскара (1981-91 гг.) и других учебных заведений; ряд занимаемых административных должностей, в том числе первого ректора университета Антананариву (1988-90 гг.); член малагасских делегаций на нескольких международных конференциях; глава малагасской делегации на Конференции Организации Объединенных Наций по правопреемству государств в отношении договоров, Вена (1976-77 гг.); первый вице-президент по Африке Международной конференции франкоязычных факультетов права и политологии (1987-91 гг.); член Международного арбитражного суда Международной торговой палаты; член Арбитражного суда по спорту; член Института международного права; член многочисленных международных и национальных профессиональных и научных обществ.

Г-н Мигель РОДРИГЕС ПИНЬЕРО-И-БРАВО ФЕРРЕР (Испания),

доктор права; председатель Второй секции Государственного совета (правовые, трудовые и социальные вопросы); профессор трудового права; *почетный доктор* Феррарского университета (Италия) и университета Уэльвы (Испания); почетный председатель Конституционного суда; член Европейской академии трудового права, Латиноамериканской академии трудового права, Андалузской академии социальных наук и окружающей среды и Европейского института социального обеспечения; директор журнала *Relaciones Laborales*; председатель общественного клуба «Век XXI»; обладатель золотой медали университета Уэльвы и золотой медали по вопросам труда; бывший председатель Национальной консультативной комиссии по коллективным соглашениям и председатель Андалузского совета трудовых отношений; бывший декан юридического факультета Севильского университета; бывший директор университетского колледжа «Ля Рабида»; *почетный* председатель Испанской ассоциации трудового права и социального обеспечения.

Г-н Ёзо ЁКОТА (Япония),

профессор, институт права Чуо; специальный советник ректора университета Организации Объединенных Наций; президент Центра по правам человека (Япония); член Международного комитета юристов; член правления Японской ассоциации международного права по правам человека и Японской ассоциации мирового права; бывший профессор Токийского университета и Международного христианского университета; бывший член Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека.