

Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г.

Доклад VI

Основополагающие принципы и права в сфере труда: от добровольных обязательств – к действиям

Периодическое обсуждение в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации и механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда

Шестой пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-424507-7 (print)
ISBN 978-92-2-424508-4 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2012

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Перечень сокращений.....	v
Введение	1
Глава 1. Основополагающие принципы и права в сфере труда: права и благоприятствующие условия	5
Основополагающие принципы и права в сфере труда.....	6
ОППТ как благоприятствующие условия	7
Взаимосвязь экономического и социального развития	9
ОППТ в интересах справедливой глобализации	10
Глава 2. Тенденции и пробелы в реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда	13
А. Ситуация с ратификацией основополагающих конвенций	13
В. Динамичная глобальная картина по категориям ОППТ: основные тенденции.....	20
1. Свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров.....	20
2. Упразднение всех форм принудительного и обязательного труда	25
3. Действенное запрещение детского труда.....	28
4. Недопущение дискриминации в области труда и занятий	31
С. Актуальные вопросы, затрагивающие все четыре категории ОППТ	35
1. Нестандартные формы занятости, трудовое правоотношение и доступ к ОППТ	36
2. Неформальная экономика.....	41
3. Группы и категории работников в зоне риска	43
4. Работники свободных экспортных зон и экспортных отраслей.....	48
5. Укрепление соблюдения ОППТ на национальном уровне: важнейший вызов.....	49
Глава 3. К более согласованным действиям МОТ	55
А. Существующая основа деятельности МОТ в отношении ОППТ	56
1. Подготовка, осуществление и оценка результатов программ	56
2. Программы МОТ в области ОППТ	58
3. Ежегодные обзоры	60
4. Средства в поддержку деятельности МОТ в области ОППТ	61
5. Вопросы, связанные с механизмом деятельности МОТ в области ОППТ	65

В.	Техническое сотрудничество	67
1.	Механизм технического сотрудничества на национальном уровне	67
2.	Извлекая уроки из технического сотрудничества в области ОППТ	68
3.	Перспективные направления развития технического сотрудничества в области ОППТ	73
4.	Основные вызовы и возможности	80
С.	Технические возможности и исследования	83
Д.	Деятельность, связанная с нормами	87
1.	Особое место ОППТ в деятельности МОТ, связанной с нормами	87
2.	Реализация ОППТ на основе более тесной интеграции деятельности контрольных органов с техническим сотрудничеством и содействием...	90
3.	Деятельность в области норм как средство расширения вклада ОППТ в обеспечение достойного труда	91
4.	Разработка норм в отношении ОППТ: возможные вопросы для рассмотрения	93
Глава 4.	Инициативы других структур по содействию основополагающим принципам и правам в сфере труда	97
А.	Вклад многосторонних организаций в процесс содействия ОППТ	98
1.	Организация Объединенных Наций: приверженность всей системы	99
2.	Международные финансовые учреждения: развитие ситуации с точки зрения ОППТ	100
3.	Усилия МОТ по содействию согласованности политических мер в рамках многосторонней системы в отношении ОППТ	104
В.	Использование ОППТ государствами-членами в торговых соглашениях	107
С.	Роль частных добровольных инициатив по содействию ОППТ	113
Д.	Транснациональные трудовые отношения и содействие ОППТ	116
Вопросы, предлагаемые для обсуждения на Конференции, в целях принятия плана действий в отношении основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012-16 гг.)		119

Перечень сокращений

ВБТС	Внебюджетные ресурсы на цели технического сотрудничества
ВТО	Всемирная торговая организация
ГЧП	Государственно-частные партнерства
ИПЕК	Международная программа по упразднению детского труда
КСО	Комитет Административного совета МБТ по свободе объединения
КСР	Корпоративная социальная ответственность
КСРООН	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
МВФ	Международный валютный фонд
МНК	Многонациональные корпорации
МРС	Международное рамочное соглашение
МФК	Международная финансовая корпорация
ОППТ	Основополагающие принципы и права в сфере труда
ОСП	Основы стратегической политики
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РБ	Регулярный бюджет
РБСА	Дополнительный счет регулярного бюджета
СОКП	Свобода объединения и ведение коллективных переговоров
СПДПТ	Специальная программа действий по борьбе с принудительным трудом
СПДТ	Страновые программы достойного труда
СЭЗ	Свободные экспортные зоны
ТССТ	Торговое соглашение о свободной торговле
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет Организации Объединенных Наций
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию содействия в целях развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
GENDER	Бюро по вопросам гендерного равенства
GSP	Всеобщая система преференций

Введение

1. В качестве трехсторонней и опирающейся на свои ценности Организации, преданной делу содействия социальной справедливости, МОТ на протяжении всей своей истории признавала свою ответственность за защиту и претворение в жизнь принципов и прав в сфере труда и поступала соответствующим образом.
2. Среди обширного круга прав в сфере труда, установленных нормами МОТ, свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного или обязательного труда, действенное запрещение детского труда и недопущение дискриминации в области труда и занятий признаются МОТ и международным сообществом в качестве основополагающих принципов и прав в сфере труда. Эти четыре категории принципов и прав закреплены в Уставе МОТ. В этом отношении Филадельфийская декларация – приложение к Уставу МОТ – сыграла решающую роль, особо подчеркнув право всех людей, независимо от их расы, веры или пола, на обеспечение своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей.
3. Эти принципы и права нашли отражение и получили дальнейшее развитие в восьми конвенциях МОТ, признанных в качестве основополагающих.¹ Принятие этих восьми конвенций, начиная с Конвенции о принудительном труде (29) в 1930 году и вплоть до Конвенции о наихудших формах детского труда (182) в 1999 году, растянулось на семь десятилетий двадцатого века. В этот период установление в 1950 году специальной процедуры рассмотрения жалоб, касающихся нарушения принципов свободы объединения, даже в условиях отсутствия ратификации соответствующего акта МОТ, что привело к учреждению Комитета Административного совета по свободе объединения, рассматривается как своевременное институциональное признание уставных оснований для квалификации отдельных категорий принципов и прав в сфере труда как основополагающих.
4. Однако лишь в 1990-х годах, когда в период после окончания холодной войны стала очевидной динамика развития мировой экономики, все увереннее вступающей на путь глобализации, были предприняты решительные шаги для их формального признания как особой категории. Отвечая на призыв Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 году гарантировать «основные права работников» и содействовать им в целях обеспечения неуклонного

¹ Конвенция 1930 года о принудительном труде (29), Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105), Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), Конвенция 1949 года о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (98), Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100), Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) и Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

экономического роста и устойчивого развития,² а также учитывая импульс, приданный обязательством Министерской конференции ВТО в Сингапуре «соблюдать международно признанные основополагающие трудовые нормы»,³ Международная конференция труда в 1998 году приняла Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации. В Декларации 1998 года четко указано, что все государства-члены возлагают на себя обязательство, вытекающее из самого их членства в МОТ, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно и в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом основополагающих конвенций. В ней также признается обязательство МОТ оказывать для этого содействие своим государствам-членам.⁴

5. Соответствующее обязательство МОТ оказывать содействие своим государствам-членам в их стремлении реализовать на практике Программу достойного труда подчеркивается во Вступлении к Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости), принятой Конференцией в 2008 году. В этой Декларации указывается, что обязательства и усилия государств-членов и Организации, направленные на выполнение уставного мандата МОТ, должны строиться с учетом четырех в равной степени важных стратегических задач,⁵ включая «соблюдение, содействие и реализацию основополагающих принципов и прав в сфере труда, которые имеют особую важность и как основополагающие права, и как благоприятные условия, необходимые для всеобъемлющего решения всех стратегических задач».⁶

6. Таким образом, именно Декларация о социальной справедливости, Декларация 1998 года и ее пересмотренный в 2010 году механизм реализации определяют институциональные основные принципы и цели настоящего доклада. В целом, ежегодное периодическое рассмотрение некоторых проблем на Конференции ориентировано на критический анализ тенденций, затрагивающих каждую стратегическую задачу, с тем чтобы теснее увязать потребности государств-членов с деятельностью Организации, направленной на их решение, на основе объективного обзора, подготовленного Международным бюро труда. В частности, в соответствии с пересмотренным механизмом реализации Декларации 1998 года, настоящий доклад должен представить динамичную глобальную картину в отношении четырех категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда (ОППТ) за прошедший период и послужить основой для оценки действий МОТ и определения приоритетов. Настоящий доклад является первым глобальным докладом, представленным Конференции в рамках периодического рассмотрения ОППТ в соответствии с механизмом реализации Декларации 1998 года и Декларации о социальной справедливости.

² Организация Объединенных Наций: *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития* (Копенгаген, 6-12 марта 1995 г.), «Копенгагенская декларация о социальном развитии и Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития», A/CONF.166/9, п. 54.

³ Всемирная торговая организация (ВТО): «Сингапурская Министерская декларация», 13 декабря 1996 г., WT/MIN(96)/DEC, п. 4.

⁴ МБТ: *Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации*, МКТ, 86-я сессия, Женева, 18 июня 1998 г.

⁵ В соответствии с Декларацией о социальной справедливости (Часть I А), учитываются четыре в равной степени важных стратегических задачи МОТ: i) содействие занятости; ii) разработка и содействие мерам социальной защиты; iii) содействие социальному диалогу и трипартизму; iv) соблюдение, содействие и реализация основополагающих принципов и прав в сфере труда.

⁶ МБТ: *Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, МКТ, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г.

7. Поэтому его структура отвечает этой двуединой задаче, заключающейся в том, чтобы создать прочную базу знаний о том, что происходит в мире труда с точки зрения принципов и прав, и проанализировать эффект соответствующей деятельности МОТ, равно как и то, как ее можно усовершенствовать. Первый опыт проведения периодического рассмотрения проблем подсказывает, что нахождение правильного баланса между этими двумя элементами может быть проблематичным – и не в последнюю очередь по причине того, что ожидания различных трехсторонних участников различны. Стоит напомнить, что в ходе разработки Декларации о социальной справедливости указывалось на «коренное изменение принципов – отход от традиционных докладов, благодаря которым осуществляется распространение информации, к таким, которые стимулируют всеобщие действия; другими словами, от знаний – к действиям».⁷

8. Это представляется тем более важным, поскольку обсуждение настоящего доклада будет проводиться одновременно с рассмотрением Общего обзора Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) по восьми основополагающим конвенциям, что позволит извлечь из этого пользу.⁸ Недопущение дублирования и обеспечение максимальной взаимодополняемости между этими двумя мероприятиями требует того, чтобы соблюдался особый характер каждого из них: в Общем обзоре представлен всеобъемлющий правовой анализ; настоящий доклад – это документ политического звучания, выполняющий определенный мандат.

9. Структура доклада в полной мере соответствует этому мандату. В то же время в докладе за основу взят контекст ускоряющегося процесса изменений, о чем говорится в Декларации о социальной справедливости. В последнее время отмечается заметное укрепление консенсуса относительно определения и всеобщего характера ОППТ, которые олицетворяют собой непреходящие ценности и обязательства. Тем не менее, контекст, в котором они должны соблюдаться и поощряться, претерпевает изменения, причем с беспрецедентной скоростью. Это неизбежно сказывается на деятельности МОТ, и именно поэтому внимание уделено таким характеристикам сферы труда, которые вновь возникают или становятся более значимыми и которые, как представляется, важны для реализации ОППТ, а также новаторским инициативам, ориентированным на их анализ. В отдельных случаях таковые могут иметь спорный характер, и соответствующие позиции МОТ не вполне определены. И это хороший повод, чтобы поднять вопрос о них в настоящем докладе.

10. Это первое периодическое обсуждение ОППТ проводится в условиях кризиса в сфере труда, когда постоянно возникают вопросы относительно будущего глобализации. Но рассмотрение сути этих дебатов не является предметом настоящего доклада. При этом нельзя игнорировать реальности ни того, что условия, которые были вызваны кризисом, приводят к такой обстановке, в которой принципы свободы объединения и ведения коллективных переговоров в первую очередь оказываются под ударом, ни того, что существует угроза более широкого применения детского или принудительного труда, ни того, что дискредитируется важнейшее обязательство бороться за искоренение дискриминации в сфере занятости.

⁷ МБТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, Доклад V, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 27.

⁸ МБТ: *Giving globalization a human face*, Общий обзор по основополагающим конвенциям, касающимся прав в сфере труда в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), МКТ, 101-я сессия, Женева, 2012 г.

11. В Глобальном пакте о рабочих местах 2009 года учтены такие обстоятельства; в нем указано, что для процесса восстановления и развития важнейшим фактором являются ОППТ.⁹ Из этого следует, что начинания, направленные на преодоление кризиса, должны в полной мере соответствовать этим принципам и правам и что, безусловно, в условиях кризиса необходимо проявлять бдительность и прилагать усилия к тому, чтобы защитить их и содействовать им.

12. Одной из задач, стоящих перед МОТ и ее трехсторонними участниками, является обеспечение того, чтобы кризис не прервал прогресса в области обеспечения полного и всеобщего соблюдения ОППТ и чтобы они стали частью стратегий по выходу из кризиса. Извлечение из сегодняшних опасностей и трудностей возможностей достижения дальнейшего прогресса – сложнейшая задача. Настоящий доклад дает реальную возможность использовать объединенные усилия трехсторонних участников МОТ и возможности самой Организации, чтобы справиться с этой задачей.

⁹ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, МКТ, 98-я сессия, Женева, 19 июня 2009 г.

Глава 1

Основополагающие принципы и права в сфере труда: права и благоприятствующие условия

13. Всемирное признание четырех категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда (ОППТ) стало результатом длительного процесса, который ускорился в 1990-х годах. В то время на фоне ускорения глобализации и либерализации торговли в рамках Уругвайского раунда ГАТТ были выдвинуты предложения о том, чтобы соблюдение определенных международных трудовых норм стало предварительным условием участия в развивающейся системе многосторонней торговли. Международные дебаты по этому предложению носили весьма активный и неоднозначный характер. С точки зрения МОТ и ее мандата, вопрос заключался в том, как увязать экономический рост и социальный прогресс и как определить условия, которые «могут позволить заинтересованным лицам получить справедливую долю благ, связанных с либерализацией международной торговли, при том что каждая страна формирует по-своему содержание социальной защиты, которая наиболее соответствует» ситуации в данной стране.¹ Эти условия, как было определено, формируются четырьмя категориями ОППТ.² С этим же связан вопрос о том, как МОТ может обеспечить всеобщее применение этих принципов и прав, даже в условиях отсутствия ратификации соответствующих конвенций.

14. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (Декларация 1998 года) и Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости) рассматривают ОППТ в качестве основных трудовых принципов и прав, а также как условия, способствующие решению всех стратегических задач МОТ. Опираясь на эти положения, международное сообщество признало, что ОППТ должны играть конкретную роль в процессе широких дискуссий по вопросу о справедливой глобализации. Поскольку это первый доклад, охватывающий все четыре категории ОППТ, ниже рассматриваются основные характеристики, которые придают им особое значение с точки зрения осуществления мандата Организации.

¹ МБТ: *Социальные аспекты либерализации мировой торговли*, Административный совет, Женева, ноябрь 1994 г., GB.261/WP/SLD/1, п. 5.

² *ibid*, п. 28: «представляется естественным и логичным, что либерализация торговли требует, как минимум, признания в социальной сфере условий, позволяющих работникам свободно вести переговоры об условиях своего труда не только в индивидуальном порядке, но и коллективно».

Основополагающие принципы и права в сфере труда

15. ОППТ провозглашены в Уставе МОТ.³ Как подчеркивалось в ходе подготовительной работы над Декларацией 1998 года, «основополагающие права не являются основополагающими, потому что так заявлено в Декларации; в Декларации сказано, что они имеют основополагающее значение, потому что они являются таковыми».⁴ Эти права и принципы определяются как основополагающие не с целью создания иерархического порядка и не с целью принижения других международных трудовых норм. Напротив, как об этом заявлено в Декларации о социальной справедливости, ОППТ играют важную роль в содействии применению международных трудовых норм в целом в качестве одного из главных средств решения всех уставных задач Организации.⁵

16. ОППТ изложены в восьми основополагающих конвенциях, а также в ряде других норм МОТ.⁶ Тем не менее, их роль и влияние выходят за рамки конкретных обязательств, вытекающих из ратификации этих конвенций. Как отмечается в Декларации 1998 года, все государства-члены, даже если они не ратифицировали эти акты, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь принципы, касающиеся основополагающих прав в сфере труда, а на МОТ лежит соответствующая обязанность оказывать в этой связи помощь своим членам.⁷

17. В других источниках международного права ОППТ признаются и как права человека. ОППТ закреплены во Всеобщей декларации прав человека⁸ и в ряде основных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека,⁹ в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах¹⁰ и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах,¹¹ а также в ряде

³ МБТ: Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, МКТ, 86-я сессия, Женева, 18 июня 1998 г., Приложение, пересмотренное 15 июня 2010 г.

⁴ МБТ: Рассмотрение возможной Декларации принципов Международной организации труда, касающихся основополагающих прав и соответствующего механизма ее реализации, Доклад VII, МКТ, 86-я сессия, Женева, 1998 г., раздел II.

⁵ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, МКТ, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г.

⁶ См. глава 3, раздел D ниже.

⁷ МБТ: Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, *op. cit.*, п. 2.

⁸ Всеобщая декларация прав человека 1948 года: ст. 4 (запрещение рабства), ст. 20 (свобода ассоциаций), ст. 23 4) (право на создание профсоюзов и вступление в профсоюзы), ст. 7 (принцип недопущения дискриминации), ст. 23 2) (право на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации), ст. 25 2) (особая защита детей) и ст. 26 (право на образование).

⁹ К их числу относятся Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года и Конвенция о правах инвалидов 2006 года.

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года: ст. 8 (запрещение принудительного или обязательного труда), ст. 22 (признание права на свободу ассоциации, включая право создавать профсоюзы и вступать в них) и ст. 26 (право всех лиц на эффективную защиту против дискриминации).

¹¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года: ст. 2 (право на осуществление экономических, социальных и культурных прав без дискриминации), ст. 6 (право на свободный выбор работы), ст. 8 (право на объединение в профсоюзы, в том числе право на забастовку) и ст. 10 (защита детей от экономической и социальной эксплуатации).

региональных актов.¹² Перечень прав человека в сфере труда, признанных в актах Организации Объединенных Наций, в частности, во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, выходит за рамки ОППТ и охватывает другие права, такие как право на безопасные и здоровые условия труда, право на социальное обеспечение, право на справедливое вознаграждение за труд и право на разумное ограничение рабочего времени.¹³

ОППТ как благоприятствующие условия

18. Поскольку ОППТ – это права человека, относящиеся к работникам и работодателям, их реализация сама по себе является целью. В силу своего характера МОТ несет ответственность за стремление к формированию такого миропорядка, в котором исключен детский труд, принудительный труд и дискриминация, и где все могут свободно создавать свои организации и защищать свои интересы. Однако в Декларации о социальной справедливости также подчеркивается, что ОППТ – это условия, благоприятствующие полному решению всех стратегических задач МОТ, и что эти задачи носят неразделимый, взаимосвязанный и взаимодополняющий характер. В Преамбуле к Декларации 1998 года излагаются основные характеристики ОППТ как благоприятствующих условий: «Принимая во внимание, что для усиления связей между социальным прогрессом и экономическим ростом особое значение и смысл имеет гарантия соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда, так как она позволяет заинтересованным лицам свободно и на равных условиях требовать своей справедливой доли в богатстве, созданию которого они способствовали, а также дает им возможность полностью реализовать свой человеческий потенциал».¹⁴ Поэтому реализация ОППТ – это не только цель по своей сути, но и средство решения всех задач МОТ.

19. МОТ издавна подчеркивает особое значение свободы объединения и действенного признания права на ведение коллективных переговоров. Как отмечается в Общем обзоре восьми основополагающих конвенций, который был подготовлен в этом году КЭПКР, свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров имеют жизненно важное значение для работодателей и работников, позволяя им «устанавливать правила в отношении условий труда, в том числе заработной платы, в целях отстаивания общих требований и согласования своих соответствующих интересов».¹⁵ Свобода объединения также важна для обеспечения эффективного применения трудового законодательства, так как сильные и независимые организации работодателей и работников следят за соблюдением на практике трудового законодательства и вносят весомый вклад в повышение эффективности деятельности органов инспекции труда. Содержательный социальный диалог между независимыми сторонами – важнейшая часть процесса разработки экономической и социальной политики, в том числе политики в области занятости и социальной защиты, в которой учитываются интересы и потребности всех участников экономической жизни.

¹² Например, Африканская хартия прав человека и народов 1981 года; Американская конвенция о правах человека 1969 года; Европейская конвенция о правах человека 1950 года и Европейская социальная хартия 1961 года (в редакции 1996 г.).

¹³ См., в частности, Всеобщую декларацию прав человека, ст. 22-24, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 7.

¹⁴ МБТ: Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, *op. cit.*, Преамбула.

¹⁵ МБТ: *Giving globalization a human face*, Общий обзор, касающийся восьми основополагающих конвенций о правах в сфере труда в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года, доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), МКТ, 101-я сессия, Женева, 2012 г., п. 51.

20. Принудительный труд, дискриминация и детский труд, серьезно попирая человеческое достоинство и личную свободу, ведут к сохранению порочного круга бедности. Детский труд может иметь серьезные последствия для обучения, охраны здоровья и дальнейшего развития детей – его жертв.¹⁶ Пагубное воздействие детского труда сужает возможности молодежи с точки зрения перехода на достойную работу и в дальнейшей жизни ведет к низкому качеству занятости, низкому уровню доходов, социальной уязвимости и маргинализации. Точно так же жертвы принудительного труда и дискриминации сталкиваются с большими трудностями в получении справедливого доступа к занятости и в развитии своих профессиональных навыков. Они находятся в крайне невыгодном положении и не способны отстаивать свои трудовые права, а также сталкиваются с серьезными препятствиями, пытаясь обеспечить себе полноценную коллективную представленность в процессах социального диалога. В результате этих многочисленных исключений, которые ведут к значительным экономическим издержкам в обществе, серьезный ущерб наносится деятельности, направленной на решение стратегических задач МОТ в области занятости, социальной защиты и социального диалога.

21. Следовательно, нарушение одной категории ОППТ негативно влияет на применение и осуществление других категорий. Это особенно касается случаев, когда работники не могут реализовывать принципы свободы объединения и ведения коллективных переговоров. Если они лишены коллективного голоса, они не могут принимать мер, направленных на устранение коренных причин своей незащищенности. Разрешение проблем принудительного труда, дискриминации и детского труда редко подвластно лицам, действующим в одиночку. К тому же, чем больше бесправия вызывают такие случаи, тем больше препятствий возникает на пути осуществления права на свободу объединения.

22. Появление концепции достойного труда укрепило признание значения ОППТ для решения всех стратегических задач МОТ, а также их общего влияния на достижение цели социальной справедливости в условиях глобализации. В Декларации о социальной справедливости подчеркивается необходимость содействия ОППТ как части глобальной и комплексной стратегии МОТ по обеспечению достойного труда.¹⁷ Поэтому взаимодополняющий характер ОППТ как «прав и благоприятствующих условий» и всеобъемлющая стратегия достойного труда лежат в основе эффективного осуществления мандата МОТ и содействия социальному прогрессу.¹⁸ Соответственно, хотя реализация ОППТ сама по себе недостаточна для обеспечения социального прогресса во всем мире, она является необходимой для этого предпосылкой.

¹⁶ «Детский труд» означает работу, выполняемую детьми моложе минимального возраста, установленного законом для выполнения такой работы, либо работу, которая в силу своего пагубного характера или вредных условий считается неприемлемой для детей и поэтому запрещена.

¹⁷ МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op. cit.*, Часть I В).

¹⁸ МБТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, Доклад V, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 15: «С принципиальной точки зрения, что уже предусмотрено как в Филадельфийской декларации, так и в Декларации МОТ 1998 года, это означает, что качественные аспекты (включая соблюдение и уважение основополагающих прав) и количественные аспекты социального прогресса неотделимы друг от друга». В докладе также сформулированы элементы «комплексной стратегии», а именно взаимозависимость четырех стратегических задач, самостоятельность и солидарность, вовлечение трехсторонних участников, невмешательство в автономию государств-членов и удельный вес каждой из четырех стратегических задач в составе мер политики. В ходе обсуждения эти положения не вызвали никаких особых возражений.

Взаимосвязь экономического и социального развития

23. Экономические исследования подтверждают эмпирическими данными тот факт, что принудительный труд, детский труд и дискриминация являются главными препятствиями на пути экономического развития и приводят к сохранению бедности. Так, в 2004 году исследование МОТ/ИПЕК показало, что экономические выгоды от ликвидации детского труда будут почти в семь раз больше, чем затраты на его искоренение.¹⁹ Всемирный банк неоднократно указывал на то, как гендерная дискриминация сдерживает экономическое развитие.²⁰ Более того, аналогичными результатами исследований МОТ и ОЭСР подтверждается тот факт, что реализация ОППТ ведет к более равномерному распределению доходов и сокращению чрезмерного неравенства, тем самым закладывая основу устойчивому экономическому росту.²¹

24. Тем не менее, иногда утверждается, что ОППТ могут стать бременем, ограничивающим экономическую эффективность и конкурентоспособность, особенно в краткосрочной перспективе. Такие споры в основном возникают в отношении свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. Вместе с другими международными организациями МОТ оспаривает это утверждение, подчеркивая значение широкого взгляда, выходящего за рамки явно суженного подхода, рассматривающего лишь затраты на труд. Устойчивый экономический рост, который создает прочную основу социального прогресса, напрямую зависит от целого ряда факторов. Только при условии учета экономических выгод социальной стабильности и законности, наращивания человеческого капитала, эффекта от распределения доходов и дивидендов, связанных с ростом производительности и эффективности предприятий и обеспечиваемых осуществлением ОППТ, можно получить более точную оценку. Хотя в краткосрочной перспективе выгоды могут расширяться для тех, кто желает и может действовать вопреки положениям Декларации 2008 года, чтобы получить конкурентные преимущества от нарушения ОППТ, практика свидетельствует, что такие подходы не только противоречат условиям, вытекающим из членства в МОТ, но и не обеспечивают долгосрочных выгод предприятиям или обществу. Свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров укрепляют политическую и социальную стабильность и тем самым ведут к положительным экономическим результатам в долгосрочной перспективе.²² Так, на объемы прямых иностранных инвестиций, как правило, положительно влияет соблюдение ОППТ, что опровергает заявления о якобы имеющихся преимуществах гонки ко дну.²³

25. Эти споры, несомненно, приняли новую окраску в условиях нынешнего финансово-экономического кризиса. В ряде стран, которые глубоко страдают из-за проблем государственного долга и конкурентоспособности, структурные реформы нацелены на механизмы коллективных переговоров в целях устранения того, что в некоторых кругах называется факторами ригидности рынка труда. При этом в других странах

¹⁹ МБТ: *Investing in every child: An economic survey of the costs and benefits of eliminating child labour* (Женева, 2004 г.).

²⁰ Всемирный банк: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Вашингтон, ОК, 2001 г.).

²¹ См., например, ОЭСР: *Divided we stand: Why inequality keeps rising* (Париж, 2011 г.); МБТ: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of globalization* (Женева, 2008 г.); МБТ: *The financial and economic crises: A decent work response* (Женева, 2009 г.).

²² См., например, P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Женева, МБТ, 2000 г.).

²³ См., например, D. Kucera: "Core labour standards and foreign direct investment", in *International Labour Review*, 141/1-2, 2002.

тщательно согласованные механизмы коллективных переговоров содействуют смягчению последствий кризиса и ускорению восстановления экономики. Кризис, разразившийся после десятилетий углубляющегося неравенства, также помог высветить роль ОППТ в укреплении связи между повышением уровня производительности и ростом трудовых доходов, что имеет ключевое значение для устойчивого экономического роста.²⁴ МОТ и Международный валютный фонд подчеркивают необходимость равномерного распределения благ, связанных с ростом производительности, в целях обеспечения достаточного уровня совокупного спроса, без которого темпы экономического роста и общая численность работающих в мире не достигнут докризисного уровня.²⁵ В этой связи, согласно результатам одного из самых последних обследований МБТ, дальнейшие усилия, направленные на реализацию ОППТ, обеспечат большую равномерность распределения доходов, тем самым обеспечив стимулы, которые необходимы мировой экономике и которые в нынешних условиях государственный бюджет обеспечить не может.²⁶

ОППТ в интересах справедливой глобализации

26. Внимание, уделяемое ОППТ с 1990-х годов, в значительной степени стимулируется широко распространенным пониманием необходимости создания общепринятых минимальных «правил игры» в сфере труда, а также заинтересованностью, которая неизбежно возникает в каждой стране, следящей за достижениями других стран, которые добиваются большей сбалансированности между экономическим ростом и социальным прогрессом. Считается, что без таких правил глобализация может подрывать социальный прогресс, позволяя одним добиваться экономических успехов за счет социальных достижений других. Некоторые инициативы, направленные на создание равных условий конкуренции в контексте глобализации на основе повсеместного осуществления основополагающих прав и принципов, вызвали решительное неприятие, так как их реальные причины виделись в защите внутренних рынков от новых иностранных конкурентов. Это привело к включению пункта 5 в Декларацию 1998 года, где подчеркивается, что «трудовые нормы не должны использоваться в протекционистских целях в сфере торговли ... (и что) настоящая Декларация и механизм ее реализации никоим образом не должны использоваться для нанесения ущерба сравнительным преимуществам той или иной страны». Десять лет спустя Декларация о социальной справедливости подтвердила положения Декларации 1998 года в отношении протекционистских намерений, добавив, что «нарушение основополагающих принципов и прав в сфере труда не может применяться или иным образом использоваться в качестве законного сравнительного преимущества».²⁷

27. Эта формулировка имеет решающее значение для определения позиции международного сообщества относительно места и значения ОППТ в открытой и

²⁴ См., например, ОЭСР: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Париж, 1996 г.); ОЭСР: *International trade and core labour standards* (Париж, 2000 г.); МБТ: *Доклад Заработная плата в мире в 2010-11 годах: Политика в области заработной платы в период кризиса* (Женева, 2010 г.).

²⁵ М. Kumhof and R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, рабочий документ МВФ № 10/268 (Вашингтон, ОК, МВФ, 2010 г.); МБТ: *World of Work Report 2010: Making markets work for jobs* (Женева, 2011 г.); R. Torres: *Wage and the global crisis: Evidence and policy issues*, документ, подготовленный Международным институтом социально-трудовых исследований для Конференции высокого уровня по тенденциям в области заработной платы в Европе, Брюссель, 15 сентября 2011 г.

²⁶ См. МБТ: *World of Work Report 2011*, op. cit.

²⁷ МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, op. cit., Часть I A) iv).

переживающей глобализацию международной системе. Тем не менее, текущие дебаты показывают, что по-прежнему высказываются серьезные опасения, в частности, по двум вопросам. Первый связан с продолжающимся ростом неравенства как внутри стран, так и между ними. Если реализации ОППТ отводилась роль одного из главных механизмов, позволяющих каждому человеку в сфере труда претендовать на справедливую долю благ от глобализации, то по этому показателю можно считать, что надежды не оправдались. Тогда возникает вопрос: объяснимо ли то, что неприемлемые уровни неравенства в значительной степени связаны с несоблюдением ОППТ, или же существуют другие причины. Суть второго вопроса заключается в том, что нынешний кризис возродил опасения, что существующие механизмы реализации ОППТ просто-напросто недостаточны для создания равных условий, которые предвидели некоторые круги. Утверждается, что несмотря на приложенные усилия, кто-то все еще играет не по правилам и что не было приложено надлежащих усилий, чтобы заставить их следовать правилам игры.

28. Обе эти темы поднимают фундаментальные вопросы об эффективности деятельности МОТ по реализации ОППТ в соответствии с Декларацией 1998 года и Декларацией о социальной справедливости, а также о приверженности, роли и вкладе других участников. Вопрос состоит не в том, следует ли соблюдать ОППТ. В ходе подготовительной работы над Декларацией 1998 года было отмечено, что в силу самой природы рассматриваемых принципов и прав реализация ОППТ не может ставиться в зависимость от уровня развития страны.²⁸ С учетом сложившихся условий вопрос должен быть следующим: *каким образом* ОППТ могут быть оптимально учтены в экономической и социальной политике. Этот вопрос имеет особое значение не только для стран, которые сталкиваются с экономическими трудностями, но и для стран, стремящихся обеспечить более широкий и устойчивый характер национального развития.

29. Главная цель настоящего периодического обсуждения – рассмотреть эти основополагающие вопросы. В частности, периодическое обсуждение дает возможность укрепить коллективную приверженность ОППТ и определить наиболее целесообразные пути воплощения этой приверженности в эффективные действия.

²⁸ В выступлении Генерального директора на конференции Группы семи по вопросам занятости в 1996 г. были названы три причины, почему соблюдение принципов и прав, которые позднее стали называться ОППТ, не может ставиться в зависимость от уровня развития страны: i) «Для того чтобы государство, защищая свой выбор или предпочтения, могло на законных основаниях отказаться от участия международного сообщества в связи с уровнем и содержанием социальной защиты, в этой стране должна, как минимум, существовать возможность делать выбор или выражать предпочтения. Поэтому должны признаваться личные и коллективные свободы работников, в частности, свобода объединения»; ii) «... права, которые уже признаны как присущие человеческому достоинству во Всеобщей декларации прав человека ...»; iii) «... запрещение принудительного труда и свобода объединения (...) являются предпосылками свободы и прозрачности на рынке труда и могут рассматриваться как естественное расширение свободной торговли на мировом рынке ...». МБТ: *The social dimension of the liberalization of international trade*; выступление Генерального директора Международного бюро труда на конференции Группы семи по вопросам занятости, G/E.C./1996/2 (Женева, 1996 г.).

Глава 2

Тенденции и пробелы в реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда

30. В настоящей главе учтен фактор взаимодополняемости Декларации 1998 года и Декларации о социальной справедливости, включая поощрительный характер их соответствующих механизмов реализации, с тем чтобы представить краткий обзор ситуации с точки зрения ратификации основополагающих конвенций, а также представлена глобальная картина проявляющихся тенденций и пробелов, в том что касается практических мер, направленных на реализацию четырех категорий ОППТ. Он основан на последних четырех Глобальных докладах, опубликованных в период 2008-11 годов, и на анализе, осуществленном КЭПКР для Общего обзора этого года.¹

А. Ситуация с ратификацией основополагающих конвенций

31. Уровень ратификации основополагающих конвенций составляет 90%. На 31 декабря 2011 года зарегистрировано в общей сложности 1.326 ратификаций восьми основополагающих конвенций из потенциально возможного числа ратификаций – 1.464 – 183 государствами-членами МОТ. После начала в 1995 году кампании за ратификацию основополагающих конвенций (см. главу 3) их уровень ратификации возрос на 68%, при этом наибольшее число ратификаций приходится на Конвенцию 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

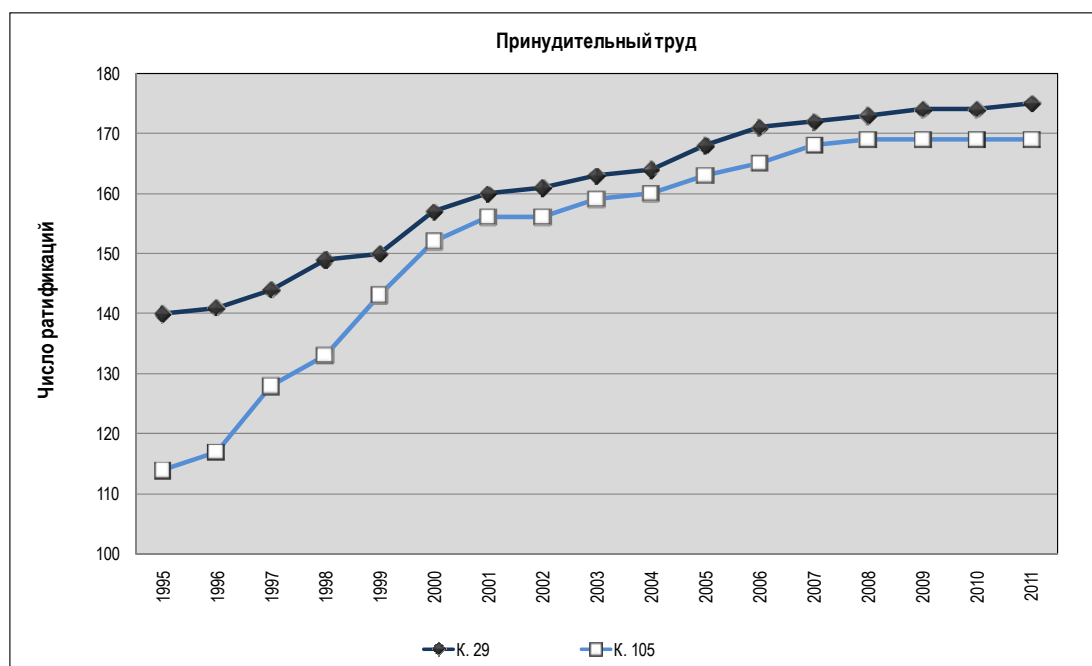
32. Чтобы достичь поставленной Генеральным директором цели всеобщей ратификации к 2015 году, на сегодняшний день необходимо обеспечить 138 ратификаций 48 государствами-членами (см. рисунок 2.2). Конвенции 29 и 182 являются наиболее ратифицируемыми основополагающими конвенциями, при этом отмечено, соответственно, 175 и 174 ратификации. Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) по-прежнему имеет наименьшее число ратификаций (150) из числа основополагающих конвенций.

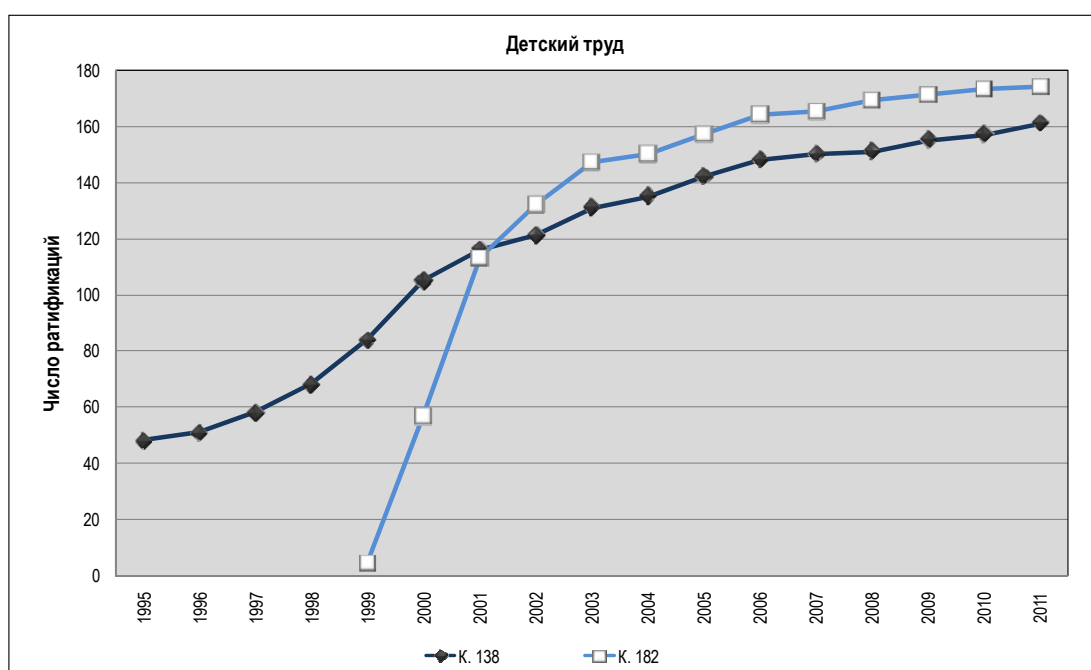
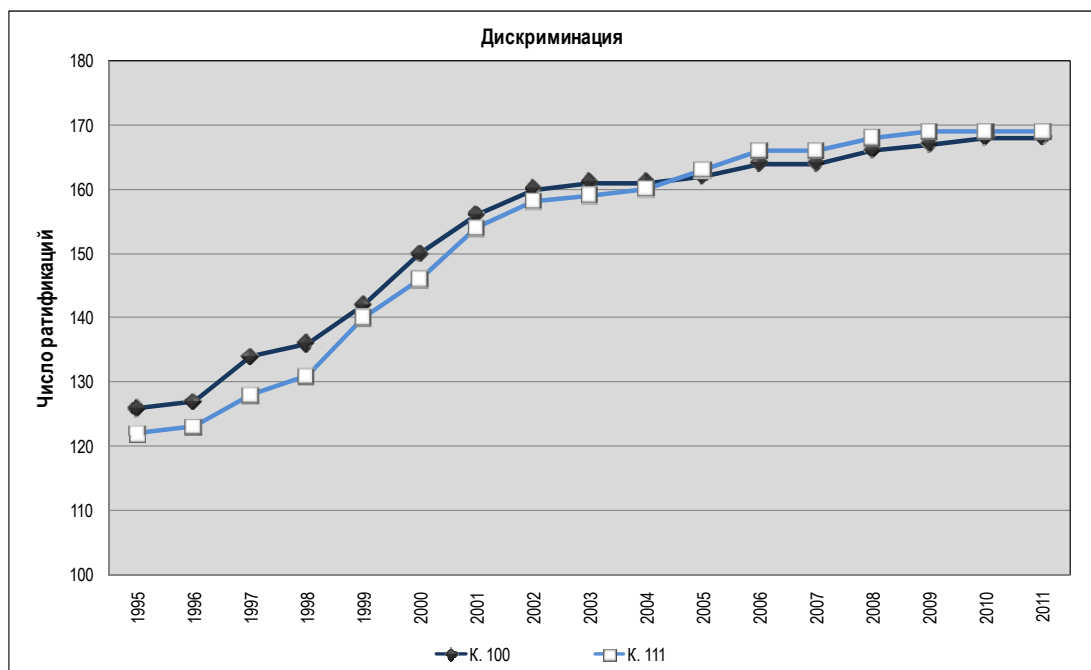
¹ МБТ: *Giving globalization a human face*, Общий обзор по основополагающим конвенциям, касающимся прав в сфере труда в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (ст. 19, 22 и 35 Устава МОТ), Доклад III (Часть 1B), МКТ, 101-я сессия, Женева, 2012 г.

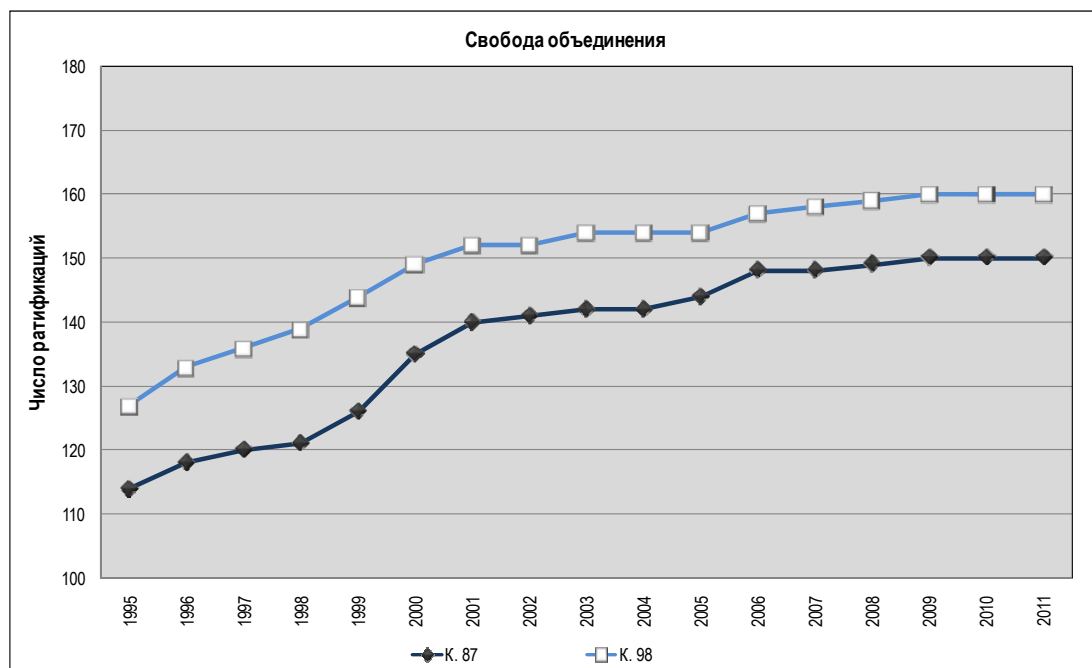
Таблица 2.1. Ратификации основополагающих конвенций после 1995 г.

Конвенция №	Новые ратификации после начала кампании за ратификацию в 1995 г.	Общее число ратификаций на 31 декабря 2011 г.
К. 29	35	175
К. 87	36	150
К. 98	33	160
К. 100	42	168
К. 105	55	169
К. 111	47	169
К. 138	113	161
К. 182	174	174
Итого	535	1.326

Рисунок 2.1. Рост ратификаций основополагающих конвенций, начиная с 1995 г.







33. За последние пять лет наиболее широко ратифицируемыми были конвенции, касающиеся детского труда. За исключением Конвенций 138 и 182 темпы ратификации шести основополагающих конвенций существенно снизились с 2007 года. Всеобщая ратификация этих основополагающих конвенций остается важнейшей задачей, особенно если учесть, что 11 из 20 ратификаций за последние пять лет были получены от новых членов Организации. Кроме того, применение основополагающих конвенций не было расширено на значительное число территорий вне метрополии (см. таблицу 2.2).

Рисунок 2.2. Общее число ратификаций и недостающее их число по каждой основополагающей конвенции

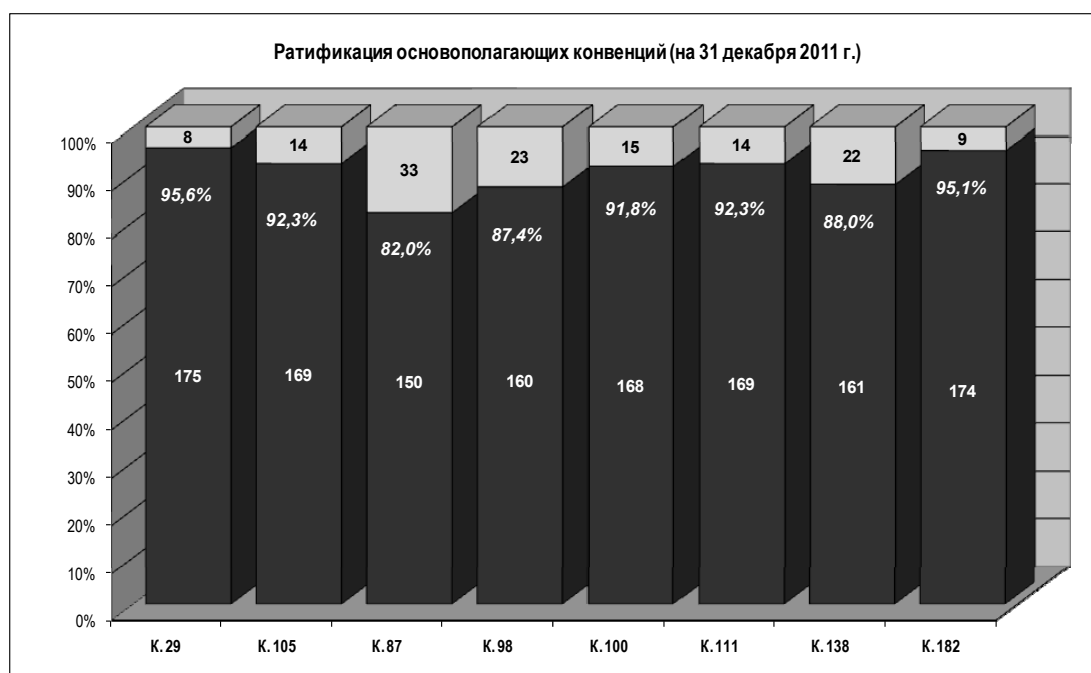


Таблица 2.2. Состояние по основополагающим конвенциям в отношении территорий вне метрополий

Государство-член	Территория вне метрополии	Не распространенные на территорию ратифицированные конвенции
Австралия	остров Норфолк	111, 182
Китай	Гонконг, САР	100, 111
Дания	Фарерские острова	100, 111, 138, 182
	Гренландия	98, 100, 111, 138, 182
Франция	Французская Полинезия, Новая Каледония	138, 182
	Французские Южные и Антарктические территории	29, 100, 105, 138, 182
Нидерланды	Аруба	98, 100, 111
	Курасао, Сент-Мартен	98, 100, 111, 138, 182
Новая Зеландия	Токелау	98, 182
Соединенное Королевство	Ангилья, Бермудские острова, Британские Виргинские острова, остров Мэн, Джерси, Монсеррат	100, 111, 138, 182
	Фолклендские острова (Мальвинские острова), Гернси, остров Св. Елены	100, 111, 138
	Гибралтар	111, 138, 182
США	Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Пуэрто-Рико, Виргинские острова США	105, 182

34. Даже несмотря на то что уровень ратификаций основополагающих конвенций составляет более 90%, охват ими населения мира значительно ниже, поскольку некоторые страны, не ратифицировавшие основополагающих конвенций, имеют весьма большую численность населения. Поразительно и то, что более половины населения мира приходится на страны, не ратифицировавшие ни ту, ни другую конвенцию о свободе объединения и о ведении коллективных переговоров. В отличие от этого, Конвенцией 1951 года о равном вознаграждении (100) охвачено почти 95% населения мира (см. таблицу 2.3).

Таблица 2.3. Доля (в %) населения мира, охваченного основополагающими конвенциями^а

	К. 29	К. 105	К. 87	К. 98	К. 100	К. 111	К. 138	К. 182
Доля (в %) населения мира, охваченного ратификацией	74,6	75,2	45,9	49,6	94,4	91,3	70,3	81
Страны, не охваченные ратификацией конвенции ^б	Северная и Южная Америка: США Азия: Афганистан, Бруней-Даруссалам, Китай, Республика Корея, Республика Молдова, Маршалловы Острова, Тувалу	Азия: Бруней-Даруссалам, Китай, Япония, Республика Корея, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Мьянма, Сингапур, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Тувалу, Вьетнам	Африка: Гвинея-Биссау, Кения, Марокко, Сомали, Судан Северная и Южная Америка: Бразилия, США Арабские государства: Бахрейн, Ирак, Иордания, Ливан, Оман, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты Азия: Афганистан, Бруней-Даруссалам, Китай, Индия, Исламская Республика Иран, Республика Корея, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Непал, Новая Зеландия, Сингапур, Соломоновы Острова, Таиланд, Тувалу, Вьетнам Европа: Узбекистан	Африка: Сомали Северная и Южная Америка: Канада, Мексика, США Арабские государства: Бахрейн, Оман, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты Азия: Афганистан, Бруней-Даруссалам, Китай, Индия, Исламская Республика Иран, Республика Корея, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Мьянма, Соломоновы Острова, Таиланд, Тувалу, Вьетнам	Африка: Либерия, Сомали Северная и Южная Америка: Суринам, США Арабские государства: Бахрейн, Оман, Катар, Кувейт Азия: Бруней-Даруссалам, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Мьянма, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Тувалу	Северная и Южная Америка: Суринам, США Арабские государства: Оман Азия: Бруней-Даруссалам, Япония, Малайзия, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Мьянма, Сингапур, Соломоновы Острова, Таиланд, Тимор-Лешти, Тувалу	Африка: Либерия, Сомали Северная и Южная Америка: Канада, Мексика, Сент-Люсия, Суринам, США Арабские государства: Бахрейн, Саудовская Аравия Азия: Австралия, Бангладеш, Индия, Исламская Республика Иран, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Мьянма, Новая Зеландия, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Тувалу, Вануату Европа: Туркменистан	Африка: Эритрея, Сомали Северная и Южная Америка: Куба Азия: Индия, Мальдивская Республика, Мьянма, Маршалловы Острова, Соломоновы Острова, Тувалу

^а Количественные данные о населении мира заимствованы из: Организация Объединенных Наций: *World Population Prospects: The 2010 Revision*. В том случае если данные отсутствовали, использованы другие источники в отношении: Антигуа и Барбуды (оценочные данные за май 2010 г. http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda); Доминики (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm> estimate 2008); Маршалловых Островов (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html> estimate 2000); Сент-Китса и Невиса (<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>); Тувалу (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html> estimate 2010). Приведенные данные охватывают все население, а не только задействованную рабочую силу и поэтому могут быть использованы лишь как приближенное значение численности лиц, потенциально исключенных из сферы охвата той или иной основополагающей конвенции. Эти данные не учитывают население, проживающее на территориях вне метрополии; в них также не принимается во внимание тот факт, что отдельные категории работников исключены из сферы действия некоторых конвенций или в силу той гибкости, которая предусмотрена в рамках отдельных конвенций.

^б Страны, выделенные курсивом, хотя и ратифицировали конвенцию, впоследствии денонсировали ее.

35. Ситуация, в которой находятся 48 государств-членов МОТ, не ратифицировавших основополагающих конвенций, и причины этого разнятся весьма существенно; все это доводится до сведения Административного совета в соответствии с механизмом реализации Декларации 1998 года.² Что касается 138 случаев отсутствия ратификации,³ большинство соответствующих стран (83%) заявляет о намерении ратифицировать эти акты (62%) или указывает, что вопрос о ратификации рассматривается (21%). Многие из соответствующих стран отмечают, что они активно прорабатывают вопрос о ратификации (хотя в отдельных случаях об этом идет речь уже на протяжении ряда лет). Лишь в 14% случаев отсутствия ратификации основополагающих конвенций это является результатом официально заявленной физической невозможности или отсутствия намерений ратифицировать эти акты. Оставшиеся 3% случаев отсутствия ратификации касаются одного государства-члена, которое не определило своей позиции и не сообщило МБТ о своих намерениях относительно ратификации некоторых основополагающих конвенций.⁴

36. Независимо от своих намерений, многие из соответствующих государств-членов указывают, что ратификация была отложена или не состоялась по причине того, что их законодательство не отвечает конкретным требованиям соответствующих конвенций. Тем не менее, многие из них также указывают, что они активно занимаются пересмотром национального законодательства в целях обеспечения более строгого соблюдения норм. Однако для некоторых стран отдельные положения конвенций представляют собой основное препятствие на пути их ратификации. Характерные и давнишние примеры включают принципы профсоюзного плюрализма Конвенции 87 и положение, предусмотренное в Конвенции 29, о том, что обязательная воинская повинность должна носить исключительно военный характер.⁵ Другие страны ссылаются на мнение контрольных органов МОТ относительно права на забастовку и на труд заключенных как на препятствие, затрудняющее ратификацию.⁶

37. Многие нератифицировавшие государства отмечают, что в их национальных конституциях, законодательстве и нормативно-правовых актах признается право на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного и обязательного труда и недопущение дискриминации в области труда и занятий.⁷ Несмотря на то что запрет детского труда не предусмотрен в конституциях некоторых государств, почти во всех странах этот принцип признается в рамках «их политических мер, законодательных и/или нормативно-правовых актов за счет создания системы обязательного и бесплатного образования и установления минимального возраста для приема на работу».⁸

38. Однако, нератифицировавшие государства отмечают также существующие вызовы с точки зрения соблюдения, содействия и реализации ОППТ. Эти вызовы, как правило, связаны с отсутствием общественного осознания остроты проблем, недостатком

² МБТ: Обзор ежегодных докладов, представляемых в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Административный совет, 310-я сессия, Женева, март 2011 г., GB.310/3. См. также МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., Часть VI.

³ Эта цифра включает случаи, когда основополагающая конвенция до сих пор не ратифицирована (136 случаев), а также два случая, когда основополагающая конвенция, первоначально ратифицированная, впоследствии была денонсирована.

⁴ Китай в отношении Конвенций 29, 87, 98 и 105.

⁵ Республика Корея.

⁶ Новая Зеландия (действия взаимопонимания) и Малайзия, соответственно.

⁷ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., Часть I, глава 2.

⁸ МБТ: Обзор ежегодных докладов, представляемых в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, op. cit., п. 47; см. также пп. 24, 37 и 67.

информации и данных, социальными и культурными традициями, социально-экономическими условиями, правовыми положениями, преобладающей практикой в сфере занятости, недостатком потенциальных возможностей ответственных государственных ведомств и организаций работодателей и работников, а также отсутствием социального диалога. В соответствии с механизмом реализации Декларации 1998 года МБТ оказывало странам техническое содействие в этих областях, но при этом его практические действия ограничивались в силу дефицита средств (см. главу 3).

В. Динамичная глобальная картина по категориям ОППТ: основные тенденции

1. Свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров

39. Право всех работников и работодателей создавать организации и вступать в них по своему усмотрению, чтобы в условиях свободы защищать свои соответствующие интересы и вести коллективные переговоры, является важной основой достойного труда и стержневым элементом демократии. Такой специальный статус, подтвержденный Декларацией о социальной справедливости, тем не менее, не означает, что эти принципы и права получили всеобщее признание. В период после рассмотрения в 2008 году последнего Глобального доклада, посвященного свободе объединения, отмечались различные проявления с точки зрения как признания и защиты этих прав, так и сферы их применения.

Свобода объединения и гражданские свободы

40. Принципы свободы объединения не могут быть в полной мере реализованы, если не соблюдаются гражданские свободы. Это означает, что в условиях широкомасштабного запрещения гражданских и демократических свобод работники и работодатели часто оказываются в ситуации, когда попираются их основополагающие права, особенно там, где господствующая политическая система не допускает наличия независимых организаций или их деятельности. Вся история МОТ свидетельствует, насколько тесно взаимосвязана борьба за такие свободы в процессе демократизации и насколько реальный прогресс в их соблюдении зависит от трансформационных политических процессов. Страны Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы и Африки являются наглядными тому примерами самого недавнего прошлого. Однако сегодня акцент перемещается в сторону арабских государств, где исторические преобразования, начатые в Тунисе в начале 2011 года, открыли широкие новые перспективы. Египет фактически покончил с десятилетиями законодательно навязываемой профсоюзной монополией, и в настоящее время в стране впервые осуществляется регистрация независимых организаций, а новый закон о профсоюзах, одобренный кабинетом министров, должен вскоре вступить в силу. Перед Ливией стоит задача разработки новой системы трудовых отношений, соответствующей ратифицированным страной конвенциям; раздираемый боевыми действиями Ирак столкнулся с задачей демонтажа навязанной единой профсоюзной системы.

41. Навязанные профсоюзные монополии, в настоящее время весьма немногочисленные, тем не менее по-прежнему присутствуют на всех континентах, лишая огромное число работников права на создание организаций по собственному усмотрению. И все меньше число тех стран, в которых все еще запрещены все формы подлинных организаций работников. Указом, приведшим к учреждению Всеобщей федерации профсоюзов Омана в феврале 2010 года, был положен конец подобной ситуации, а введением нового закона в конце 2011 года, касающегося организаций работников, на фоне важных политических преобразований в Мьянме также открываются новые перспективы поступательного развития.

42. Там, где законодательством не запрещено создание организаций, атмосфера насилия и запугивания может приводить к тем же результатам. Хотя цифры и существенно снизились по сравнению с предыдущими годами, Международная конфедерация профсоюзов (МКП) зарегистрировала 90 случаев убийств членов профсоюзов во всех странах мира в 2010 году;⁹ эта цифра остается стабильной в течение последних пяти лет. Некоторые из наиболее затронутых стран принимают решительные меры в случае таких преступлений. В Колумбии правительство увеличило ассигнования, направляемые на защиту профсоюзных деятелей от угроз и насилия, а также на расследования и судебные преследования уличенных в таких преступлениях лиц, признав, что жизненно необходимо положить конец безнаказанности виновников таких актов.¹⁰ Правительство Филиппин создало национальный трехсторонний орган мониторинга в целях расследования возможных случаев насилия против профсоюзных деятелей для того, чтобы гарантировать наказание виновных. Правительство приняло также меры по информированности общественности в целях создания условий, не допускающих проявлений насилия. В том числе был принят программный документ, подписанный представителями вооруженных сил, о принятии совместных и коллективных мер, нацеленных на содействие и защиту прав работников.

*Исключение отдельных категорий работников:
хронические трудности, обнадеживающие меры*

43. Несмотря на то что свобода объединения является всеобщим правом всех работников и работодателей, отдельные категории, в частности, госслужащие, сельскохозяйственные рабочие, работники свободных экспортных зон, трудовые мигранты, особенно те из них, кто находится на нелегальном положении, домашние работники, а также самозанятые лица постоянно лишаются, полностью или частично, права на объединение в организации и на ведение коллективных переговоров в значительном числе стран. Многообещающие меры предпринимаются рядом стран в отношении домашних работников после принятия МОТ в 2011 году нормативных положений по этой категории работников.

*Антипрофсоюзная дискриминация и надлежащая защита
со стороны государства: многочисленные проблемы,
незначительный прогресс*

44. Антипрофсоюзная дискриминация, предполагаемая или реальная, если ее не предупредить и не сделать ее наказуемой, может свести на нет любые попытки внедрить принципы свободы объединения. Частые проявления антипрофсоюзной дискриминации и неадекватность защиты от нее являются постоянным источником беспокойства и предметом 24% случаев жалоб, поданных в период 2007-11 годов в Комитет по свободе объединения (КСО). Либо по причине неадекватности законодательных актов, либо в силу того, что органы инспекции труда и суды по трудовым вопросам не имеют достаточных средств или лишены компетентных кадров для быстрого и эффективного рассмотрения дел, реальность для многочисленной армии работников заключается в том, что объединение в организации или проявление политической активности чреваты негативными последствиями. Тем не менее, проводятся важные инициативы, особенно в странах, которые осуществляют пересмотр своих механизмов урегулирования трудовых споров и устанавливают специальные процедуры, связанные с возможными нарушениями принципов свободы объединения, в целях незамедлительного обеспечения более эффективной защиты против дискриминации.

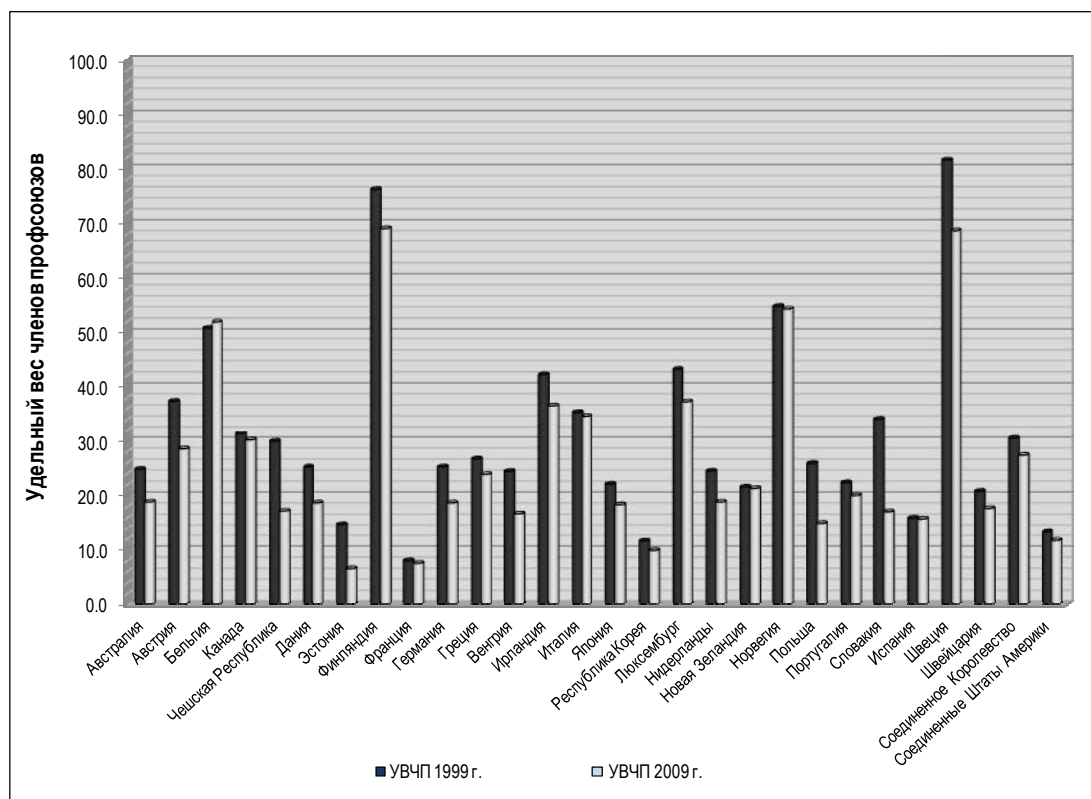
⁹ МКП: Annual survey of violations of trade union rights 2011 (Брюссель, 2011 г.).

¹⁰ МБТ: Доклад Комитета экспертов о применении конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1А), МКТ, 101-я сессия, Женева, 2012 г., замечание, Колумбия, Конвенция 87. Комментарии КЭПКР доступны в базе данных NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

Свобода объединения и ведение коллективных переговоров на практике

45. Весьма полезно взглянуть на тенденции с точки зрения соблюдения принципов свободы объединения, принимая во внимание то, насколько эти принципы реализуются на практике. В этом отношении основными данными являются удельный вес членов профсоюзов и масштабы охвата коллективными переговорами; имеющиеся данные по странам Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) свидетельствуют, что численность членов профсоюзов в процентном отношении к общей численности наемных работников сократилась во многих странах за последние десять лет. Сфера охвата коллективными переговорами, как правило, шире, чем сфера охвата профсоюзов в странах с доходами выше средних, особенно там, где коллективные переговоры с несколькими работодателями осуществляются на национальном или отраслевом уровнях и где применяется практика распространения коллективных соглашений не только на стороны, подписавшие соглашение. Несмотря на то что сфера охвата коллективными переговорами в некоторых странах сузилась, в значительной степени в силу отмены государственного регулирования, децентрализации процесса коллективных переговоров и/или свертывания поддержки, оказываемой процессу коллективных переговоров со стороны государственных органов, она оставалась сравнительно стабильной в других государствах и даже расширялась в ряде стран.¹¹

Рисунок 2.3. Удельный вес членов профсоюзов (УВЧП) в странах ОЭСР, 1999 и 2009 гг.

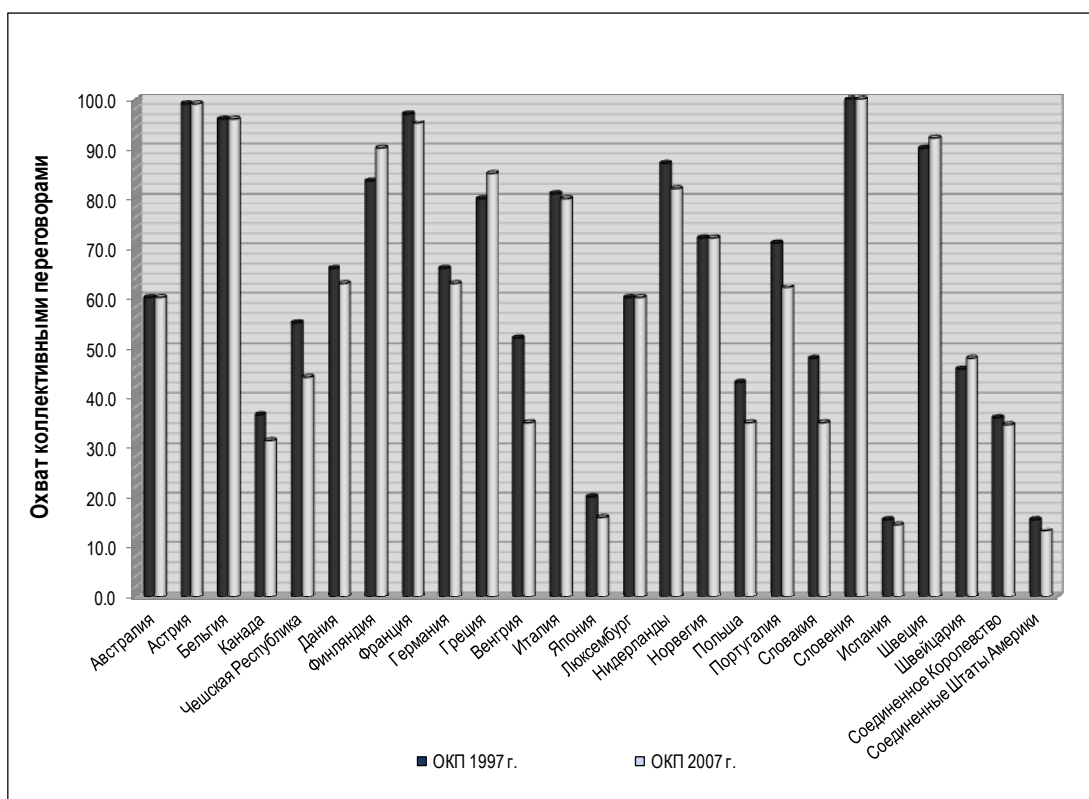


Источник: База данных по институциональным характеристикам профсоюзов. Установление заработной платы. Вмешательство со стороны государства и социальные договоры в 34 странах в период 1960 и 2007 гг., версия 3 (2011 г.).

¹¹ Например, в Аргентине и Уругвае.

46. Данные о тенденциях, проявляющихся в численности членов профсоюзов в развивающихся странах, весьма скудны. Что касается стран, по которым имеются статистические данные, отмечаются существенные различия в зависимости от того, рассчитывается ли численность членов профсоюзов и участие в коллективных переговорах как соотношение к общей численности наемных работников или как доля в процентах от всей численности рабочей силы, включая samozанятых работников неформальной экономики.¹² Крупная неформальная экономика многих стран существенно сокращает потенциальную сферу охвата коллективными переговорами.

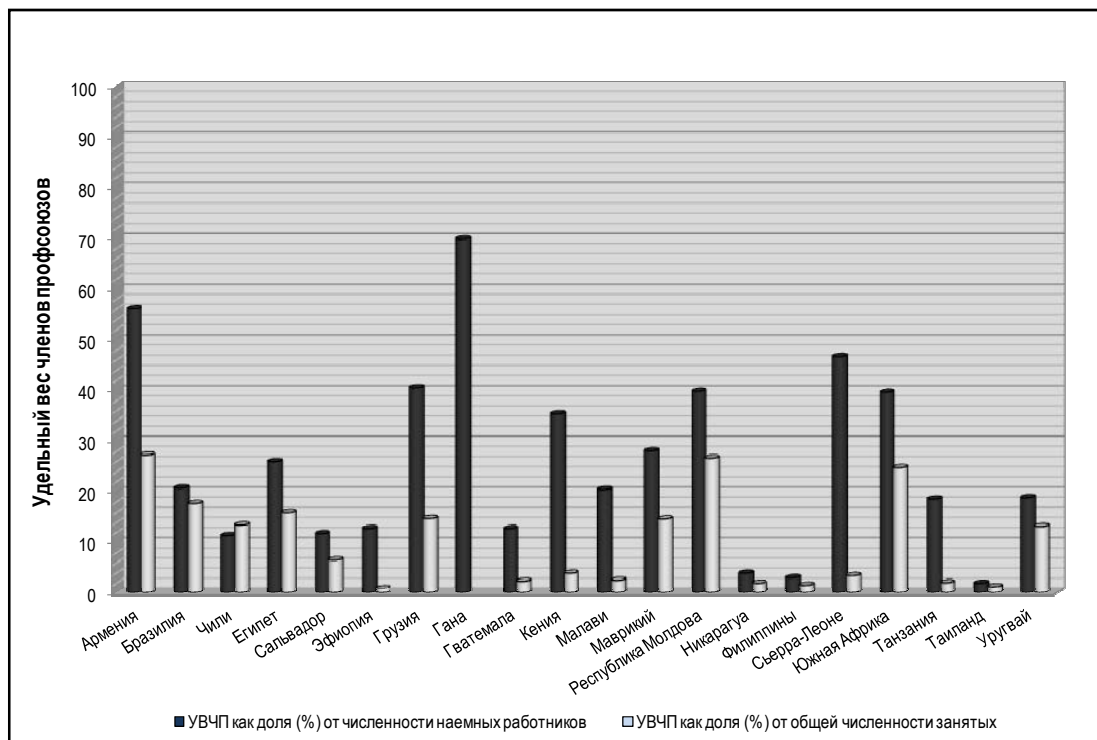
Рисунок 2.4. Охват коллективными переговорами (ОКП) в странах ОЭСР, 1997 и 2007 гг.



Источник: База данных по институциональным характеристикам профсоюзов. Установление заработной платы. Вмешательство со стороны государства и социальные договоры в 34 странах в период 1960 и 2007 гг., версия 3 (2011 г.).

¹² S. Hayter and V. Stoevska: "Social dialogue indicators: Trade union density and collective bargaining coverage", *Dialogue technical brief* (Международное бюро труда, Женева, 2010 г.).

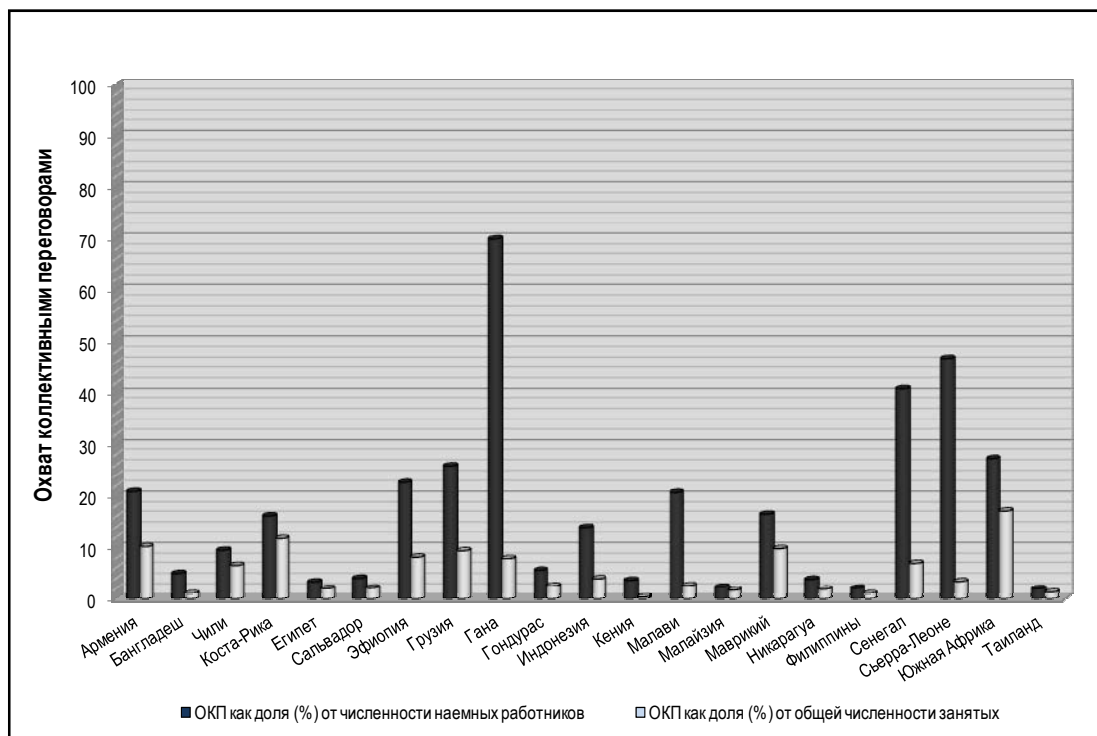
Рисунок 2.5. Удельный вес членов профсоюзов в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, ок. 2007 г.



Примечание: Кения – только частный сектор.

Источник: Данные из S. Hayter и V. Stoevska (2010 г.).

Рисунок 2.6. Охват коллективными переговорами в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, ок. 2007 г.



Примечание: Кения – только частный сектор.

Источник: Данные из S. Hayter и V. Stoevska (2010 г.).

Свобода объединения и ведение коллективных переговоров в период кризиса

47. С началом сегодняшнего кризиса стало очевидным значение ряда ключевых политических проблем, которые уже пользовались пристальным вниманием в контексте усиливающейся конкурентной борьбы в процессе глобализации. Эти проблемы, в частности, сконцентрировались на экономических показателях – позитивных или негативных – результатах ведения коллективных переговоров, сказывающихся на коллективных переговорах и их последствиях для экономической эффективности работы предприятий и для перераспределения доходов, и они учитывали важность определенной степени централизации процесса ведения коллективных переговоров и расширения сферы охвата коллективными соглашениями. Все эти вопросы следует рассматривать в разрезе обязательства, налагаемого на государства-члены, – содействовать действительному проведению коллективных переговоров и укреплять присущий этому процессу добровольный характер.

48. Процесс коллективных переговоров доказал свою важность во многих странах как элемент согласованных действий в условиях кризиса.¹³ Благодаря коллективным переговорам работодатели и профсоюзы, иногда при помощи государства, добивались заключения согласованных договоров, которые обеспечивали сокращение издержек в краткосрочном плане, гарантировали сохранение рабочих мест за счет режима неполного рабочего времени и/или временных отпусков и обеспечивали гарантии выплаты заработной платы. В странах с тщательно координируемой системой коллективных переговоров, имеющей достаточно широкий охват, это имело контрциклический эффект и содействовало сбалансированности процесса восстановления.¹⁴ Учреждения, занимающиеся проведением коллективных переговоров, в ряде стран обеспечивали более быструю и гибкую адаптацию к условиям экономического спада и при этом смягчали некоторые негативные последствия для занятости. Государственная политика играла важную роль в поисках согласованных решений и в недопущении дефляции конкурентной заработной платы, к примеру, благодаря расширению сферы действия коллективных соглашений.

49. В отличие от этого, установленные системы коллективных переговоров и соглашений/договоров стали предметом критического анализа в ряде стран Европы, а также в США,¹⁵ при этом основное внимание уделялось государственному сектору. Несмотря на то что контрольные органы МОТ до сих пор не имели возможности рассмотреть большинство из этих случаев, следует отметить, что некоторые реформы привели к существенному сокращению сферы охвата коллективных переговоров. Там, где к этим процессам привлекались международные организации, такие как Международный валютный фонд (МВФ), в плане их финансовой поддержки, сотрудничество с МОТ доказало свою безусловную важность в обеспечении целостности ОППТ (см. главу 4).

2. Упразднение всех форм принудительного и обязательного труда

Масштабы принудительного труда

50. В 2005 году, по оценкам МБТ, в мире насчитывалось не менее 12,3 млн женщин, мужчин и детей, принуждаемых к труду, из которых 9,8 млн было задействовано в частном секторе экономики. Ежегодные незаконные прибыли от торговли людьми в

¹³ V. Glassner and M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE, рабочий документ № 10 (МБТ, Женева, 2010 г.).

¹⁴ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE, рабочий документ № 23 (МБТ, Женева, 2011 г.).

¹⁵ См., например: Греция, Португалия, Румыния, Словакия, Испания и штат Висконсин, США.

целях сексуальной и трудовой эксплуатации, по оценкам, достигают 32 млрд долл. США, а жертвы принудительного труда, по расчетам, ежегодно теряют не менее 21 млрд долл. США доходов по причине невыплаченной заработной платы и комиссионных вербовочных служб.¹⁶ В настоящее время МБТ осуществляет подготовку новых глобальных расчетных данных по принудительному труду, которые будут готовы к июню 2012 года. Вырисовывающаяся картина свидетельствует о сокращении числа стран, в которых принудительный труд навязывается государством, тогда как принудительный труд в частном секторе экономики может быть на подъеме. Отмечается также рост подтвержденных случаев, связанных с внутренним или трансграничным передвижением лиц.

51. Отсутствие достоверных национальных статистических данных препятствует разработке эффективной и целенаправленной политики. Заметный прогресс достигнут по сбору и накоплению данных, касающихся выявленных жертв принудительного труда и торговли людьми, однако это позволяет выявить лишь малую толику реальных случаев такой практики. Ряд стран, в которых начиная с 2005 года проводятся пилотные страновые обследования, подтверждает, что реально выявляется немногим более 1% всех случаев принудительного труда и что принудительный труд применяется преимущественно локально в определенных географических регионах и в отдельных экономических секторах. Это дает основание предположить, что при эффективной и целенаправленной политике и достаточных ресурсах принудительный труд может быть искоренен в ближайшем будущем.

52. На сегодняшний день нет веских свидетельств, позволяющих оценить последствия глобального экономического кризиса для масштабов и форм принудительного труда. При этом существует опасность того, что кризис заставит правительства пойти на свертывание завоеванных большой ценой мер предупреждения, содействия и реинтеграционных усилий в интересах групп лиц, которые могут подвергаться риску оказаться в условиях принудительного труда.

Новое законодательство, но недостаточное обеспечение исполнения

53. КЭПКР указывает в Общем обзоре этого года, что начиная с 2007 года были отменены или скорректированы некоторые законодательные акты, позволяющие применение принудительных форм труда в целях производства или оказания услуг как средства политического принуждения или воспитания, наказания за выражение и отстаивание своих политических взглядов, за различные нарушения трудовой дисциплины или за участие в забастовках.¹⁷ Однако, по-прежнему отмечаются случаи, когда государства напрямую навязывают принудительный или обязательный труд либо в целях производства или оказания услуг, либо в качестве наказания. В некоторых странах, как, например, на юге Судана, несмотря на прогресс в последнее время, также отмечаются случаи похищения мужчин, женщин и детей в условиях вооруженных конфликтов. Навязывание принудительного труда национальными органами власти и военными властями по-прежнему вызывает озабоченность в Мьянме, несмотря на многолетние и неослабные усилия МОТ, направленные на устранение такой практики.

54. Тенденция к более широкомасштабному правовому охвату принудительного труда и преступлений, связанных с торговлей людьми, продолжается, при этом страны вносят поправки в свои уголовные кодексы или принимают специальные законы по борьбе с торговлей людьми и принудительным трудом. В докладе, опубликованном в

¹⁶ МБТ: *Цена принуждения*, Глобальный доклад, подготовленный в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(В), МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

¹⁷ Данный раздел построен на докладе МОТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., Часть III.

2009 году Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УООННП),¹⁸ отмечается, что в 125 проанализированных странах из 150 приняты законодательные акты против торговли людьми, в особенности после вступления в силу Палермского протокола 2003 года.¹⁹ В ряде случаев законы по борьбе с торговлей людьми по-прежнему ограничиваются лишь некоторыми формами торговли людьми, например торговлей детьми в целях сексуальной эксплуатации.

55. После опубликования Глобального доклада 2009 года существенный прогресс был достигнут на Ближнем Востоке и в странах Совета сотрудничества стран Залива, где практически во всех странах в настоящее время торговля людьми причислена к разряду противозаконных деяний. В Европейском союзе в апреле 2011 года вступила в силу новая Директива, объявившая вне закона принудительное нищенство и попрошайничество, помимо других форм эксплуатации. Что еще более важно, ею предусмотрены повышенные уровни защиты жертв, включая специальные меры защиты детей, подвергшихся практике торговли людьми.²⁰ Новые или пересмотренные законодательные акты приняты также в Азии, как, например, Закон о торговле людьми от 2007 года (с поправками 2010 г.) в Малайзии и поправки к разделу 244 Уголовного кодекса Китая, которыми предусмотрено уголовное наказание за принудительный труд и учтены такие преступления, как вербовка или транспортировка лиц для принудительного труда.

56. Тем не менее, несмотря на новое законодательство и растущую международную озабоченность, как представляется, незначительный прогресс достигнут с точки зрения судебного преследования лиц за правонарушения, связанные с принудительным трудом. В Глобальном докладе 2009 года выявлен ряд факторов, разъясняющих столь низкий уровень судебных преследований.²¹ Например, многие новые законодательные акты не содержат подробных сведений о конкретных правонарушениях, связанных с принудительным трудом. Законы по борьбе с торговлей людьми по-прежнему главным образом применяются в случае правонарушений сексуального характера, тогда как в случае правонарушений трудового характера либо применяются более легкие правовые санкции, либо не применяется принудительных мер вовсе. Это побудило Соединенное Королевство определить конкретное правонарушение, связанное с принудительным трудом и рабством, в Законе от 2009 года (Coroners and Justice Act 2009), который, по имеющимся данным, содействует отправлению правосудия в случае выявленных фактов принудительного труда.

57. Другая ключевая проблема заключается в широко распространенной практике сокрытия фактов принудительного труда, на что указывается во всестороннем комплексном обзоре проблем принудительного труда, осуществленном по поручению Национального судебного органа Южной Африки.²² В условиях отсутствия получивших широкую огласку мер защиты большинство жертв принудительного труда не обличают тех, кто эксплуатирует их, и не ставят об этом в известность соответствующие инстанции. Необходимы оперативные показатели правонарушений, связанных с принудительным трудом, чтобы правоприменительные органы, профсоюзы и другие

¹⁸ УООННП: *Global Report on Trafficking in Persons: Human trafficking: A crime that shames us all* (Вена, 2009 г.).

¹⁹ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Резолюция Генеральной Ассамблеи 55/25, 15 ноября 2000 г.

²⁰ Директива 2011/36/ЕС Европарламента и Европейского совета от 5 апреля 2011 года по предупреждению и борьбе с торговлей людьми и защите ее жертв и замене Рамочного решения Совета 2002/629/ЮНА.

²¹ МБТ: *Цена принуждения*, op. cit., пп. 164-183.

²² Национальный судебный орган: *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, research report (Южная Африка, 2010 г.).

стороны могли выявлять случаи принудительного труда на рабочих местах. Показатели такого рода в настоящее время все шире используются инспекторами труда, полицией и другими правоприменительными органами, однако для содействия раннему выявлению жертв принудительного труда и оказания поддержки упреждительному, а не последующему обеспечению соблюдения буквы закона необходимо осуществлять обучение и проводить меры информационно-пропагандистского характера.²³

58. Обследования, предпринятые МБТ и другими международными организациями относительно характера современного принудительного труда, позволили вскрыть факт континуума эксплуатации, в котором некоторые случаи не отвечают высоким критериям доказанности, предусмотренным уголовным правом. Поэтому необходимо обеспечить сочетание уголовного судопроизводства и судопроизводства по трудовым вопросам, чтобы охватить весь спектр проявлений эксплуатации и злоупотреблений и предотвратить эксплуататорскую трудовую практику, перерастающую в принудительный труд. Опасность применения преимущественно принципов уголовного судопроизводства к торговле людьми заключается в том, что могут быть подорваны сами основы защиты, в которой нуждаются жертвы практики принудительного труда, поскольку они могут быть бессильны доказать факт того, что они стали жертвами «торговли людьми».

3. Действенное запрещение детского труда

59. Не всякий труд, совершаемый детьми, считается «детским трудом».²⁴ Дети в возрасте до 18 лет могут на законных основаниях привлекаться к труду, который может даже оказать благотворное влияние на них с точки зрения подготовки их к производственной деятельности во взрослой жизни. Детский труд означает работу, которая запрещена для детей определенных возрастных групп. Это работа, выполняемая детьми младше минимального возраста, юридически установленного для соответствующего вида работ, или работа, которая по причине своего вредного характера или опасных условий труда считается неприемлемой для детей и поэтому запрещена. Ниже приведены, определяемые как наихудшие, формы детского труда, требующие немедленных действий по их устранению: рабство, торговля людьми, долговая кабала и другие формы принудительного труда, принудительная вербовка детей для использования их в вооруженных конфликтах, детской проституции и порнографии, незаконной деятельности и любой работы, которая может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности ребенка, либо по причине своего характера, либо условий, в которых она выполняется (опасные виды работ).

Данные о детском труде

60. В Глобальном докладе о детском труде подчеркнуто, что в абсолютном выражении число детей, занятых детским трудом, продолжало снижаться в течение последнего десятилетия.²⁵ Тем не менее, темпы снижения замедлились, и, если так будет продолжаться, целевая дата – 2016 год, установленная МОТ в отношении искоренения

²³ МБТ: Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission (Женева, 2009 г.). Приложение для дистанционного обучения по вопросам правоприменительной деятельности с использованием этих показателей будет внедрено в 2012 г.

²⁴ Организация Объединенных Наций: *О состоянии Конвенции о правах ребенка*, доклад Генерального секретаря, A/64/172, 27 июля 2009 г., п. 13.

²⁵ Данный раздел построен с учетом доклада МОТ: *Ускорение усилий по упразднению детского труда*, Глобальный доклад, подготовленный в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., пп. 16-37. Доклад включает оценочные данные за взятый за точку отсчета 2008 г., а также оценку тренда на период 2004-08 гг. Расчетные данные за базисные 2000 и 2004 гг. были опубликованы в Глобальном докладе 2006 года.

наихудших форм детского труда, не будет достигнута. Глобальный доклад осветил основные проблемы и особо подчеркнул, что прогресс в решении проблемы детского труда неразрывно связан с более широкими целями в области развития. Существующие оценочные данные по детскому труду – это данные, опубликованные в Глобальном докладе 2010 года, а также новые глобальные и региональные расчетные данные, подлежащие представлению в 2013 году. Несмотря на все большее число стран, осуществляющих сбор данных, по-прежнему отмечаются страны, сталкивающиеся с проблемами, связанными с детским трудом, по которым достоверные данные отсутствуют.

61. В 2008 году в мире насчитывалось приблизительно 306 млн детей в возрасте от пяти до 17 лет, занимающихся трудовой деятельностью или находящихся «в сфере занятости». В общей сложности, 215 млн детей, или около 70% всех детей в сфере занятости, считались как занимающиеся детским трудом, из которых 115 млн привлекались к опасным работам. В период между 2000 и 2008 годами число работающих детей в глобальных масштабах сократилось на 30 млн. Более того, доля (в %) детей в возрасте от пяти до 17 лет в условиях детского труда сократилась с 16 до 13,6%. Численность детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда, оцениваемой по количеству детей, занятых на опасных работах, на которые приходится подавляющее большинство детей, сократилась с 171 млн в 2000 году до 115 млн в 2008 году. Тем не менее, обе тенденции замедлились во второй половине указанного периода. Отмечалось резкое сокращение числа детей более младшего возраста – от пяти до 14 лет, занятых на опасных работах, при этом их численность в период 2000-08 годов сократилась вдвое – с 111,3 млн до 53 млн. В отличие от этого, в период 2004-08 годов отмечался 20-процентный рост (с 51,9 до 62,4 млн) числа детей (или «подростков») в возрастной группе 15-17 лет, особенно мальчиков, привлекаемых к опасным работам.²⁶

62. С региональной точки зрения, прогресс в области борьбы с детским трудом был самым заметным в Латинской Америке и Азии. Тем не менее, некоторые страны в этом отношении отстают, и детский труд стал все шире применяться в странах Африки к югу от Сахары. В абсолютном выражении, в Азиатско-Тихоокеанском регионе зарегистрировано наибольшее число работающих детей в возрасте от пяти до 17 лет (113,6 млн) по сравнению с 65,1 млн в странах Африки к югу от Сахары и 14,1 млн в Латинской Америке и Карибском бассейне. Тем не менее, распространенность детского труда является самой высокой в странах Африки южнее Сахары, где каждый четвертый ребенок вынужден трудиться.

63. Имеющиеся данные об отраслевом распределении детского труда дают возможность предположить, что за эти годы мало что изменилось. Детский труд остается в значительной степени сельской проблемой, при этом 60% работающих детей во всем мире приходится на сельское хозяйство (где опасные виды работ наиболее распространены), 7% на промышленность и 26% на сферу услуг. Прогресс был медленным в сельском хозяйстве, отчасти потому что дети, проживающие в сельских районах, находятся в трудной доступности. Подавляющее большинство работающих детей (68%) являются неоплачиваемыми семейными работниками.

Политика, нацеленная на борьбу с детским трудом

64. Значительное внимание уделялось разработке и осуществлению эффективных мер политики по борьбе с детским трудом и стратегиям, нацеленным на то, чтобы изъять детей из сферы труда и обеспечить их школьное образование. Отмечены важные достижения государствами-членами и социальными партнерами, а также решительная политическая воля к решению проблемы детского труда. Учитывая тесные взаимосвязи между бедностью и детским трудом, политика, направленная на борьбу с

²⁶ МБТ: *Children in hazardous work: What we know: What we need to do*, ИПЕК (Женева, 2011 г.), p. 7.

детским трудом, как правило, осуществляется в согласованности с национальными планами, программами или стратегиями сокращения масштабов бедности. Действительно, наиболее эффективные политические меры по борьбе с детским трудом сочетаются с усилиями по сокращению масштабов бедности и недопущению социальной изоляции. Хотя меры более изолированного характера могут оказать значительное влияние на применяемые подходы, демонстрируя, что детский труд, действительно, может быть искоренен, они, как правило, не столь устойчивы, как комплексные или широко распространенные инициативы.

65. Что касается наихудших форм детского труда, значительное число стран приняли законодательные акты, запрещающие использовать труд детей на опасных работах, и значительный прогресс был достигнут в реализации эффективных и ограниченных по срокам мер. Тем не менее, зачастую сохраняются пробелы с точки зрения законодательного охвата, особенно в отношении работников неформальной экономики, домашних работников и сельскохозяйственных рабочих. Вспомогательные услуги, меры защиты и обеспечение соблюдения норм в отношении подростков (в возрасте 15-17 лет), занятых на опасных работах, также носят ограниченный характер. В этом отношении важным шагом является установление национального перечня опасных видов работ, запрещенных для детей, который должен быть реализован в контексте национальных программ и систем охраны и гигиены труда.

66. Около 5,7 млн детей используются в условиях принудительного и кабального труда, что составляет около половины всех жертв. Несмотря на существующие в национальном законодательстве запреты, проблемы подневольного детского труда на практике сохраняются. Дети также в первую очередь страдают от принудительного труда в контексте домашнего труда и обязательного труда в рамках системы школьного обучения (например, они принуждаются к попрошайничеству в некоторых странах). Детей по-прежнему вербуют и принуждают вступать в национальные вооруженные силы или в незаконные вооруженные формирования, несмотря на то что подавляющее большинство стран установили 18-летний возраст в качестве возрастного ценза обязательной воинской повинности. Несмотря на достигнутый прогресс в большинстве соответствующих стран, серьезной проблемой остается действенная социальная реинтеграция бывших детей-солдат. Все большее число стран также приняли законы, запрещающие детскую проституцию и порнографию, и проводят меры по борьбе с детским секс-туризмом. Тем не менее, коммерческая сексуальная эксплуатация лиц, не достигших 18-летнего возраста, остается проблемой, вызывающей серьезную озабоченность в ряде стран; кроме того, затруднен процесс обеспечения соблюдения законодательства по борьбе с детским секс-туризмом, отчасти в силу транснационального характера этого преступления. Некоторые страны также приняли законодательные акты и осуществляют другие меры по предотвращению вовлечения детей в незаконную деятельность, и, в частности, их использования в наркоторговле. Конкретные меры были также приняты в большинстве стран по улучшению положения беспризорных детей, которые особенно уязвимы с точки зрения вовлечения их в противозаконную деятельность. Тем не менее, некоторые из этих мер по-прежнему недостаточны и не обеспечивают реабилитации и социальной интеграции детей-жертв такой практики.

67. С учетом глобального консенсуса в отношении необходимости бесплатного и обязательного начального образования для всех, в последние годы активнее стали осуществляться меры по предоставлению бесплатного и общедоступного образования, в том числе программы безвозмездных денежных выплат, в результате чего возросла посещаемость как начальной, так и средней школы. Однако базовое образование во многих странах не является бесплатным. Хотя в большинстве стран приняты нормативные правовые акты по согласованию возраста окончания обязательного школьного образования с минимальным возрастом для приема на работу, многие страны по-прежнему сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с тем, чтобы дать

возможность учащимся завершить свое базовое образование; особенно это касается детей из числа уязвимых групп населения и тех, кто был изъят из сферы наихудших форм детского труда. Несмотря на достигнутый прогресс, мир вряд ли сможет достичь цели обеспечения начального образования для всех детей к 2015 году; еще более проблематичной представляется задача предоставления среднего образования или профессионально-технической подготовки для всех детей в период между окончанием начального образования и достижением минимального возраста для приема на работу. Это – серьезное препятствие на пути не только искоренения детского труда, но и обеспечения достойного труда для молодежи.

68. Значительное число стран принимали меры, оказывали помощь и заключали соглашения на международном, региональном и двустороннем уровнях по борьбе с наихудшими формами детского труда. В частности, глобальной тенденцией становится для государств принятие участия в совместных действиях по борьбе с продажей детей, торговлей детьми и коммерческой сексуальной эксплуатацией детей.

69. Глобальный кризис может замедлить или даже повернуть вспять прогресс в деле сокращения масштабов детского труда в странах, которые пострадали более всего.²⁷ Необходимы обширные данные, касающиеся кризиса, для того чтобы более точно оценить его долгосрочное воздействие, поскольку эмпирические данные лишь постепенно становятся доступными.

4. Недопущение дискриминации в области труда и занятий

70. В соответствии с Конвенцией 111 дискриминация в области труда и занятий означает «всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий». Конвенция позволяет устанавливать дополнительные запрещенные основания для дискриминации, которые определяются после проведения консультаций с национальными организациями работников и работодателей. В Конвенции 100 закрепляется принцип «равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности».

71. Отчасти в силу общего характера этого принципа и вследствие самых разнообразных имеющихся и вновь возникающих проявлений дискриминации не существует оценок МОТ, касающихся дискриминации на глобальном или региональном уровнях. Несмотря на наличие определенных статистических данных о дискриминации по признаку пола и о гендерном равенстве, крайне необходимо формировать сводные данные о дискриминации по другим признакам, в частности, по этнической принадлежности. Безусловно, трудности с выявлением общих тенденций дискриминации в сфере труда связаны не только с отсутствием эмпирических данных. Многообразные проявления этой проблемы приводят к тому, что в силу отсутствия всеобъемлющих стратегий борьбы с дискриминацией вполне возможно, что конкретные ситуативные факторы могут вызывать к жизни совершенно иную динамику дискриминации по разным признакам в одной и той же стране. Это еще более усугубляется появлением новых причин дискриминации, что вызывает серьезную политическую озабоченность.

72. В Глобальном докладе 2011 года²⁸ и в Общем обзоре²⁹ нынешнего года отмечается существенный прогресс, достигнутый во многих странах в связи с принятием

²⁷ Следует напомнить, что последний глобальный финансовый кризис произошел *после* опубликования обзоров, на основе которых были составлены расчетные данные Глобального доклада 2010 года.

²⁸ МБТ: *Равенство в сфере труда: Вызов сохраняется*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

²⁹ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., Часть V.

всеобъемлющего законодательства по вопросам равенства и недопущения дискриминации не только с целью предотвращения дискриминации и борьбы с ней, но и с целью содействия равенству возможностей и обращения в области труда и занятий. Меры предупредительного характера в основном направлены на недопущение дискриминации по признаку пола, хотя все чаще они применяются для противодействия дискриминации по признакам расы, цвета кожи, религии, возраста, ВИЧ-статуса и инвалидности. Кроме того, в ряде стран были учреждены институты уполномоченных по правам человека и органы по обеспечению равенства, которые вносят свой вклад в совершенствование практики применения законодательства и политики, направленной на пресечение дискриминации в области труда и занятий. Тем не менее, некоторые из этих учреждений, как и органы инспекции труда, страдают из-за нехватки кадровых и финансовых ресурсов, и поэтому эффективность применения и соблюдения антидискриминационного законодательства на практике часто остается недостаточно высокой. Многие страны до сих пор не приняли общенациональную политику в области равенства, которая предусматривала бы контрольные и правоприменительные меры, нацеленные на преодоление многих проявлений дискриминации по широкому кругу признаков.

73. Глобальный экономический кризис и, как следствие, сокращение государственных расходов могли еще больше ослабить возможности учреждений по недопущению дискриминации и рассмотрению связанных с ней жалоб. Высокий уровень безработицы и неполной занятости во всем мире оказывает ощутимое влияние на рост дискриминации в области трудоустройства, особенно в отношении представителей уязвимых групп населения. Несмотря на все еще продолжающиеся исследования, неофициальные данные и опыт прошлых кризисов свидетельствуют, что существующие формы структурного неравенства несоразмерно глубже затрагивают интересы женщин, особенно женщин-мигрантов и тех, кто живет в бедности. Так, снижение спроса на экспортные товары привело к снижению объема текстильного производства, то есть отрасли, где традиционно широко используется труд женщин.³⁰

Дискриминация по половому признаку и гендерное равенство

74. Гендерное неравенство все еще вызывает серьезную озабоченность. Так, разрыв в численности работающих мужчин и женщин составляет 47,2% на Ближнем Востоке и свыше 40% в Южной Азии.³¹ Различия в оплате труда остаются одной из наиболее живучих форм неравенства женщин и мужчин в сфере труда. Такие факторы, как гендерные стереотипы, профессиональная сегрегация, системы классификации тарифных ставок, предвзято относящиеся к женщинам, и структура оплаты труда представляют собой серьезные препятствия на пути к равному вознаграждению за труд равной ценности и часто недопонимаются. Согласно общим оценкам, средний разрыв между заработной платой женщин и мужчин в 2008-09 годах составил 22,9%.³² В этой связи на пути реализации принципа равного вознаграждения за труд равной ценности сохраняются значительные трудности – и в законодательстве, и на практике. Несмотря на меры предупредительного характера, принятые во многих странах в целях решения этой проблемы, для преодоления разрыва в оплате труда при нынешних темпах прогресса потребуется еще 75 лет. Хотя системы, устанавливающие минимальный размер заработной платы, оказывают в этой связи положительное влияние, отмечается тенденция

³⁰ См. также МБТ: Making the crisis recovery work for women! Международный женский день 2011 г., Бюро по вопросам гендерного равенства (Женева, 2011 г.).

³¹ ПРООН: Доклад о развитии человека 2010 года: 20-е юбилейное издание: *Реальное богатство народов: пути к развитию человека* (Нью-Йорк, 2010 г.).

³² Данный раздел основан на докладе МОТ: *Новая эра социальной справедливости*, доклад Генерального директора, Доклад I(A), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 63.

к занижению размера оплаты труда или к исключению отраслей, в которых преобладают женщины. Вопреки некоторым предположениям, более низкий уровень образованности женщин – вопрос, который уже решен в ряде стран, – и их неравномерное участие на рынке труда не являются главными причинами гендерного разрыва в оплате труда; скорее это следствие глубокой структурной дискриминации по признаку пола.

75. К другим проявлениям дискриминации по признаку пола относятся низкая представленность женщин в организациях работодателей и на руководящих должностях в профсоюзах, а также установленный законом более низкий пенсионный возраст, что вынуждает женщин выходить на пенсию раньше мужчин (эта ситуация все еще сохраняется примерно в 60 странах). Судя по имеющимся данным, на рабочих местах широко распространены случаи сексуальных домогательств, в то время как в законодательстве по этой проблеме сохраняются явные пробелы. В некоторых случаях отмечается непонимание различных проявлений сексуальных домогательств, таких как создание враждебной атмосферы на работе, а также необходимости борьбы с ними не только средствами уголовного права.³³

76. Несмотря на рост числа законодательных актов об охране материнства во всем мире, сохраняется дискриминация в отношении женщин по причине беременности и родов, особенно в плане их увольнения и возвращения на работу после отпуска по беременности и родам, использования временных трудовых договоров и прохождения обязательных анализов на беременность. Тем не менее, в последнее время наблюдается тенденция, особенно в европейских странах, когда в политике больше внимание уделяется семье, что помогает женщинам и мужчинам сочетать трудовые и семейные обязанности.

Дискриминация по признакам расы и этнической принадлежности

77. Ситуация в мире в отношении дискриминации по признакам расы и этнической принадлежности дает мало оснований для оптимизма. Совокупное воздействие экономического кризиса и возобновления дебатов о культурном плюрализме в обществе в сочетании с усилением настроений нетерпимости и ксенофобии слишком часто формируют климат, который не способствует прогрессу. О масштабе этих проблем свидетельствуют данные, получаемые на уровне стран. В 2010 году 41% всех жалоб по поводу дискриминации в сфере занятости, полученных Центром по обеспечению равенства возможностей и борьбе с расизмом в Бельгии, были связаны с расовой принадлежностью.³⁴ В Новой Зеландии, по данным ежегодного обзора расовых отношений, жалобы, поданные в 2010 году в отношении занятости и приема на работу, чаще всего касались вопросов расы – на них пришлось 36% от общего числа жалоб.³⁵ Во Франции 27% всех жалоб на дискриминацию в области занятости, полученных в 2010 году бывшим Главным управлением по борьбе с дискриминацией и по обеспечению равенства (HALDE), были связаны с происхождением человека.³⁶

78. В Соединенном Королевстве, как заявил Конгресс тред-юнионов (БКТ), «чернокожие и азиатские работники почти в два раза чаще остаются без работы, чем работники с белым цветом кожи». Анализ результатов обследования рабочей силы, выполненный БКТ, нарисовал безрадостную картину «для молодежи из числа этнических

³³ A. Cruz and S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, Бюро по вопросам гендерного равенства, рабочий документ 3/2011 (Женева, МБТ, 2011 г.).

³⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination: Diversité*, Rapport Annuel 2010, p. 90.

³⁵ Новозеландская комиссия по правам человека: *Tūi Tūi Tuitiā: Race relations in 2010* (2011), p. 20.

³⁶ HALDE: Rapport annuel 2010, p. 21.

меньшинств: уровень безработицы среди молодых людей в возрасте 18-24 лет вырос с 20,1% в 2007 году до 30,5% в 2010 году».³⁷

79. Как показало недавнее исследование Всемирного банка, существующий уровень интеграции представителей народности рома на рынке труда чрезвычайно низок в Болгарии, Чешской Республике, Румынии и Сербии. Согласно его результатам, разрыв в численности занятых лиц между представителями народности рома и представителями других национальностей составляет около 26%. Более того, работающие представители народности рома зарабатывают гораздо меньше представителей других национальностей, и средняя разница в размере оплаты труда составляет почти 50%, что прямо связано с их более низким уровнем образования.³⁸

Дискриминация по миграционному статусу

80. Во все большем числе стран увеличивается доля трудовых мигрантов в составе рабочей силы, и их присутствие становится все более решающим фактором экономического благосостояния и роста. Согласно многочисленным прогнозам, международная мобильность общих трудовых ресурсов и специалистов еще больше повысится в предстоящие годы. Неподтвержденные сведения и имеющиеся данные указывают на усиление дискриминации в отношении иностранных работников и тех работников, кого считают иностранцами, что является результатом продолжающегося экономического кризиса и кризиса в сфере занятости во всем мире. Трудовые мигранты часто подвергаются дискриминации в силу своего статуса иностранцев, а также по признакам пола, расы, религии, цвета кожи или по сочетанию этих признаков (см. раздел С ниже).

Дискриминация по множественным признакам

81. В последние годы дискриминация по множественным признакам все больше признается как правило, а не как исключение, что в совокупности приводит к ситуации, потенциально чреватой крайней нуждой и социальной изоляцией. В качестве примеров можно привести состояние занятости и социально-экономическое положение женщин из числа коренных народов в Латинской Америке. Трудности в противодействии дискриминации по множественным признакам возникают на всех уровнях и этапах реализации антидискриминационных мер, включая научные исследования, сбор данных, юридическую защиту, судебные толкования, разработку стратегий, направленных на выправление ситуации (в том числе упреждающих мер политики), и формирование широких инициатив в области социальной политики с целью преодоления проявлений структурного неравенства в сфере труда.

Другие причины дискриминации

82. Отмечается явная тенденция, когда государства-члены в своем национальном законодательстве расширяют перечень запрещенных оснований для дискриминации, в частности, таких как утрата трудоспособности, реальный или предполагаемый ВИЧ-статус, сексуальная ориентация, возраст, национальность и, в некоторых случаях, статус в сфере занятости.³⁹

83. Несмотря на успехи, достигнутые в последнее время в ряде стран, положение работников-инвалидов по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Как свидетельствуют статистические данные, уровень занятости лиц с ограниченными возможностями ниже, чем среди здоровых людей, и они страдают от дискриминации на рабочих

³⁷ БКТ: Bleak jobs future for young black workers, пресс-релиз, 8 апреля 2011 г.

³⁸ J. de Laat and Ch. Bodewig: "Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia", in *Knowledge Brief, Europe and Central Asia*, World Bank, 39, апрель 2011 г.

³⁹ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., Часть V, глава 3.

местах, связанной с увольнениями, разницей в оплате труда, доступом к профессиональной подготовке и продвижением по службе. Применив на экспериментальной основе методологию измерения стоимости исключения инвалидов из сферы труда в десяти странах, МОТ получила оценки, согласно которым экономические издержки, связанные с высоким уровнем безработицы и упущенной производительностью труда инвалидов, составляют от 3 до 7% ВВП.⁴⁰

84. Связанные с ВИЧ-статусом стигматизация и дискриминация в области труда и занятий принимают разнообразные формы, такие как отказ в приеме на работу и отсутствие допуска к конкретным занятиям,⁴¹ прохождение обязательных анализов на ВИЧ перед приемом на работу, дискриминационные условия найма, остракизм или неприятие со стороны коллег и несправедливое увольнение. Несмотря на то что многие страны приняли законодательство и проводят политику противодействия дискриминации по причине реального или предполагаемого ВИЧ-статуса в соответствии с Рекомендацией 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200), данная форма дискриминации по-прежнему широко распространена и сохраняются серьезные проблемы в плане эффективного применения этих норм.⁴²

85. В ряде стран достигнут прогресс с точки зрения включения реальной или предполагаемой сексуальной ориентации в список запрещенных оснований для дискриминации, что позволило некоторым странам, например, выплачивать социальные пособия однополым супружеским парам. Преодоление дискриминации по признаку возраста также стало важной частью государственной политики в ряде стран, где дискриминации в отношении пожилых работников уделяется пристальное внимание в законодательстве и на практике. Это в первую очередь касается развитых стран, особенно ввиду изменений демографического характера.

С. Актуальные вопросы, затрагивающие все четыре категории ОППТ

86. Начиная с 2000 года в глобальных докладах, представляемых в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ 1998 года, рассматривались многие вопросы, относящиеся ко всем четырем категориям ОППТ. Настоящий доклад впервые дает возможность сосредоточить внимание на некоторых из этих вопросов с точки зрения всех четырех категорий ОППТ. В Декларации о социальной справедливости подчеркивается, что глобальная экономическая интеграция позволила ряду стран воспользоваться высокими темпами расширения занятости, однако во многих регионах мира она также сопровождается «ростом как незащищенной занятости, так и неформальной экономики, оказывающей воздействие на трудовое правоотношение и на сферу той защиты, которую оно обеспечивает».⁴³ Это оказывает влияние на применение ОППТ, которое во многих случаях остается ограниченным и охватывает меньшинство работников. Расширение использования нестандартных форм занятости, повышение удельного веса неформальной экономики, постоянное исключение определенных категорий работников, а также высокий уровень конкуренции, с которой сталкиваются

⁴⁰ S. Buckup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, рабочий документ Сектора занятости № 43 (Женева, МБТ, 2009 г.).

⁴¹ Например, в ряде стран лиц, живущих с ВИЧ, могут не принимать на работу в полицию или медицинское учреждение.

⁴² Организация Объединенных Наций: *Защита прав человека в связи с вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ) и синдромом приобретенного иммунодефицита (СПИД)*, доклад Генерального секретаря, Совет по правам человека, 20 декабря 2010 г., A/HRC/16/69, пп. 8-14.

⁴³ МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, op. cit., Преамбула.

экспортные отрасли, являются серьезными препятствиями на пути полномасштабного применения ОППТ в отношении всех лиц, что требует принятия новаторских решений. Другой важнейшей задачей, касающейся всех четырех категорий ОППТ, является обеспечение их эффективного применения. Несмотря на значительное повышение степени сопоставимости между национальным законодательством и основополагающими конвенциями и на принятие законодательных мер, направленных на дальнейшее утверждение ОППТ в целом, все еще сохраняются значительные трудности, связанные с функционированием государственных учреждений, ответственных за контроль и обеспечение практической реализации. Без реального потенциала, обеспечивающего практическое применение ОППТ, эти очевидные достижения могут остаться «мертвой буквой».

1. Нестандартные формы занятости, трудовое правоотношение и доступ к ОППТ

87. За последние три десятилетия технологическое развитие производственных систем и повышение гибкости рынков труда и законодательства привели к возникновению самых разных договорных отношений с работниками. Общей чертой так называемых нестандартных форм занятости⁴⁴ является то, что все они так или иначе отличаются от занятости на условиях полного рабочего времени в интересах одного четко определенного нанимателя, что в большинстве систем национального законодательства рассматривается как «стандартная» или «постоянная» форма занятости. Термин «нестандартная занятость», используемый в настоящем докладе, относится к трудовым отношениям, при которых работники нанимаются не компанией, непосредственно использующей их труд, а субподрядчиком или частным агентством занятости, к различным видам краткосрочных трудовых договоров, а также к формам занятости на условиях неполного рабочего времени и к домашнему труду. Эти отношения строятся на законных основаниях и признаются в ряде норм МОТ.⁴⁵ Тем не менее, нестандартные формы занятости и часто связанная с ними нестабильность вызывают озабоченность с точки зрения их влияния на реализацию ОППТ и других прав, относящихся к трудовой деятельности. Аналогичные проблемы возникают и в связи с тенденцией к расширению использования гражданских и коммерческих договоров на выполнение работ, которые ранее регулировались в рамках трудового правоотношения. Хотя в некоторых случаях эти формы самозанятости соответствуют реальной работе, выполняемой в данной ситуации, трудности возникают в связи с неопределенностью относительно существования трудового правоотношения, когда трудовые отношения маскируются под самозанятость, и при этом работники лишаются надлежащей защиты своих трудовых прав, в том числе ОППТ.⁴⁶ Здесь, как и в других случаях, задача состоит в том, чтобы провести грань между обоснованными решениями предприятия использовать эти формы трудовых отношений для решения производственных задач и ситуацией, когда они намеренно используются, чтобы обойти действенные гарантии ОППТ.

⁴⁴ Этот же тип договорных отношений часто обозначается другими терминами, такими как «непостоянные» или «атипичные» формы занятости.

⁴⁵ Конвенция 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (175), Конвенция 1996 года о домашнем труде (177) и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181).

⁴⁶ В этой связи см. Рекомендацию 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198).

88. Некоторые глобальные федерации профсоюзов в последнее время поднимали эти вопросы перед Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях,⁴⁷ заявляя, что использование нестабильных договорных отношений является серьезным препятствием на пути осуществления основных прав человека.⁴⁸

89. Во многих странах сохраняется дефицит статистических данных о нестандартных формах занятости,⁴⁹ а степень их использования и характер существенно различаются в разных регионах. Тем не менее, имеется достаточно свидетельств того, что использование этих договорных отношений резко возросло за последние три десятилетия не только в частном, но и в государственном секторе во всем мире. Во многих странах с формирующейся экономикой, где за последние два десятилетия отмечается увеличение доли наемных работников в общей численности занятых лиц, это в основном было связано с расширением использования нестандартных форм занятости. В промышленно развитых странах потеря рабочих мест в связи с текущим кризисом в первую очередь затронула работников в нестандартных формах занятости,⁵⁰ и уже появились признаки того, что большинство вновь создаваемых рабочих мест носит нестандартный характер.⁵¹

90. Как правило, в нестандартных формах занятости в основном представлены женщины, молодежь, а также иностранные и внутренние мигранты. Работники в нестандартных формах занятости гораздо чаще получают низкую зарплату: «Негарантированная занятость, не только не компенсируется более высокой заработной платой, но и на практике, как правило, неразрывно связана с более низкой заработной платой».⁵² Несмотря на необходимость получения большего объема статистических данных, факты, в совокупности, свидетельствуют о существовании серьезных разрывов в оплате труда атипичных и постоянных работников, даже если они имеют сопоставимую квалификацию и трудовой стаж. По информации правительства Республики Кореи, сравнительный анализ работников одного и того же предприятия, возраста, стажа работы и уровня образования показал, что «временные работники-мужчины получают зарплату на 11,6% ниже, чем постоянные работники, а разрыв в оплате труда женщин, занятых на временной основе, значительно больше – они зарабатывают на 19,8% меньше, чем постоянные работники».⁵³ Кроме того, работники в нестандартных формах занятости,

⁴⁷ Международный союз работников пищевой и табачной промышленности, сельского хозяйства, ресторанного и гостиничного обслуживания, общественного питания и смежных отраслей (IUF): *Precarious work: Undermining human rights*, Женева, 2010 г.; Международная федерация металлистов (МФМ): *Precarious work: Undermining human rights*, послание Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, Женева, 2010 г.

⁴⁸ Выступая на одном из параллельных заседаний в ходе 99-й сессии Международной конференции труда в 2010 г., специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, Дж. Рагги, подчеркнул, что: «Я обращаюсь к МОТ за советом по вопросу трудовых прав. Один из вопросов, по которому будут полезны дополнительные консультации, это то, что сегодня называется «нестабильной занятостью», т.е. расширение использования занятости на условиях неполного рабочего времени и работы по контракту, а также их возможные последствия в отношении прав работников».

⁴⁹ Одна из причин – отсутствие международного определения нестандартных или атипичных форм занятости.

⁵⁰ МВФ: *Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis*, документ с изложением позиции сотрудников (Вашингтон, ОК, 2010 г.), р. 14.

⁵¹ Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Дублин, 2011 г.).

⁵² МБТ: *Доклад Заработная плата в мире в 2010-11 годах: Политика в области заработной платы в период кризиса* (Женева, 2010 г.), с. 63.

⁵³ КЭПКР, комментарий по Республике Корея, Конвенция 100, 2009 г.

как правило, чаще рискуют быть исключенными из сферы действия законодательства о защите занятости и лишиться выплат определенных социальных пособий, возможностей в области профессиональной подготовки и продвижения по службе, а также, как об этом говорится ниже, коллективной представленности.⁵⁴ Помимо нарушения принципа равного вознаграждения за труд равной ценности, различия в обращении и возможностях по причине статуса в сфере занятости также провоцируют косвенную дискриминацию в отношении групп населения, которые в избытке представлены в нестандартных формах занятости, таких как женщины, молодежь и трудовые мигранты.

91. Не существует общемировых данных и имеются лишь ограниченные национальные статистические данные об участии работников, нанимаемых на условиях нестандартной занятости, в деятельности профсоюзов и об их охвате коллективными переговорами. Тем не менее, данные по отдельным странам свидетельствуют о трудностях, с которыми сталкиваются работники, нанимаемые на нестандартных условиях, когда они пытаются участвовать в коллективных действиях. Так, в Перу наблюдается явная взаимосвязь между все более широким применением краткосрочных договоров в течение 1990-х годов и резким снижением численности членов профсоюзов за тот же период.⁵⁵

92. В Республике Корея увеличение доли временных работников в общей численности занятых лиц рассматривается как один из главных факторов снижения численности членов профсоюзов. По данным Корейского института социально-трудовых исследований, члены профсоюзов составляют 9,6% от численности работающих, в то время как среди временных работников, на которых в настоящее время приходится почти 50% всех работающих, их всего 1,7%.⁵⁶ В Японии доля работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, среди членов профсоюзов (5,3%) все еще намного ниже, чем общий показатель (18,5%). Тем не менее, благодаря совместным усилиям японские профсоюзы смогли добиться значительного роста численности работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, среди членов профсоюзов по сравнению с 20 годами ранее.⁵⁷

93. Все больше жалоб, подаваемых в КСО, связано с положением самозанятых работников и работников, нанимаемых на нестандартных условиях в частном и государственном секторах. Доклады КСО подтверждают, что эти формы занятости могут создавать сложные проблемы для коллективных форм организации работников и что в условиях отсутствия должного регулирования и контроля они могут использоваться для обхода и подрыва права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров.⁵⁸ Общей чертой нескольких случаев, рассмотренных в КСО, являются трудности, с которыми сталкиваются самозанятые работники при создании профсоюзов или при вступлении в члены существующих профсоюзов, а также связанные с этим попытки замаскировать существование трудового правоотношения. Другая проблема заключается в том, что антипрофсоюзная дискриминация может проявляться в менее заметных, но при этом более пагубных, формах, когда не существует постоянных или

⁵⁴ М. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (Международный учебный центр МОТ, Турин, 2010 г.).

⁵⁵ F.C. Luque and C. Sanchez: “Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú”, in *Actualidad Laboral Andina*, 21 февраля 2008 г.

⁵⁶ К So-youn: “Union membership falls below 10 pct”, in *The Hankyoreh*, 17 ноября 2011 г.

⁵⁷ К. Hamaguchi and N. Ogino: *Non-regulation work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, Industrial and Employment Relations Department, Working Paper No. 29 (МБТ, Женева, 2011 г., с. 29).

⁵⁸ См., в частности, дела №№ 2083, 2430 и 2433 (Канада), 2051 и 2556 (Колумбия), 1615, 1865 и 2602 (Республика Корея) и 2675, 2687 и 2757 (Перу).

прямых договорных отношений между компанией-пользователем и работником. Ряд других случаев, рассмотренных в КСО, свидетельствует о «тупиковой ситуации», в которой оказываются субподрядные работники и работники, нанимаемые частными агентствами занятости в некоторых странах, когда они пытаются вести коллективные переговоры. Разрешение этих ситуаций может вызывать особые трудности, если применимое законодательство о трудовых отношениях в основном регулирует постоянные, штатные и двусторонние трудовые отношения.

94. Несмотря на то что подавляющее большинство работников, нанимаемых на условиях нестандартной занятости, не принуждаются к труду, неустойчивость их статуса в сфере занятости и, в частности, вмешательство посредников в их трудовое правоотношение в случае отсутствия должного регулирования и контроля может усугубить их уязвимое положение и спровоцировать принудительный труд. В некоторых отраслях, таких как швейная промышленность, принудительный труд может практиковаться в условиях сложных субподрядных пирамид, охватывающих как формальную, так и неформальную экономику. Используемые в ряде стран особые краткосрочные трудовые договоры, не позволяющие трудовым мигрантам менять место работы и привязывающие их к работодателям, являют собой яркие примеры того, какие серьезные последствия может вызывать регулирование трудового правоотношения с точки зрения использования принудительного труда.

95. Все большее число стран принимает меры, направленные на совершенствование регулирования трудового правоотношения, формирование правового режима регулирования нестандартных форм занятости и регламентирование их применения. Хотя не все эти меры непосредственно касаются ОППТ, они могут внести существенный вклад в создание условий для их эффективной реализации.

96. В соответствии с директивами, содержащимися в Рекомендации 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198), были приняты меры, направленные на уточнение различий между наемными и самозанятыми работниками, а также на противодействие скрытым трудовым отношениям. В этой связи были определены критерии, позволяющие выявлять наличие трудового правоотношения,⁵⁹ конкретные органы, созданные для разработки общих рекомендаций и решения спорных вопросов,⁶⁰ и кампании, осуществляемые органами инспекции труда в целях искоренения лжесамозанятости в определенных отраслях.⁶¹ Признание соответствующего статуса работников, участвующих в трудовом правоотношении, имеет ключевое значение для обеспечения действенной реализации свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, равно как и открытое признание права подлинных самозанятых работников вступать в профсоюзы, создавать собственные представительные организации и вести коллективные переговоры.⁶²

97. Многие страны придерживаются двоякого подхода к нестандартным формам занятости: во-первых, обеспечивая то, чтобы использование таких отношений было обоснованным, то есть чтобы краткосрочные трудовые договоры использовались исключительно для решения временных по характеру задач;⁶³ и, во-вторых, признавая, что

⁵⁹ См., например, Южная Африка, “Code of Good Practice: Who is an employee”, Notice 1774 of 2006, *Government Gazette*, 1 декабря 2006 г.

⁶⁰ Например, в Бельгии, “Commission de règlement de la relation de travail”, учрежденная в рамках Loi-programme (I), от 27 декабря 2006 г., Title XIII.

⁶¹ В отношении Бразилии, см. R.R. Pires: “Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work”, in *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Женева, МБТ, 2011 г.). S. Lee and D. McCann (eds).

⁶² См. Испания, Закон № 20/2007.

⁶³ Например, Франция, Трудовой кодекс, раздел L1242-2.

работники с нестандартными условиями найма имеют право на равные или аналогичные условия труда, что и постоянные работники, выполняющие такие же или аналогичные задания, включая льготы, предусмотренные в коллективных соглашениях на уровне отрасли или компании.⁶⁴ В этих случаях принципы равенства обращения и содействия коллективным переговорам усиливают друг друга. Эти меры также могут способствовать предотвращению злоупотреблений нестандартными формами занятости в антипрофсоюзных целях. В этой связи следует отметить, что несколько стран в последнее время включили статус в сфере занятости в перечень запрещенных оснований для дискриминации.⁶⁵

98. Социальные партнеры уделяют все большее внимание вопросам регулирования нестандартных форм занятости, что привело к появлению целого ряда соглашений на международном и национальном уровнях, в которых рассматриваются и вопросы ОППТ. Принятие в Европейском союзе директив о труде на условиях неполного рабочего времени и о труде по срочным трудовым договорам стало результатом соответствующих рамочных соглашений, заключенных европейскими социальными партнерами.⁶⁶ В октябре 2008 года члены Международной конфедерации частных агентств занятости (СИЕТТ) и Глобальный профсоюз UNI подписали Меморандум о взаимопонимании (МОВ) по вопросам заемного труда. В документе подчеркивается роль ОППТ в обеспечении достойных условий труда заемных работников, необходимость создания прочных национальных нормативных правовых основ, направленных на недопущение возможных злоупотреблений, а также актуальность отраслевого социального диалога для переговоров об условиях труда заемных работников и об условиях использования заемного труда. Также заключаются национальные коллективные соглашения, нацеленные на обеспечение стабильности занятости и равенства в оплате труда и обращении с работниками, нанимаемыми на нестандартных условиях. В странах, где применяются структуры ведения переговоров с участием нескольких работодателей, меры защиты и пособия распространяются и на работников, нанимаемых на условиях нестандартных форм занятости.⁶⁷

99. Международные профсоюзные инициативы в этой области включают в себя «Принципы глобальных профсоюзов в отношении агентств занятости», принятые Советом глобальных профсоюзов в 2010 году. Эти принципы предусматривают, что работники, нанимаемые агентствами занятости, должны пользоваться равным со штатными и постоянными работниками обращением и что им должны предоставляться равные возможности, в том числе равное вознаграждение за равноценный труд. Правительства призваны предпринимать реальные и конкретные меры для обеспечения того, чтобы работники, нанимаемые агентствами по занятости, могли на практике воспользоваться своими правами на вступление в члены профсоюзов или на создание собственных профсоюзов, в том числе правом на участие в переговорах совместно с постоянными работниками предприятия-пользователя, а также правом быть охваченными всеми коллективными соглашениями, относящимися к предприятию-пользователю.

⁶⁴ Например, Аргентина, Декрет № 1694/2006; Китай, Закон о трудовых договорах 2008 года.

⁶⁵ Например, Австрия, Республика Корея, Нидерланды и Польша.

⁶⁶ Директива Совета ЕС 97/81/ЕС от 15 декабря 1997 года о Рамочном соглашении по вопросу о неполном рабочем времени, заключенном между Союзом промышленных и предпринимательских конфедераций Европы (UNICE), Европейским центром предприятий с участием государства (СЕЕР) и Европейской конфедерацией профсоюзов (ЕКП), а также Директива Совета ЕС 1999/70/ЕС от 28 июня 1999 года о Рамочном соглашении о труде по срочным контрактам, заключенном между ЕКП и UNICE и СЕЕР.

⁶⁷ Ряд примеров рассматривается в S. Hayter, T. Fashoyin and T.A. Koshan: "Collective bargaining for the 21st Century", in *Journal of Industrial Relations*, 53 2), pp. 225-247.

**Жалоба, направленная профсоюзом IUF в ОЭСР,
в отношении чайной фабрики «Ханевал»**

Международный союз работников пищевой и табачной промышленности, сельского хозяйства, ресторанного и гостиничного обслуживания, общественного питания и смежных отраслей (IUF) начал международную кампанию солидарности и подал жалобу в Национальный контактный центр Соединенного Королевства по вопросам Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий о чайной фабрике «Ханевал» в Пакистане, которой управляет многонациональная корпорация, зарегистрированная в Великобритании. IUF отметил, что более 95% работающих на этой фабрике – это временные работники, нанятые агентствами по трудоустройству, и что массовое привлечение временных работников – это стратегия, направленная на воспрепятствование проведению коллективных переговоров. В результате рассмотрения жалобы был назначен посредник, и в 2010 году было достигнуто прямое соглашение между IUF и многонациональной корпорацией.

- ❑ В этом соглашении предусматривается десятикратное увеличение числа постоянных и штатных работников.
- ❑ Новых постоянных работников будут в основном набирать из числа членов Комитета действий – организации, представляющей интересы временных работников на фабрике.
- ❑ Многонациональная корпорация и члены Комитета действий выражают свою приверженность процессу постоянного диалога.
- ❑ IUF и его членские организации будут иметь право на выполнение всего объема представительских функций на фабрике в рамках соответствующей правовой базы.

2. Неформальная экономика

100. Большинство работников неформальной экономики – а это большинство работников в мире – не имеют возможности воспользоваться ОППТ. Этот бросающийся в глаза, хотя и часто игнорируемый, факт представляет собой беспрецедентный вызов ОППТ, не в последнюю очередь в Африке и Южной Азии, где доля занятых в неформальной экономике лиц достигает 90%.⁶⁸

101. По определению МОТ,⁶⁹ термин «неформальная экономика» относится к любой экономической деятельности работников и хозяйствующих субъектов, которые не охвачены или недостаточно охвачены формальными отношениями в законодательстве или на практике. Работники неформальной экономики либо работают вне формальных рамок закона, либо закон по какой-то причине не применяется для их защиты. Поэтому неформальная экономика охватывает не только так называемый неформальный сектор, но и неформальную занятость на предприятиях формального сектора. Это означает, что в случае если определенные нестандартные формы занятости недостаточно регулируются внутренним законодательством, соответствующие работники оказываются в условиях, в которых господствуют неформальные отношения. И, действительно, во многих странах, включая промышленно развитые страны, неформальные отношения значительно расширились в формальном секторе, что объясняется, в частности, ослаблением трудового правоотношения и трудностями контроля и обеспечения применения трудового законодательства.⁷⁰

⁶⁸ МБТ: Statistical update on employment in informal economy (Женева, МБТ, 2011 г.).

⁶⁹ МБТ: Заключение о достойном труде и неформальной экономике, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г., п. 3.

⁷⁰ J. Jutting and J.R. De Laiglesia (eds): *Is informal normal? Toward more and better jobs in developing countries* (Париж, ОЭСР, 2009 г.). An OECD Development Centre Perspective. Development Centre Studies.

102. Неформальная экономика принимает самые разные формы с точки зрения отраслей, типов неформальных проявлений (неформальный сектор или неформальная занятость) и видов статуса в сфере занятости соответствующих работников, среди которых работающие по найму зачастую составляют меньшинство. Хотя сельское хозяйство, безусловно, затронуто больше других отраслей, особенно в развивающихся странах, неформальные отношения проявляются во всех отраслях, и их можно встретить, например, в электронной промышленности, строительстве, текстильной промышленности, туризме, транспорте и в сфере бытовых услуг. В этой связи растет понимание постоянных и тесных взаимосвязей, особенно в глобальных производственных системах, между формальной и неформальной формами занятости.⁷¹

103. Тем не менее, важной отличительной чертой большинства работников неформальной экономики является их уязвимость с точки зрения их прав и экономического положения. Неформальная экономика характеризуется отсутствием верховенства закона – подавляющее большинство работников неформальной экономики не в состоянии применять, реализовывать и защищать свои основополагающие права в сфере труда, и самые серьезные нарушения этих прав часто происходят именно в неформальной экономике. Численность работников неформальной экономики, состоящих в профсоюзах, является чрезвычайно низкой в большинстве стран, и это, как правило, усугубляется отсутствием каких-либо реальных возможностей ведения коллективных переговоров. Случаи использования детского труда, особенно его наихудших форм, и принудительного труда, как правило, встречаются в несоразмерно высоких пропорциях именно в неформальной экономике, где шире практикуется и дискриминация: «Люди, которые сталкиваются с прямой или косвенной дискриминацией и которые лишены равенства возможностей и обращения – будь то в плане доступа к образованию и профессиональной подготовке, к ресурсам или к рабочим местам в формальной экономике, – в конечном итоге оказываются в неформальной экономике, как правило, на самых худших рабочих местах».⁷² И в промышленно развитых, и в развивающихся странах концентрация молодежи, женщин и трудовых мигрантов в неформальной экономике также чрезвычайно высока, а разрыв в доходах между работниками формальной и неформальной экономики значительнее среди женщин, чем среди мужчин.

104. Что касается оптимальных подходов к решению проблем неформальных отношений и их негативных последствий, по ним до сих пор ведутся споры и нетрудно понять, что достигнутый прогресс не может никого впечатлить, если сравнивать его с масштабами проблемы. Бесспорно, что решительные усилия в целях формализации отношений крайне необходимы для обеспечения всеобщего применения ОППТ, которые не могут эффективно применяться, если не верховенствует закон. В то же время ОППТ – и как права, и как благоприятствующие условия – являются важным элементом процесса формализации экономики. Это тем более верно в отношении свободы объединения. Как заявил Генеральный директор на Конференции в 1991 году, «только через создание организаций по собственному выбору и вступление в них работающие в неформальном секторе смогут оказать достаточное давление, чтобы произошли необходимые изменения в политике, в отношениях и в процедурах, которые тормозят развитие сектора и мешают улучшению условий труда в нем».⁷³ Несмотря на многочисленные препятствия правового и практического характера, новые стратегии самоорганизации постепенно дают право голоса некоторым из самых уязвимых категорий

⁷¹ A. Trebilcock: “Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law”, in G. Davidov and B. Langille (eds): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2006), pp. 63-86.

⁷² МБТ: *Достойный труд и неформальная экономика*, Доклад VI, МКТ, 90-я сессия, Женева, 2002 г., с. 40.

⁷³ МБТ: *Дилемма неформального сектора*, доклад Генерального директора, МКТ, 78-я сессия, Женева, 1991 г., с. 39.

работников на мировом рынке труда. Так, Союз ассоциаций торговцев Ганы – неформальная организация самозанятых работников – после проведения консультаций с правительством добился разработки торгово-налоговой политики, которая полнее соответствует потребностям неформальной экономики. Эта организация также расширила доступ к профессионально-технической подготовке, и в настоящее время разрабатывает систему социальной защиты своих членов.⁷⁴ Другим ярким примером организации работников неформальной экономики является Ассоциация самозанятых женщин в Индии; это, наверное, самый известный профсоюз в неформальной экономике.⁷⁵ Эти примеры, по-прежнему оставаясь единичными, подчеркивают необходимость содействия созданию организаций в неформальной экономике, а также использованию синергий между ОППТ и другими стратегическими задачами МОТ.

105. Поскольку бедность является одной из основных причин неформальных отношений, а, следовательно, и связанных с ними нарушений ОППТ, адресные инициативы в области социальной защиты и занятости могут оказывать серьезное влияние на снижение степени риска применения детского и принудительного труда и на борьбу с дискриминацией в отношении работников неформальной экономики и их семей. Примерами могут служить программы социальных выплат, напрямую нацеленных на пресечение детского труда, такие как *Familias en Acción* в Колумбии, *Red de Protección Social* в Никарагуа и *Bono de Desarrollo Humano* в Эквадоре.⁷⁶ Что касается государственных программ занятости, исследование, проведенное Национальной системой гарантий занятости в сельских районах (NREGS) в Индии, показало, что в результате реализации программы по обеспечению равной заработной платы мужчин и женщин расширилось участие женщин в NREGS, и это дает основания ожидать новых действий, нацеленных на повышение уровня оплаты труда женщин в сельском хозяйстве в целом и на сокращение гендерного разрыва в оплате труда.⁷⁷

3. Группы и категории работников в зоне риска

106. Определенные группы населения и категории работников явно страдают от нарушений ОППТ больше, чем другие. У групп населения, подверженных максимальному риску, обычно ограничен доступ к защите со стороны государства и к коллективным действиям; они могут страдать от множественных форм дискриминации и быть узниками порочного круга неформальных трудовых отношений и бедности. В данном разделе доклада рассматриваются три такие группы – трудовые мигранты, сельские работники и представители коренных народов,⁷⁸ а также особая категория домашних работников.

107. Несмотря на отсутствие точных статистических данных, особенно о положении коренных народов и трудовых мигрантов, а также несмотря на значительные различия между странами, МБТ накопило убедительные доказательства уязвимости этих

⁷⁴ МБТ: *Freedom of association and development* (Женева, МБТ, 2011 г.), pp. 18-20.

⁷⁵ <http://www.sewa.org>.

⁷⁶ Департамент социального обеспечения МБТ: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, рабочий документ (Женева, 2010 г.), p. 13.

⁷⁷ S. Dasgupta and R.M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Департамент комплексной политики, рабочий документ № 98 (Женева, МБТ, 2011 г.).

⁷⁸ В 70 странах мира проживает свыше 370 млн представителей самобытных коренных народов. Коренные народы составляют около 5.000 самостоятельных групп и занимают около 20% территории земного шара. См. www.ifad.org/english/indigenous/index.htm.

работников по всем категориям ОППТ.⁷⁹ Домашние работники, 83% которых составляют женщины, зачастую из числа мигрантов, коренных народов и сельских жителей, страдают от жесткой дискриминации в области оплаты труда, а их работа оплачивается по самым низким расценкам на любом рынке труда. Около 40% домашних работников во всем мире трудятся в странах, где законом устанавливается минимальный размер заработной платы при приеме на работу, однако его действие не распространяется на домашний труд.⁸⁰ Участие представителей этих групп в профсоюзной деятельности, как правило, находится на низком уровне, а домашние работники подпадают под действие коллективных соглашений менее чем в 5% государств-членов МОТ. Трудовые мигранты, представители коренных народов и сельские жители больше всех страдают от принудительного труда и торговли людьми.⁸¹ В ряде стран свыше 80% работающих детей из числа коренного населения трудятся в важных отраслях экономики.⁸² Как показывают обследования МБТ, иммигранты, занятые поиском работы, как правило, вынуждены подавать в три-пять раз больше заявлений, чем другие претенденты, прежде чем они получают положительный ответ. Трудовые мигранты также часто первыми попадают под сокращение в случае экономического спада.⁸³

108. Каждая группа имеет свои особенности и присущие ей точки уязвимости. Как профессиональная категория, домашние работники, в частности, страдают от изолированности места работы и от предвзятого отношения к их труду как к «женской» работе, а не как к профессиональному занятию. Представители коренных народов часто подвергаются структурной дискриминации. Их образ жизни, включая традиционные занятия и землепользование, часто не признаются как часть «нормальной» экономической системы, а их участие в процессе принятия государственных решений часто ограничено. Трудовые мигранты могут подвергаться чрезмерному риску эксплуатации в силу особенностей их найма, а также по причине шаткости и незаконности положения в стране, где они работают. В некоторых странах сельские районы особенно страдают из-за отсутствия государственных мер политики, направленных на удовлетворение их конкретных нужд.

109. Помимо этих особенностей, разные группы сталкиваются в основном с одними и теми же препятствиями на пути применения четырех категорий ОППТ. К ним относятся: трудности с обращением к государственным учреждениям и, как следствие, низкий уровень соблюдения трудового законодательства; неосведомленность о своих основополагающих правах; отсутствие мощного коллективного голоса, что не позволяет им действительно защищать свои права и интересы, а также, не в последнюю очередь, высокие уровни бедности. Ряд трехсторонних участников принимают важные инициативы, направленные на преодоление каждого из этих препятствий. Поскольку домашние работники, представители коренных народов, мигранты и работники в

⁷⁹ МБТ: *Достойный труд для домашних работников*, Доклад IV(1), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г.; МБТ: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Женева, 2007 г.); МБТ: *Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples* (Женева, 2006 г.); МБТ: *International labour migration: A rights-based approach* (Женева, 2010 г.); МБТ: *Содействие занятости в сельских районах в целях сокращения масштабов бедности*, Доклад IV, МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г.

⁸⁰ МБТ: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, Domestic Work Policy Brief No. 5 (Женева, 2011 г.).

⁸¹ МБТ: *Цена принуждения*, op. cit., пп. 63-100.

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur, *Social exclusion and child labour in Nepal: With special reference to Janajatis (Indigenous Nationalities)*, проект МОТ по устойчивому искоренению кабального труда в Непале, Международная организация труда, Катманду, Непал.

⁸³ L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: *Situation-testing: Discrimination in access to employment based on ILO Methodology* (Женева, МБТ, 2007 г.) (обновлено в марте 2010 г.), р. 4; и I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, 2-е издание (Женева, МБТ, 2009 г.).

сельских районах подвержены высокому риску неформальных трудовых отношений, меры, принимаемые в интересах каждой группы, предусматривают реальные решения тех проблем, которые возникают в отношении ОППТ в неформальной экономике.

Сфера охвата законодательства

110. Во многих странах эти уязвимые работники также страдают из-за того, что они остаются за рамками законодательства, что лишает их адекватной правовой защиты в связи с ОППТ. Это в первую очередь касается свободы объединения домашних работников, мигрантов и сельскохозяйственных рабочих и ведения ими коллективных переговоров. Подобные исключения допускаются в отношении дискриминации и минимального возраста для приема на работу домашних и сельскохозяйственных работников. Эти группы могут страдать и в силу более серьезных пробелов в законодательстве, которые существенно влияют на обеспечение равенства в сфере труда и занятий. Домашние и сельские работники иногда недостаточно защищены трудовым законодательством, регулирующим основные элементы трудового правоотношения, такие как минимальный размер заработной платы и продолжительность рабочего времени. Предельная продолжительность рабочего времени в неделю не ограничена законом более чем для половины домашних работников во всем мире.⁸⁴ Что касается представителей коренных народов, часто отмечается низкий уровень или полное отсутствие правовой защиты их традиционных занятий и занимаемых ими земель,⁸⁵ в результате чего возникает серьезная опасность прямой или косвенной дискриминации по признаку происхождения людей.

111. Некоторые страны недавно осуществили реформы, направленные на распространение права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров на сельскохозяйственных, домашних или иностранных работников. Говоря более широко, проблемы, связанные с защитой домашних работников, привели к принятию в июне 2011 года Конвенции (189) и Рекомендации (201) о домашних работниках, которые открывают новые широкие возможности для достижения прогресса во всем мире. Значительное число стран, включая Аргентину, Чили, Индию, Португалию, Южную Африку и Тринидад и Тобаго, расширили применение важнейших положений своего законодательства в сфере труда и социального обеспечения на домашних работников.

Защита от возможных нарушений ОППТ

112. Домашние работники, представители коренных народов, мигранты и сельские работники часто сталкиваются со значительными трудностями в получении доступа к действенным механизмам контроля и правоприменения. Это особенно относится к работникам в отдаленных сельских районах, которые, как правило, больше других страдают из-за нехватки средств на осуществление деятельности органов инспекции труда, трудовых судов и других учреждений, обеспечивающих соблюдение законодательства.⁸⁶ Более того, их труд может крайне трудно поддаваться мониторингу, и здесь могут потребоваться инновационные подходы. Это касается, например, домашних работников частных домохозяйств. Наконец, высокий уровень неформальности и нестабильности этих групп в сочетании с недостаточной осведомленностью о

⁸⁴ МБТ: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, op. cit.

⁸⁵ Африканская комиссия по правам человека и народов: *Report of the Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; submitted in accordance with the “Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa”, принятая Африканской комиссией по правам человека и народов на ее 28-й очередной сессии (Банджул, 2005 г.); R.D. Roy: “Occupations and economy in transition: A case study of the Chittagong Hill Tracts”, в МБТ: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Женева, 2000 г.), pp. 73–119.

⁸⁶ МБТ: *Регулирование вопросов труда и инспекция труда*, Доклад V, МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 267.

собственных правах могут серьезно препятствовать отстаиванию ими своих прав в суде. В частности, трудовые мигранты на нелегальном положении или являющиеся субъектами двусторонних спонсорских соглашений не могут пожаловаться на злоупотребления, которым они подвергаются, из-за страха депортации.

113. Перед лицом этих трудностей некоторые государства принимают решения о выделении дополнительных средств на защиту трудовых прав определенных групп населения, находящихся в зоне риска. Например, в Иордании значительно увеличено число инспекторов труда в экспортном секторе, где трудовые мигранты составляют весомую часть всех работающих; организуется специальное обучение по проблеме торговли людьми. В других странах, контрольные и правоприменительные механизмы адаптируются к особенностям различных категорий работников в зоне риска. В Соединенном Королевстве создан специальный орган, Gangmaster Licensing Authority, который контролирует посредников, работающих в сельском хозяйстве, где отмечаются случаи торговли людьми и другие формы жестокого обращения.⁸⁷ Принимая во внимание не только неприкосновенность частного жилища, но и необходимость отслеживания условий труда домашних работников, Уругвай принял закон, разрешающий проводить проверки на дому в случае подозрений на нарушения трудового законодательства или законодательства по вопросам социального обеспечения. Для того чтобы восполнить недостаток юридических знаний среди домашних работников и их работодателей, некоторые страны, такие как Аргентина и Южная Африка, разработали упрощенные процедуры урегулирования трудовых споров, которые облегчают дачу устных показаний и процесс примирения; эти процедуры стали широко применяться. Действительно, как показали результаты недавних исследований, количество жалоб, подаваемых домашними работниками в Комиссию по посредничеству, примирению и арбитражу Южной Африки, стало выше, чем их пропорциональное соотношение к рабочей силе в стране.⁸⁸

114. Предоставление работникам, находящимся в зоне риска, адекватной защиты путем принятия контрольных и правоприменительных мер – это не только насущная необходимость во многих странах, но и задача, которая видоизменяется со временем. Так, совместные действия со стороны органов инспекции труда и полиции в целях противодействия недекларированной работе и нелегальной миграции вызывают озабоченность с точки зрения их влияния на охрану труда нелегальных трудовых мигрантов. Поэтому следует обращать внимание на то, чтобы в ходе таких совместных действий обеспечивалась защита трудовых прав работников-мигрантов, находящихся на нелегальном положении, но при этом не ущемлялись их возможности обращаться за защитой в компетентные органы регулирования вопросов труда.

Отсутствие коллективного голоса – важнейший фактор

115. Как правило, эти группы населения сталкиваются с огромными препятствиями, когда они пытаются создавать организации и принимать коллективные меры, и именно это отсутствие голоса, зримости и влияния лишает их защиты от злоупотреблений в области ОППТ.

116. Организации работников и работодателей могут осуждать нарушения, вести коллективные переговоры о разрешении таких ситуаций и осуществлять лоббирование принятия политических решений, а также правовых и институциональных мер, направленных на обеспечение защиты этих групп населения. Многие реформы последнего времени, нацеленные на то, чтобы положить конец исключению домашних работников из сферы действия трудового законодательства, осуществляются в странах, где домашние работники могут создавать собственные организации и заручаться

⁸⁷ МБТ: *Цена принуждения*, op. cit., пп. 165 и 177.

⁸⁸ МБТ: *Достойный труд для домашних работников*, op. cit., пп. 253-257.

поддержкой других профсоюзов. Имеются также убедительные примеры той ключевой роли, которую играют профсоюзы и организации работодателей в искоренении детского труда в сельском хозяйстве путем создания организаций местных работников и работодателей. Например, в индийских штатах Тамил-Наду и Мадхья-Прадеш профсоюзы и недавно созданные членские организации сельских работников реализуют концепцию деревень, свободных от детского труда, участвуя в диалоге с местными лидерами и работодателями и заключая коллективные соглашения, направленные на пресечение детского труда. Федерация работодателей Уганды учредила местные комитеты мониторинга детского труда, в частности, в сфере производства кофе, чая, риса и сахара. Сотрудничество и объединение усилий также осуществляются между профсоюзами и представительными организациями коренных народов, особенно в Латинской Америке, в целях обеспечения учета их особых потребностей. В некоторых странах это позволило включить представителей организаций коренных народов в состав национальных трехсторонних комиссий по предупреждению и устранению детского труда.

117. Правительства и социальные партнеры в ряде стран принимают важные меры, направленные на преодоление юридических и практических препятствий на пути к вступлению в профсоюзы и заключению коллективных соглашений в интересах этих групп и категорий работников. Учрежденный в Уругвае совет по вопросам заработной платы и других условий труда домашних работников укрепил организации работников и работодателей в этом секторе. Лига домохозяек Уругвая взяла на себя роль представителя интересов работодателей в этом совете, а Межпрофсоюзная рабочая ассамблея-Национальный конгресс трудящихся (PIT-CNT) – согласилась, что Национальная конфедерация домашних работников, которая в то время еще не была зарегистрирована как профсоюз, может вести переговоры от их имени. В ряде стран при поддержке МКП были подписаны соглашения о сотрудничестве между профсоюзами стран назначения и стран происхождения трудовых мигрантов с целью, *в том числе*, расширения их возможностей по реализации права на свободу объединения и ведения коллективных переговоров. Однако сохраняются проблемы предвзятости в отношениях и инерции, о чем свидетельствует нежелание законодательных и судебных органов в ряде стран признать право домашних работников на ведение коллективных переговоров.

Бедность

118. Некоторые страны приступили к осуществлению экономической и социальной политики, направленной на получение синергетического эффекта от деятельности по сокращению масштабов бедности и по распространению ОППТ на группы населения, находящиеся в зоне риска. Принятое Южной Африкой в 2002 году решение о распространении требования о минимальной заработной плате на домашних работников привело к сокращению общих масштабов бедности и сужению гендерного разрыва в оплате труда, несмотря на сохраняющиеся трудности с выполнением этого решения на практике. Правительство Индии приняло «конвергенционный подход», который предусматривает искоренение детского и принудительного труда в рамках широкой стратегии сокращения масштабов бедности и развития сельских районов с помощью комплекса мер в области социального обеспечения, программ общественных работ и бесплатного обязательного образования.

119. Тем не менее, положение домашних работников, представителей коренных народов, трудовых мигрантов и сельских работников с точки зрения соблюдения ОППТ – это вопрос, который требует принятия срочных и решительных действий. Меры, принятые до настоящего времени, хотя зачастую они и носили раздробленный характер, демонстрируют возможности концентрации действий с целью реализации права на свободу объединения и высвобождения синергий от сокращения масштабов бедности

и содействия ОППТ, особенно в отраслях, в которых широко применяются неформальные трудовые отношения.

4. Работники свободных экспортных зон и экспортных отраслей

120. МОТ определяет свободные экспортные зоны (СЭЗ) как «промышленные зоны со специальными стимулами, созданными для привлечения иностранных инвесторов, где ввозимые материалы подвергаются определенной обработке, прежде чем они (ре)экспортируются».⁸⁹ По оценкам МОТ, в 2006 году в 130 странах мира действовало 3.500 СЭЗ или подобных зон более чем с 66 млн прямых рабочих мест, из которых только в Китае насчитывалось 40 млн рабочих мест.⁹⁰ СЭЗ могут открывать широкие возможности занятости в формальной экономике для групп работников, которые в противном случае испытывали бы трудности на рынке труда, таких как молодые женщины и низкоквалифицированные работники. Тем не менее, некоторые из них остаются источником постоянной озабоченности с точки зрения качества рабочих мест и соблюдения ОППТ, в частности, свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров.

121. Обследование МБТ, основанное на замечаниях контрольных органов, позволило определить трудности, с которыми сталкиваются работники СЭЗ в значительном числе стран, когда речь идет о реализации права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров.⁹¹ К ним относятся запреты или ограничения, предусмотренные в некоторых случаях в законодательстве, дискриминация в отношении профсоюзов, иногда с использованием силовых приемов в целях недопущения роста их членства, а также крайне низкий уровень правоприменения. Результаты исследований, проведенных в ряде стран, также позволили выявить усиливающийся непостоянный характер рабочей силы СЭЗ, когда стандартные трудовые договоры заменяются на краткосрочные или контракты частных агентств занятости, влияющие на возможности реализации права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров.⁹²

122. Ввиду низкого уровня правоприменения и частого отсутствия профсоюзов в СЭЗ могут также возникать трудности в отношении равенства в области труда и занятий, а также в плане использования принудительного труда. Выявленные в СЭЗ случаи принудительного труда в основном связаны с наймом на несправедливых условиях трудовых мигрантов частными агентствами занятости, а в некоторых случаях – с обязательной и порой неоплачиваемой сверхурочной работой, нарушающей установленные законом предельные нормы.⁹³

123. В таких странах, как Иордания, прилагаются значительные усилия в целях совершенствования деятельности органов инспекции труда в СЭЗ; в последнее время отмечено расширение присутствия профсоюзов в СЭЗ в Того и Шри-Ланке.⁹⁴ Тем не

⁸⁹ См. МБТ: *Трудовые и социальные вопросы, касающиеся свободных экспортных зон* (Женева, 1998 г.), ТМЕРЗ/1998, с. 3 (а также GB.301/ESP/5).

⁹⁰ W. Milberg and M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, рабочий документ № 3 (Женева, МБТ, 2008 г.), p. 4.

⁹¹ R. Gopalakrisanan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, рабочий документ, Департамент международных трудовых норм (Женева, МБТ, 2007 г.), p. 1.

⁹² J.K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, рабочий документ сектора DIALOGUE № 21 (Женева, МБТ, 2011 г.), p. 12.

⁹³ КЭПКР, комментарии по Гватемале, 2009 г., Конвенция 1930 года о принудительном труде (29).

⁹⁴ КЭПКР, комментарии по Иордании, 2009 г., Конвенция 1947 года об инспекции труда (81), 2009 г.; и по Того, 2011 г., Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87).

менее, имеющаяся информация свидетельствует о незначительном прогрессе, достигнутом в большинстве стран, где были выявлены проблемы в СЭЗ. В период с 2008 по 2011 годы КЭПКР выражал озабоченность по поводу прав работников СЭЗ на осуществление принципов свободы объединения и ведения коллективных переговоров в 23 странах, которые ратифицировали Конвенции 87 и 98. Большинство из этих стран не смогли предоставить информацию по запросу КЭПКР о численности членов профсоюзов в СЭЗ и о существовании коллективных соглашений.

124. В некоторых странах эти проблемы выходят за рамки СЭЗ и затрагивают экспортные отрасли в целом. Решительные, а порой и ожесточенные, акции протеста работников произошли в последние годы в ряде СЭЗ и экспортных отраслей, в которых отсутствует механизм подлинных коллективных переговоров.⁹⁵ Это подчеркивает важность наращивания усилий со стороны правительств и всех заинтересованных сторон в глобальных системах поставок для содействия реализации всех четырех категорий ОППТ. В этой связи Международное рамочное соглашение,⁹⁶ подписанное в 2007 году между швейно-текстильной группой компаний Inditex и Международной федерацией работников текстильной, швейной и кожевенной промышленности (ITLGWF), – первое подобное соглашение в текстильной, швейной и обувной промышленности – может служить одним из наглядных примеров того, что может быть сделано. В этом соглашении признается «центральная роль свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, закрепленных в Конвенциях МОТ 87, 98 и 135 и в Рекомендации 143, как важнейшей предпосылки устойчивого и долгосрочного соблюдения всех других международных трудовых норм во всей производственной системе Inditex, поскольку они предоставляют работникам механизмы мониторинга и обеспечения соблюдения их прав в сфере труда».⁹⁷

5. Укрепление соблюдения ОППТ на национальном уровне: важнейший вызов

125. Соответствующее национальное законодательство должно подкрепляться созданием действенных учреждений и механизмов правоприменения как неперемного условия полной реализации ОППТ. Однако, по мнению контрольных органов МОТ и социальных партнеров,⁹⁸ это остается реальной проблемой во многих странах в отношении всех четырех категорий ОППТ.

126. Сохраняются серьезные практические трудности в плане пресечения и выправления ситуации с точки зрения нарушений ОППТ. Уязвимость жертв часто не позволяет им отстаивать свои права. Государственным учреждениям бывает трудно осуществлять проверку многочисленных предприятий или районов, где отмечаются нарушения. Ситуации бывают настолько сложными и разнообразными, что они выходят за традиционные рамки трудового законодательства и требуют подготовки новых стратегий с участием широкого круга государственных учреждений. Некоторые виды экономической деятельности также стали труднее поддаваться контролю. Большое число

⁹⁵ Например, забастовка, которая состоялась в отрасли экспорта хлопка в Эль-Махалле (Египет) в 2008 г., или забастовки, которые начались в 2010 г. на ряде электронных и автомобильных заводов на юге Китая.

⁹⁶ См. определение международных рамочных соглашений в главе 4.

⁹⁷ Результаты ряда исследований показали положительное влияние, которое это соглашение оказало на производственную систему Inditex в отношении свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. См. K. Gregoratti and D. Miller, “International Framework Agreements for workers’ rights? Insights from River Rich Cambodia”, in *Global Labour Journal*, 2 2), май 2011 г. При этом существование международного рамочного соглашения само по себе не означает устранения всех рисков нарушения ОППТ, о чем свидетельствуют трудности, возникшие с рядом поставщиков Inditex в Бразилии.

⁹⁸ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit. В значительном количестве комментариев социальных партнеров, данных в ответ на ст. 19 вопросника, отмечается недостаточная эффективность механизмов по обеспечению соблюдения ОППТ.

работников неформальной экономики во многих странах, а также такая практика, как аутсорсинг и услуги агентств занятости, усложняют задачу установления трудового правоотношения и определения реального работодателя. Отсутствие сильных профсоюзов и организаций работодателей в ряде отраслей создает дополнительные трудности, так как «организации работодателей и работников могут внести весомый вклад в улучшение соблюдения законодательства на рабочих местах, особенно путем проведения информационно-пропагандистских кампаний и повышения степени информированности своих членов. Будучи стратегическими партнерами, они могут также способствовать определению приоритетов и видов деятельности служб инспекции труда, опираясь на эффективное сотрудничество».⁹⁹

127. Судя по имеющимся данным и комментариям контрольных органов МОТ, значительное число министерств труда, органов инспекции труда и трудовых судов испытывают серьезный дефицит ресурсов для решения этих задач.¹⁰⁰ За некоторыми немаловажными исключениями эта давняя проблема еще более усугубилась в последние десятилетия. Так, по данным проекта МОТ в странах Центральной Америки и в Доминиканской Республике, несмотря на прилагаемые в последнее время усилия, ресурсы, выделяемые министерствам труда, составляли от 0,11 до 0,3% национальных бюджетов в 2009 году.

128. К конкретным свидетельствам серьезных пробелов в плане осуществления трудового законодательства в целом и ОППТ в частности относятся значительный размах неформальной занятости в формальной экономике многих стран, а также появление в некоторых экспортных отраслях частных социальных аудиторов, финансируемых многонациональными корпорациями (МНК), в целях восполнения отсутствия или преодоления слабости государственных органов инспекции труда. Об этих трудностях может свидетельствовать и весьма ограниченное число стран, которые направляют информацию и статистические данные контрольным органам МОТ о практической реализации ОППТ и о мерах, принимаемых в этой связи инспекторами труда и национальными судами.

Таблица 2.4. Доля докладов, полученных КЭПКР, по основным конвенциям и содержащих информацию о деятельности органов инспекции труда и другие статистические данные (2010 г.)

Детский труд %	Дискриминация %	Принудительный труд %	Свобода объединения %	Все основополагающие нормы %
58,8	31,5	13,3	4,5	25,4

Таблица 2.5. Доля докладов, полученных КЭПКР, по основным конвенциям и содержащих информацию о судебных решениях (2010 г.)

Детский труд %	Дискриминация %	Принудительный труд %	Свобода объединения %	Все основополагающие нормы %
1,5	8	7,8	5,8	6

⁹⁹ Данный раздел основан на докладах МОТ: *Регулирование вопросов труда и инспекция труда*, Доклад V, МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. viii и пп. 250-258 и 294; и *Цена принуждения*, op. cit., п. 198.

¹⁰⁰ МБТ: *Инспекция труда*, Общий обзор докладов, касающихся Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Рекомендации 1947 года об инспекции труда (81), Рекомендации 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82), Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129), Рекомендации 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133), Доклад III (Часть 1B), МКТ, 95-я сессия, Женева, 2006 г., пп. 209-210.

129. Некоторые страны демонстрируют решимость преодолеть эти проблемы и повысить эффективность применения на практике четырех категорий ОППТ. К примеру, органы регулирования вопросов труда и инспекции труда склонны уделять все больше внимания ОППТ и, в частности, проблемам детского труда, принудительного труда и дискриминации в области труда и занятий. Так, в Боливии и Перу при министерствах труда недавно были созданы специальные отделы по реализации ОППТ. В ряде стран сфера деятельности органов инспекции труда расширяется и охватывает случаи принудительного и детского труда; зачастую это достигается путем создания специальных подразделений, которые непосредственно занимаются этими вопросами, например, в Бразилии, и путем назначения инспекторов труда в качестве координаторов, как это происходит в Марокко. Это – важнейший шаг, так как детский труд и принудительный труд часто остаются за рамками инспекции труда, даже несмотря на то, что она обладает ключевыми сравнительными преимуществами в борьбе с этими явлениями. Дискриминации в целом и дискриминации по признаку пола, в частности, уделяется особое внимание рядом органов инспекции труда, например, в Кении и Украине, где эти вопросы были включены в контрольные инспекционные списки. В других странах, таких как Коста-Рика и Испания, недавно прошли широкие инспекционные кампании в целях пресечения дискриминации по признаку пола и наказания за нее.

130. Другая актуальная тенденция во многих странах заключается в расширении круга государственных учреждений, участвующих в борьбе с детским и принудительным трудом и дискриминацией в области труда и занятий, а также обнародование их планов действий в этой сфере. Так, государственные учреждения, осуществляющие меры по уголовному преследованию, все активнее включаются в борьбу с торговлей людьми, в том числе в целях трудовой эксплуатации. В таких странах, как США и Украина, созданы специальные прокурорские органы, что ведет к существенному росту числа уголовных наказаний за использование принудительного труда. Применению и практической реализации ОППТ также может способствовать создание новых органов по правам человека. Это в первую очередь касается специализированных органов, занимающихся вопросами равенства, на которые часто возлагается ответственность за содействие и обеспечение соблюдения принципа недопущения дискриминации. Значительная часть дел, которые они рассматривают, относится к дискриминации в области труда и занятий. Например, около 50% жалоб, поданных в управление HALDE во Франции с момента его создания в 2005 году до 2010 года, были связаны с вопросами занятости. Эти органы играют неоценимую роль в повышении уровня осведомленности общественности о значении обеспечения равенства в области труда и занятий и в подготовке практических рекомендаций по реализации этих принципов. Кроме того, гибкие и менее формальные процедуры правоприменения, которые они, как правило, используют, более доступны, чем традиционные судебные разбирательства. Наконец, участие местных органов, особенно в сельской местности, в осуществлении мониторинга принудительного и детского труда, таких как районные деревенские комитеты в странах Южной Азии, группы бдительных граждан в странах Западной Африки и комитеты мониторинга детского труда в Непале и Уганде, является еще одной весьма интересной инициативой, реализуемой в нескольких странах, особенно с учетом трудностей, с которыми часто сталкиваются правоохранительные органы при достаточном охвате сельских районов.

Управление государственного прокурора по трудовым делам (при Министерстве труда)

Управление государственного прокурора по трудовым делам (УГПТ) – самостоятельный государственный орган, который действует независимо от исполнительной, законодательной и судебной власти. Созданное в 1988 году в соответствии с конституцией Бразилии, это управление обеспечивает защиту основополагающих трудовых прав.

УГПТ ведет работу по семи основным направлениям, в том числе по четырем категориям ОППТ. Прокуроры по трудовым делам являются государственными служащими высокого ранга на федеральном и региональном уровнях, которые не могут быть отстранены от должности. Оно уполномочено принимать широкий круг мер по содействию ОППТ и по предупреждению и устранению их нарушений, таких как проведение расследований в компаниях или органах государственного управления, подготовка рекомендаций, устранение нарушений в непосредственном контакте с предприятием, подача исков в трудовые суды, участие в судебных прениях по трудовым делам.

УГПТ сформировало особые структуры для координации своих действий по каждой категории ОППТ: *Coordinfancia* (детский труд), *Conaete* (принудительный труд), *Coordigualdade* (равенство в сфере труда и занятий) и *Conalis* (свобода объединения и ведение коллективных переговоров). Оно также установило прочные партнерские отношения с рядом других государственных учреждений, таких как министерство труда и органы инспекции труда, государственные учреждения, ответственные за решение вопросов занятости и социального обеспечения, трудовые суды, федеральная полиция и местные органы власти. Управление тесно сотрудничает с профсоюзами и организациями работодателей.

С помощью таких инициатив, как Национальный пакт против принудительного труда, УГПТ сформировало широкие партнерства с другими государственными учреждениями, социальными партнерами и гражданским обществом в целях устранения коренных причин нарушений ОППТ.

131. Третья тенденция характеризует усилия, прилагаемые в ряде стран с целью повышения эффективности механизмов урегулирования трудовых споров. Среди примеров – реформы трудового судопроизводства, которые были проведены в течение последнего десятилетия в шести странах Южной Америки,¹⁰¹ где отмечались огромные задержки в разрешении трудовых споров. Главной целью этих реформ в отношении трудового законодательства в целом было радикальное ускорение судебных процедур на основе устного, вместо письменного, производства и сокращение его сроков. В большинстве этих стран была усилена специализация трудовых судов и трибуналов. В этой связи в Чили резко возросло количество трудовых трибуналов – с 20 до 81. В странах, где на проведение реформы были выделены значительные средства, достигнуты серьезные результаты с точки зрения средней продолжительности судебного разбирательства. Кроме того, в ряде стран были установлены специальные процедуры в отношении ОППТ – для всех категорий ОППТ, либо в отношении свободы объединения. Общая цель этих реформ состоит в обеспечении неотложной и действенной защиты основополагающих прав путем сокращения времени на судебные разбирательства и сроков рассмотрения дел по сравнению с практикой, которая применяется к трудовым правам в целом. Более того, некоторые реформы предусматривают дополнительные меры по укреплению судебной защиты ОППТ, такие как перенос бремени доказательств, возможность принятия судами предписаний о введении неотложных

¹⁰¹ Чили, Колумбия, Эквадор, Перу, Уругвай и Боливарианская Республика Венесуэла. Две страны в Центральной Америке, Коста-Рика и Никарагуа, приступили к осуществлению аналогичных реформ. См. A. Ciudad Reynaud: “Las reformas procesales emprendidas en América Latina”, in *Revista de Derecho Procesal*, 3-4, 2010.

временных мер защиты и о принуждении к принятию исправительных мер, таких как восстановление в правах, что гарантирует восстановление на практике нарушенных основополагающих прав. Эти меры особенно актуальны в отношении свободы объединения.

132. За последние десять лет Камбоджа, Китай, Индонезия, Япония и Португалия также приняли законодательные акты, предусматривающие реформирование судебного производства или порядка урегулирования трудовых споров, которые могут оказывать влияние на ОППТ. В 2008 году в Китае произошли существенные реформы, касающиеся процедур урегулирования трудовых споров, направленные на обеспечение действенного применения нового трудового законодательства, которое было принято в том же году.¹⁰² Хотя ряд мер, принятых в рамках реформы в Китае, касается не только четырех категорий ОППТ, они расширяют доступ к трудовым правам в целом, например, благодаря бесплатности процедур, переносу бремени доказательств в определенных обстоятельствах на работодателя и той роли, которая отводится профсоюзам.¹⁰³ Судя по всему, на пути реализации этой реформы возникает ряд проблем, таких как необходимость выделения дополнительных ресурсов, отсутствие специально подготовленных трудовых арбитров и судей и весьма низкое доверие работников к официальным профсоюзам. Тем не менее, она свидетельствует о значении доступных и быстрых процедур урегулирования трудовых споров в трудовом законодательстве и в стратегиях обеспечения соблюдения ОППТ, которые могут гарантировать действенные средства правовой защиты.

133. Наконец, растет понимание того, что наказание за нарушения само по себе не обеспечивает реализации ОППТ. Для этих целей требуется принятие более широких мер, в том числе содействие реализации прав, повышение уровня информированности, принятие профилактических мер и оказание поддержки лицам, пострадавшим от нарушений. В ряде стран контрольные и правоприменительные органы направляют все больше средств и прилагают дополнительные усилия для налаживания связей с работниками и работодателями, а также в целях информирования их о значении ОППТ. В целом, МОТ получает сведения о многочисленных стимулирующих действиях в целях недопущения детского и принудительного труда и обеспечения равенства в области труда и занятий, зачастую предпринимаемых в рамках тесного сотрудничества с организациями работодателей и работников. Однако, как представляется, такие действия гораздо реже предпринимаются в отношении свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. С целью защиты жертв важные инициативы предпринимаются в отношении случаев принудительного труда. К ним относятся принятая в 2011 году Европейская директива о пресечении торговли людьми, противодействии ей и защите ее жертв¹⁰⁴ и проект *Resgatando Cidadania*, реализуемый Министерством труда Бразилии с целью трудоустройства и профессиональной подготовки жертв принудительного труда и членов их семей.

134. Вышеупомянутые действия позволяют сформулировать важные рекомендации для национальных стратегий обеспечения соблюдения ОППТ. Тем не менее, многие из этих новаторских мер в большей степени касаются проблем детского труда, принудительного труда и равенства, чем свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. Более того, существенная нехватка ресурсов, выделяемых на цели контроля и правоприменения, остается ключевой проблемой во многих странах.

¹⁰² Закон о посредничестве и арбитраже при урегулировании трудовых споров, 1 мая 2008 г.

¹⁰³ См. F. Lee Cooke: "The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of 'new actors' in employment relations", in S. Lee and D. McCann (eds): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Женева, МБТ, 2011 г.), pp. 180-205.

¹⁰⁴ Директива 2011/36/EU, *op. cit.*

Глава 3

К более согласованным действиям МОТ

135. Данный анализ поддержки, оказываемой трехсторонним участникам в целях реализации ОППТ, преимущественно касается существующих возможностей и результатов деятельности МОТ, достигнутых благодаря эффективному использованию всех средств действий для решения насущных задач и удовлетворения потребностей государств-членов, как об этом говорится в предыдущей главе. В свете положений Декларации о социальной справедливости целью данного обзора является оказание информационной поддержки программе, бюджету и другим управленческим решениям с целью мобилизации на более организованной и систематической основе всего набора средств, которые МОТ может задействовать для претворения в жизнь своих приоритетов. Как подчеркивалось в ходе подготовительной работы над Декларацией о социальной справедливости, несмотря на то что «координация этих средств действий в определенной степени обеспечивается благодаря программе и бюджету», она могла бы «быть значительно более эффективной и имела бы больше шансов на признание, если бы более строго учитывались пожелания трехсторонних участников, которые они выражают в ходе углубленного обсуждения на международном уровне тенденций, приоритетов действий и средств по мобилизации политической воли».¹

136. Поскольку это первое периодическое обсуждение, охватывающее все четыре категории ОППТ, на сегодня нет еще единого плана действий, охватывающего все ОППТ, который служил бы комплексной основой для настоящего обзора. Поэтому глава начинается с краткого описания существующей системы по разработке программ действий МОТ в этой области, в том числе механизмов оценки их эффекта. Далее рассматриваются основные способы действий, определенные в Декларации о социальной справедливости и направленные на содействие реализации ОППТ, а именно техническое сотрудничество, технический и исследовательский потенциал МБТ и деятельность, связанная с нормами.²

137. Один из главных вопросов, возникающих в этой связи, – как найти правильное соотношение между содействием каждой конкретной категории ОППТ, с одной стороны, и содействием ОППТ на основе комплексного подхода, учитывающего взаимосвязи между всеми четырьмя категориями ОППТ и между ОППТ и другими стратегическими задачами МОТ, с другой стороны. До сих пор действия МОТ в этой области преимущественно были направлены на содействие реализации каждой категории ОППТ в отдельности. Безусловно, действия в отношении каждой из четырех категорий ОППТ характеризуются заметными различиями. Тем не менее, в последнее время предпринят ряд значительных, хотя и разрозненных, мер, комплексно содействующих реализации

¹ МБТ: Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации, Доклад V, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 25.

² МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, МКТ, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г., Приложение II В) i).

ОППТ, в частности, в рамках технического сотрудничества и связанной с нормами деятельности, что усилило эффект от принятых мер.

A. Существующая основа деятельности МОТ в отношении ОППТ

1. Подготовка, осуществление и оценка результатов программ

138. В последние годы деятельность МОТ по подготовке, реализации и оценке результатов программ в области ОППТ преимущественно опиралась на Основы стратегической политики МОТ и связанные с ними документы по программе и бюджету; планы действий по каждой категории ОППТ, которые принимаются Административным советом после обсуждения на Конференции глобальных докладов, представляемых в рамках механизма реализации Декларации 1998 года; а также различные инструменты оценки.

Основы стратегической политики на 2010-15 годы и связанные с ними документы по программе и бюджету

139. Основы стратегической политики (ОСП) – это инструмент среднесрочного планирования МОТ. Действующие ОСП на 2010-15 годы нацелены на решение основных приоритетных задач в сфере труда, которые оцениваются по 19 результатам.³ Впервые каждая из четырех категорий ОППТ отражена в конкретном результате ОСП на 2010-15 годы с соответствующими показателями и целями: результат 14 (свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров); результат 15 (принудительный труд); результат 16 (детский труд) и результат 17 (дискриминация в сфере труда). Кроме того, искоренение дискриминации в сфере занятости учитывается во всех результатах, поскольку в ОСП на 2010-15 годы гендерное равенство и недопущение дискриминации определяются как темы, присущие всем задачам. Разработка ОСП на 2010-15 годы основывалась на положениях Декларации о социальной справедливости, и ввиду необходимости принятия комплексного подхода к обеспечению достойного труда в них подчеркивается, что каждый результат, при всех его широких связях с одной из четырех стратегических задач, содействует решению всех этих задач.

140. Результат 18 (международные трудовые нормы) также имеет отношение к содействию реализации ОППТ в силу присущих им связей с основополагающими конвенциями. Говоря более обобщенно, в Программе и бюджете на 2012-13 годы подчеркивается, что содействие реализации ОППТ в соответствии с Декларацией 1998 года и Международной программой по упразднению детского труда (ИПЕК) необходимо осуществлять во взаимодействии с нормотворческой деятельностью.⁴ Более того, деятельность МОТ в области норм опирается на нормотворческую стратегию и соответствующий промежуточный план действий, принятый Административным советом в 2005 и 2007 годах, где акцент ставится на укреплении взаимосвязей между деятельностью в области норм, включая замечания контрольных органов МОТ, и техническим сотрудничеством, что должно поощрять государства-члены к ратификации конвенций и преодолению пробелов в их осуществлении. Этот упор на помощь государствам-членам согласуется с информационно-пропагандистским подходом, предусмотренным в Декларации 1998 года.

³ МБТ: *Основы стратегической политики на 2010-15 годы: Превратить достойный труд в реальность*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/PFA/2(Rev.), пп. 63-74.

⁴ МБТ: *Программа и бюджет на 2012-13 годы* (Женева, 2011 г.), п. 250.

Планы действий по каждой категории ОППТ

141. До пересмотра механизма реализации Декларации 1998 года в июне 2010 года на рассмотрение Конференции представлялись глобальные доклады по каждой категории ОППТ. По результатам обсуждения на Конференции Административный совет рассматривал и утверждал план действий в отношении соответствующей категории ОППТ. В этих планах действий по каждой категории ОППТ определяются приоритеты на следующие четыре года. Завершилось три полных цикла подготовки и рассмотрения глобальных докладов, последний из которых – по проблеме дискриминации – был представлен в 2011 году. Планы действий отличались друг от друга по объему и степени детализации, однако, как правило, они не использовали синергии между разными категориями ОППТ или связи с другими стратегическими задачами.

142. Ситуация с планами действий сейчас выглядит следующим образом:

- по вопросам свободы объединения и коллективных переговоров – план действий охватывает период 2008-12 годов;⁵
- по принудительному труду – план действий был принят в 2009 году на четырехлетний период;⁶ в нем признается, что глобальный альянс против принудительного труда, к созданию которого призывал Генеральный директор с целью ликвидации всех форм принудительного труда в мире к 2015 году, сохранится в качестве общей основы действий в рамках Специальной программы действий по борьбе с принудительным трудом (СПДПТ);
- по детскому труду – глобальный план действий 2006 года останется основой деятельности МОТ до 2016 года, то есть до целевого срока искоренения наихудших форм детского труда; он был подтвержден Административным советом в 2010 году одновременно с принятием плана действий 2010 года, к которому прилагается «Дорожная карта для достижения к 2016 году цели искоренения наихудших форм детского труда», принятая на Глобальной конференции по вопросам детского труда в Гааге в 2010 году;⁷
- план действий по борьбе с дискриминацией был одобрен Административным советом в ноябре 2011 года как руководство для деятельности МОТ на следующие четыре года в зависимости от результатов настоящего периодического обсуждения.⁸

Механизмы оценки МОТ

143. Данный обзор деятельности МОТ в отношении ОППТ основывается на результатах деятельности ряда механизмов оценки, в том числе на докладах о выполнении программы, где содержится обзор осуществления и результативности программ МОТ в

⁵ МБТ: Меры по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты в области технического сотрудничества и планы действий, касающиеся свободы объединения и действительного признания права на ведение коллективных переговоров, Административный совет, 303-я сессия, Женева, ноябрь 2008 г., GB.303/TC/3.

⁶ МБТ: Меры по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты в области технического сотрудничества и план действий, касающиеся упразднения принудительного труда, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/TC/3.

⁷ МБТ: Меры по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты в области технического сотрудничества и план действий, касающиеся упразднения детского труда, Административный совет, 309-я сессия, Женева, ноябрь 2010 г., GB.309/TC/3.

⁸ МБТ: Меры по реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда: приоритеты в области технического сотрудничества и план действий, касающиеся искоренения дискриминации в области труда и занятий, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.312/POL/12.

течение каждого двухлетия, с подробными данными и анализом по каждому результату и с особым вниманием к тому, чего удалось достичь,⁹ а также на последних докладах о выполнении программы ИПЕК.¹⁰ Полезная информация содержится и в независимых оценках национальных программ и стратегий, выполняемых в соответствии с оценочной политикой, которая была одобрена Административным советом в ноябре 2005 года.¹¹ Единственная независимая оценка, осуществленная в последнее время по четырем категориям ОППТ, – это оценка стратегии МОТ по искоренению дискриминации в области труда и занятий 2011 года, которую Административный совет рассмотрел в ноябре 2011 года,¹² и оценка Специальной программы действий по борьбе с принудительным трудом (СПДПТ), выполненная в 2010 году.¹³

2. Программы МОТ в области ОППТ

144. К программам МОТ, на которые возложена основная ответственность за содействие реализации ОППТ, относятся Программа Инфокус по содействию осуществлению Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (DECLARATION), учрежденная в октябре 1999 года после принятия Декларации 1998 года; ИПЕК, созданная в 1992 году; и Департамент международных трудовых норм (NORMES), где четыре группы специалистов отвечают за оказание поддержки контрольным органам в их деятельности, связанной с применением основополагающих конвенций, и за соответствующую информационно-пропагандистскую деятельность и техническую помощь. Все эти программы относятся к Сектору по нормам и основополагающим принципам и правам в сфере труда. Существующая структура МБТ была создана в 1999 году в соответствии с процессом подготовки стратегического бюджета по четырем стратегическим задачам МОТ.

145. В рамках программы DECLARATION предусматривается оказание помощи государствам-членам посредством целого ряда информационно-пропагандистских мер, мер помощи и технического сотрудничества МОТ, направленных на обеспечение свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, искоренение принудительного труда и недопущение дискриминации в области труда и занятий.

146. Содействие реализации свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров осуществляется посредством широкого круга мероприятий, в основном, в рамках программы DECLARATION и департамента NORMES, а также с помощью других департаментов Сектора социального диалога, в частности, Бюро по деятельности в интересах работодателей (АСТ/ЕМР) и Бюро по деятельности в интересах работников (АСТРАВ). Важной частью этой деятельности является наращивание потенциальных возможностей и обучение трехсторонних участников, а в некоторых случаях – и других участников, таких как представители судебных органов, парламентарии, прокуроры и преподаватели вузов. Другие направления деятельности включают

⁹ МБТ: *Выполнение программы МОТ в 2008-09 годах*, Доклад I(A), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

¹⁰ МБТ: *IPEC action against child labour: Highlights 2010* (Женева, 2011 г.).

¹¹ МБТ: *Evaluation: A new policy and strategic framework for evaluation at the ILO*, Административный совет, 294-я сессия, Женева, ноябрь 2005 г., GB.294/PFA/8/4. В марте 2011 г. политика в области оценок была продлена на следующие пять лет с определенными коррективами, направленными на исправление ряда недостатков, которые были выявлены в результате независимой внешней оценки 2010 г.; она показала, что политика в области оценок в целом носит действенный характер, однако необходимо укреплять связи между оценками и принимаемыми решениями.

¹² МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation* (Женева, 2011 г.); *Discussions of high-level evaluations: Strategies and Decent Work Country Programmes*, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.312/PFA/9.

¹³ J. Walker: *Evaluation of the ILO special action programme to combat forced labour: From 2006-09* (Женева, МБТ, 2010 г.).

распространение информации, помощь в проведении законодательных реформ, повышение осведомленности общественности, сбор информации о национальных системах трудовых отношений, а также о законодательстве и практике. Как показывает опыт, для обеспечения полного соблюдения права на создание организаций и ведение коллективных переговоров необходима твердая политическая воля, а иногда и иное мышление и иные подходы, регулирующие трудовые отношения. Это требует долгосрочной приверженности и поддержки со стороны МБТ, которые зачастую выходят за рамки одного двухлетнего периода.

147. Что касается принудительного труда, СПДПТ была учреждена в рамках программы DECLARATION в ноябре 2001 года после подготовки первого глобального доклада на эту тему. В зависимости от страны действия в рамках СПДПТ ориентированы на достижение целого ряда целей: формирование прочной базы знаний о природе и масштабах принудительного труда; обеспечение надлежащего характера законодательства и государственной политики и их соответствия межучрежденческому подходу к искоренению принудительного труда; поддержка правоохранительных органов; повышение роли профсоюзов в защите работников от принудительного труда; содействие организациям работодателей и предприятиям в принятии мер по прекращению использования принудительного труда; оказание влияния на процедуры найма в целях содействия безопасной миграции; поддержка программ помощи лицам, вызволенным из условий принудительного труда.

148. Ввиду разнородного характера дискриминации соответствующая деятельность МОТ не сосредоточена в рамках одной централизованной программы, и техническое сотрудничество в этой области осуществляют многие секторы и департаменты МБТ, в том числе программа DECLARATION. По результатам независимой оценки антидискриминационной стратегии МОТ был сделан вывод о том, что «деятельность МОТ по недопущению дискриминации реально содействует усилиям, прилагаемым национальными трехсторонними участниками в борьбе с дискриминацией в сфере труда и занятий», однако при этом признавалось, что «координация и реализация этой стратегии по результату 17 усложняется ввиду ведомственной замкнутости деятельности МБТ», которая может препятствовать «более согласованному планированию, реализации и отчетности».¹⁴ Деятельность МОТ в основном способствует созданию средств, направленных на пресечение дискриминации в области труда и занятий, например, путем содействия применению соответствующих международных трудовых норм, совершенствования исполнения законодательства и отстаивания принципа равного вознаграждения. В этой связи большую роль играют обучение и повышение уровня осведомленности общественности. Многие программы, например, по гендерным вопросам, ВИЧ/СПИДу, трудовым мигрантам и работникам с утратой трудоспособности, включают в себя меры, направленные на обеспечение принципа недопущения дискриминации, как правило, в рамках более широких программ и задач. Бюро МБТ по вопросам гендерного равенства (GENDER) оказывает помощь и консультирует с целью учета гендерной проблематики при разработке, реализации и оценке проектов технического сотрудничества МОТ. В сотрудничестве с департаментом NORMES и программой DECLARATION оно также содействует соблюдению принципов гендерного равенства на национальном уровне путем оказания консультативных услуг, проведения программ технического сотрудничества и назначения технического персонала в полевые бюро. В этой связи помощь нацелена на решение проблем гендерного неравенства в области заработной платы; используемый подход опирается на обмен научно обоснованными методиками и на укрепление потенциальных возможностей в целях более тщательного изучения проблем, связанных с неравенством в сфере оплаты труда.

¹⁴ МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pp. 42 and xii, para. 9.

149. Что касается детского труда, деятельность в рамках программы ИПЕК заключается не только в оказании трехсторонним участникам прямой технической помощи, но и в повышении уровня информированности общественности, проведении исследований и сборе данных, а также в содействии применению соответствующих актов. В рамках ИПЕК осуществляется триединая стратегия поддержки усилий государств-членов и социальных партнеров, направленная на искоренение детского труда, а именно на оказание поддержки действиям стран по пресечению использования детского труда, в частности, путем действенного учета проблем детского труда в рамках механизмов национального развития и в политических структурах, на углубление и укрепление всемирного движения против детского труда, а также на обеспечение дальнейшего учета проблем детского труда в деятельности МОТ в целом. Из четырех категорий ОППТ техническое сотрудничество в борьбе с детским трудом является на сегодняшний день наиболее развитым с точки зрения объема, масштаба и опыта, накопленного более чем за 20 лет проведения ИПЕК. В целях поддержки своей информационно-пропагандистской деятельности с 2002 года ИПЕК ежегодно отмечает Всемирный день борьбы с детским трудом; эта инициатива МОТ получает широкий отклик в средствах массовой информации.

3. Ежегодные обзоры

150. На программу DECLARATION также возложена ответственность за проведение ежегодных обзоров, касающихся нератифицированных основополагающих конвенций, известных как «ежегодные обзоры», в соответствии с положениями Декларации 1998 года. Ежегодные обзоры, охватывающие все четыре категории ОППТ, основываются на докладах, которые государства-члены должны представлять МБТ в соответствии с пунктом 5 е) статьи 19 Устава, а также на соответствующих замечаниях организаций работодателей и работников. С годами ежегодные обзоры упрощаются и нацеливаются на формирование базы данных по каждой из нератифицирующих стран, которая регулярно обновляется.

151. В обзоре, выполненном в рамках механизма реализации Декларации 1998 года и представленном на рассмотрение Конференции в 2010 году,¹⁵ указывалось, что ежегодные обзоры привели к расширению подробной информации практически о каждом случае нератификации, которая должна постоянно обновляться и предоставляться, в том числе Административному совету, и что доклады по периодически обсуждаемым проблемам могли бы содержать более полный анализ тенденций и мер. Цель ежегодных обзоров заключается не только в содействии ратификации, но и в изучении случаев нератификации и в рассмотрении усилий, прилагаемых соответствующими государствами-членами, хотя на практике предоставляется весьма общая информация, которая часто дублируется в ответах на вопросники кампании за ратификацию актов. Кроме того, ежегодные обзоры никогда широко не обсуждаются в Административном совете, и, несмотря на специальные механизмы, созданные в целях превращения Административного совета в комитет полного состава в случае, если государство-член, не входящее в состав Административного совета, желает выступить, до сих пор не было направлено запросов о применении этого механизма.¹⁶

152. В ходе дискуссий, состоявшихся в 2010 году, трехсторонние участники подчеркнули важность ежегодных обзоров и Конференция приняла решение об их дальнейшем проведении в соответствии с пересмотренным механизмом реализации Декларации 1998 года.

¹⁵ МБТ: *Обзор механизма реализации Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда*, Доклад VII, МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

¹⁶ *ibid.*, paras 21-37.

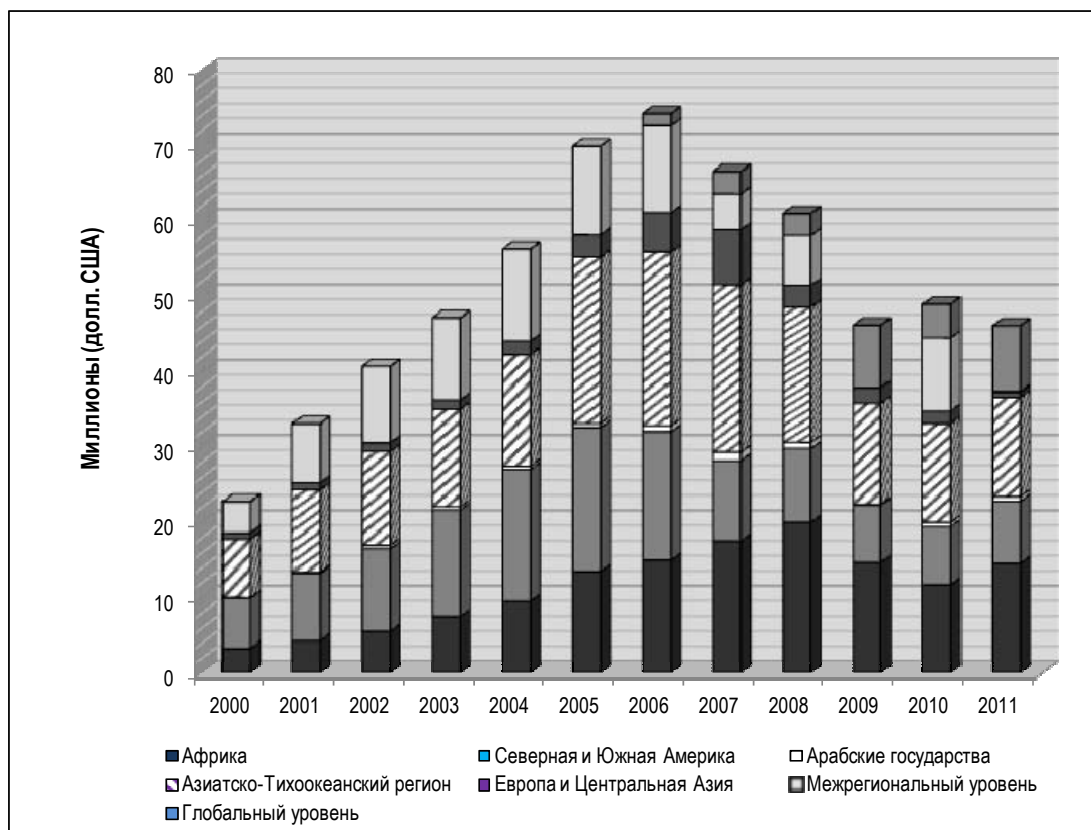
4. Средства в поддержку деятельности МОТ в области ОППТ

153. Ресурсы, направляемые на осуществление деятельности МОТ в области ОППТ, выделяются в рамках регулярного бюджета (РБ), внебюджетных средств на техническое сотрудничество (ВБТС) и Дополнительного счета регулярного бюджета (РБСА). Несмотря на то что в Докладе о выполнении программы в 2010-11 годах распределение средств рассматривается по результатам, данный раздел посвящен двум основным программам МОТ, содействующим реализации ОППТ, а именно DECLARATION и ИПЕК. С момента запуска этих программ почти вся их деятельность финансируется за счет средств ВБТС. Отсутствие финансирования, а также сильная зависимость от внебюджетных источников средств, являются давними проблемами технического сотрудничества по ОППТ. На рисунках 3.1-3.4 ниже показана динамика расходов ВБТС по каждой из четырех категорий ОППТ в рамках обеих программ по регионам в период с 2000 по 2011 годы.

154. После принятия Конвенции 182 многие страны-доноры выделили ресурсы на цели технического сотрудничества, направленного на искоренение детского труда. В скором времени эти средства превысили объемы технических ресурсов, выделяемых на реализацию других ОППТ. ИПЕК опирается почти исключительно на внебюджетное финансирование, а крупнейшими донорами являются Соединенные Штаты Америки, Соединенное Королевство и Нидерланды. Тем не менее, начиная с 2009 года программа ИПЕК столкнулась со значительным сокращением донорского финансирования, что привело к закрытию ряда крупных проектов на местах. По сравнению с предыдущим двухлетним периодом доля ИПЕК в общем объеме программы технического сотрудничества МОТ снизилась с 23% в 2008-09 годах до 18,3% внебюджетных ассигнований в 2010-11 годах. Падение было особенно заметным в 2011 году (см. рисунок 3.1). Финансирование выделяется преимущественно на проекты, связанные с непосредственным оказанием услуг, и в меньшей степени на проекты, нацеленные на изменение политики или системных подходов. В Глобальном докладе 2010 года отмечалось, что существующие условия финансирования ИПЕК фактически ограничивают ее «возможности по расширению сферы охвата своих программ в наиболее обделенных вниманием регионах, отраслях экономики и в отношении наихудших форм детского труда».¹⁷

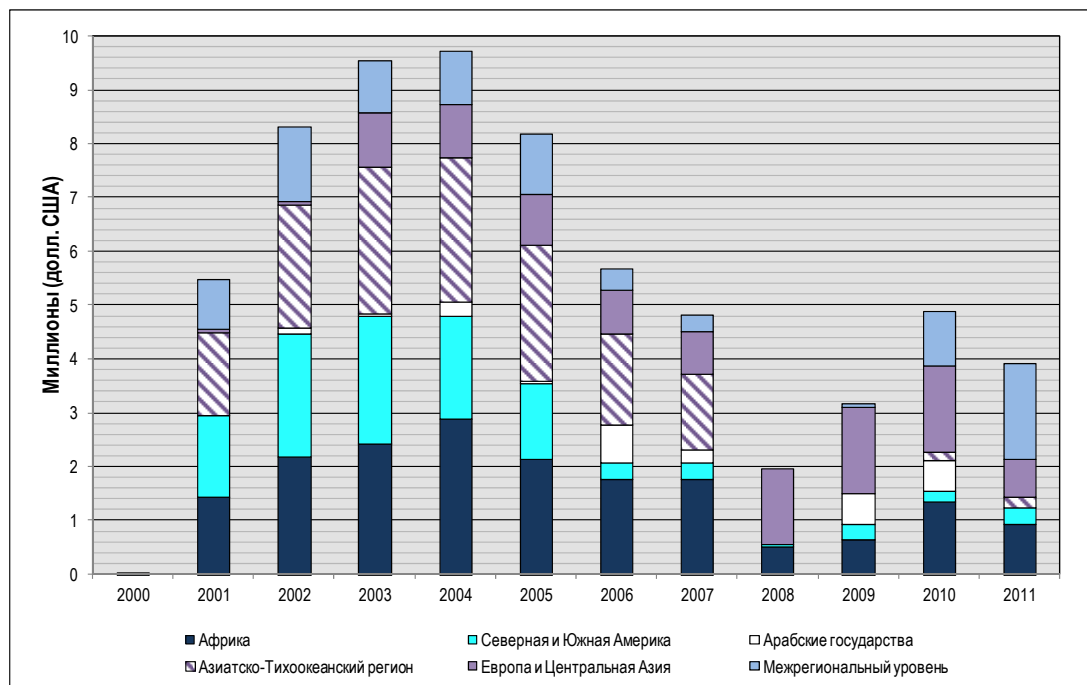
¹⁷ МБТ: *Ускорение усилий по упразднению детского труда*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., п. 295.

Рисунок 3.1. Ресурсы, выделяемые ИПЕК на техническое сотрудничество по регионам, 2000-11 гг. (млн долл. США)



155. В Глобальном докладе 2008 года отмечалось, что поддержка доноров в целях содействия реализации свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров значительно сократилась по сравнению с периодом, когда была учреждена программа DECLARATION. Тем не менее, начиная с 2008 года в рамках этой программы наблюдается рост донорского финансирования проектов, связанных со свободой объединения и коллективными переговорами. В 2011 году в дополнение к смете расходов свыше 3,8 млн долл. США, непосредственно связанных с деятельностью в области свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров (см. рисунок 3.2), программа DECLARATION получила средства в объеме 24,4 млн долл. США на осуществление деятельности по данной категории ОППТ, которая в настоящее время планируется на предстоящие годы. Это самая крупная сумма, полученная когда-либо после учреждения программы.

Рисунок 3.2. Выделение ресурсов на техническое сотрудничество в рамках программы DECLARATION, направленное на содействие реализации свободы объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров, 2000-11 гг. (млн долл. США)



156. До 2011 года программа СПДПТ полностью зависела от внебюджетных пожертвований. С момента учреждения СПДПТ в 2001 году финансирование ее основной деятельности со стороны Соединенного Королевства, Ирландии и Нидерландов составило около 15 млн долл. США (глобальные и межрегиональные средства, не предназначенные какой-либо конкретной стране). Эти средства в целом расходуются на цели проведения исследований, профессионального обучения, глобальной информационно-пропагандистской программы, а также на предоставление начального финансирования проектов в различных странах. Большая часть средств, выделенных на реализацию национальных проектов, была израсходована в Азии, где наиболее распространен принудительный труд. С 2009 года программа СПДПТ испытывает значительное сокращение объемов финансирования (см. рисунок 3.3), что сузило возможности ее деятельности на местах. По состоянию на 2012 год на цели СПДПТ впервые были выделены определенные средства из регулярного бюджета, чтобы придать программе больший вес.

157. Несмотря на почти всеобщую ратификацию двух конвенций, касающихся недопущения дискриминации в области труда и занятий, наблюдается острая нехватка внебюджетных ресурсов для оказания помощи государствам-членам в выполнении положений этих конвенций. Средства на цели технического сотрудничества в рамках программы DECLARATION, выделяемые на борьбу с дискриминацией, достигли максимального объема в 2004 году, а в 2011 году находились на уровне 2000 года (см. рисунок 3.4).¹⁸ В остальном ресурсы, предоставляемые донорами на цели поддержки технического сотрудничества в борьбе с дискриминацией, преимущественно выделяются бюро GENDER на цели обеспечения гендерного равенства в сфере труда. Объем внебюджетных средств, конкретно выделенных на меры пресечения дискриминации (см. рисунок 3.5), составляет лишь 2% сметы расходов БЕТС в период с 2000 по 2011 годы в рамках программ DECLARATION и ИПЕК.

¹⁸ Это финансирование относилось к одному проекту в Африке – Программе поддержки реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (PAMODEC).

Рисунок 3.3. Выделение ресурсов на техническое сотрудничество в рамках программы DECLARATION, направленное на борьбу с принудительным трудом (СПДПТ), по регионам, 2000-11 гг. (млн долл. США)

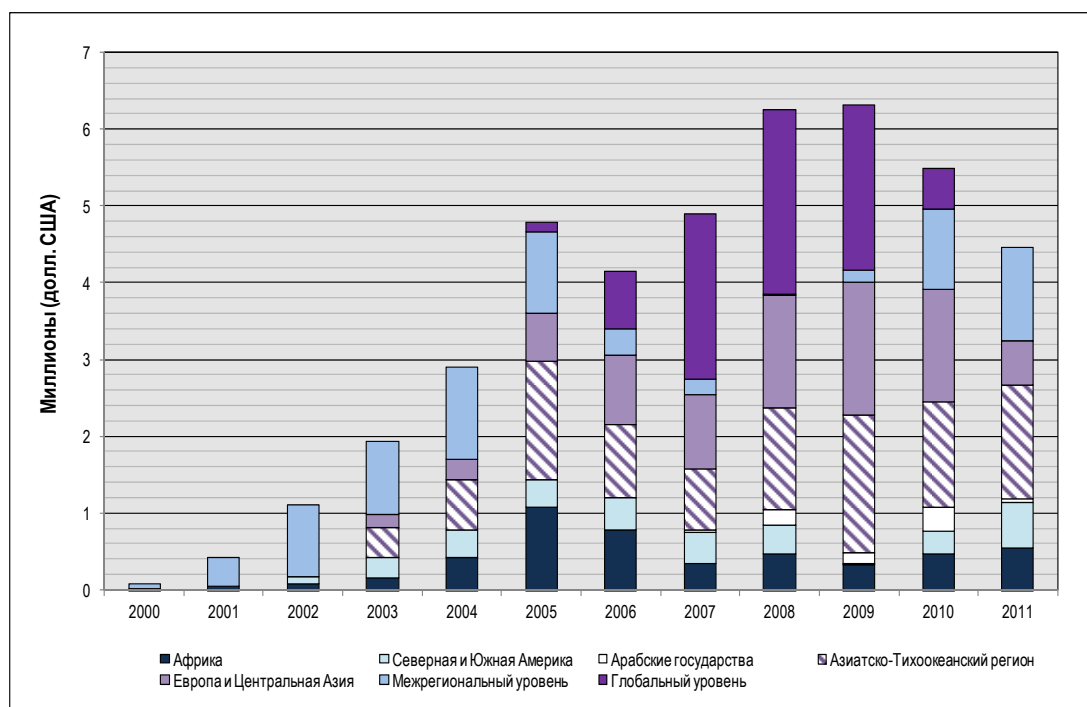


Рисунок 3.4. Выделение ресурсов на техническое сотрудничество в рамках программы DECLARATION, направленное на борьбу с дискриминацией, по регионам, 2000-11 гг. (млн долл. США)

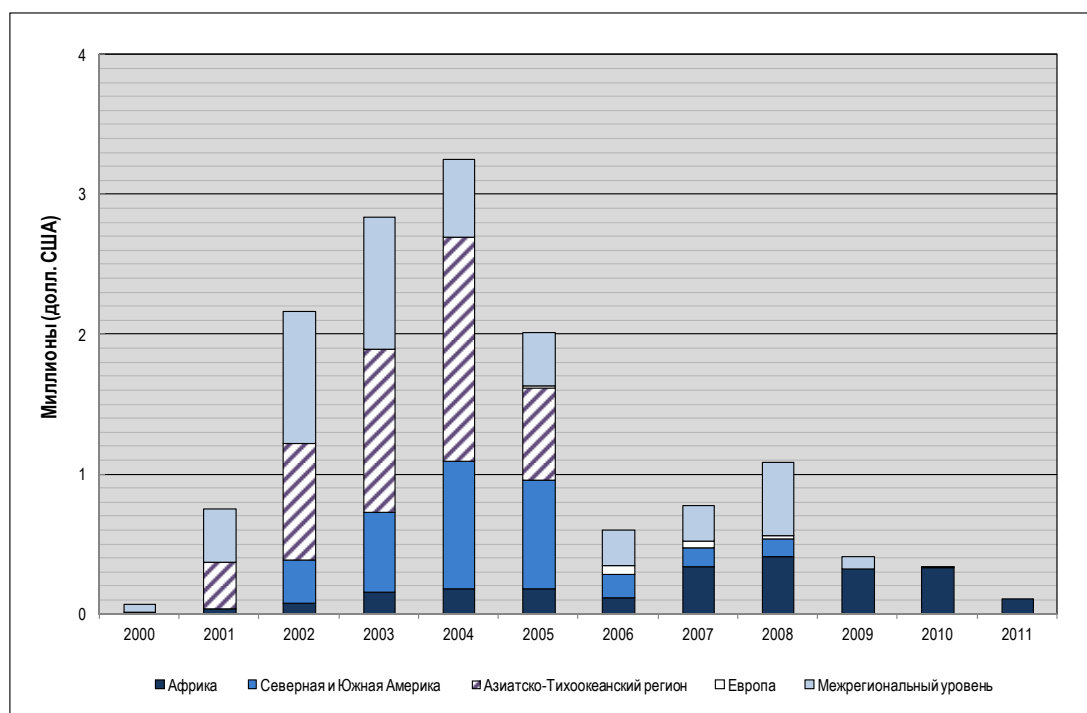
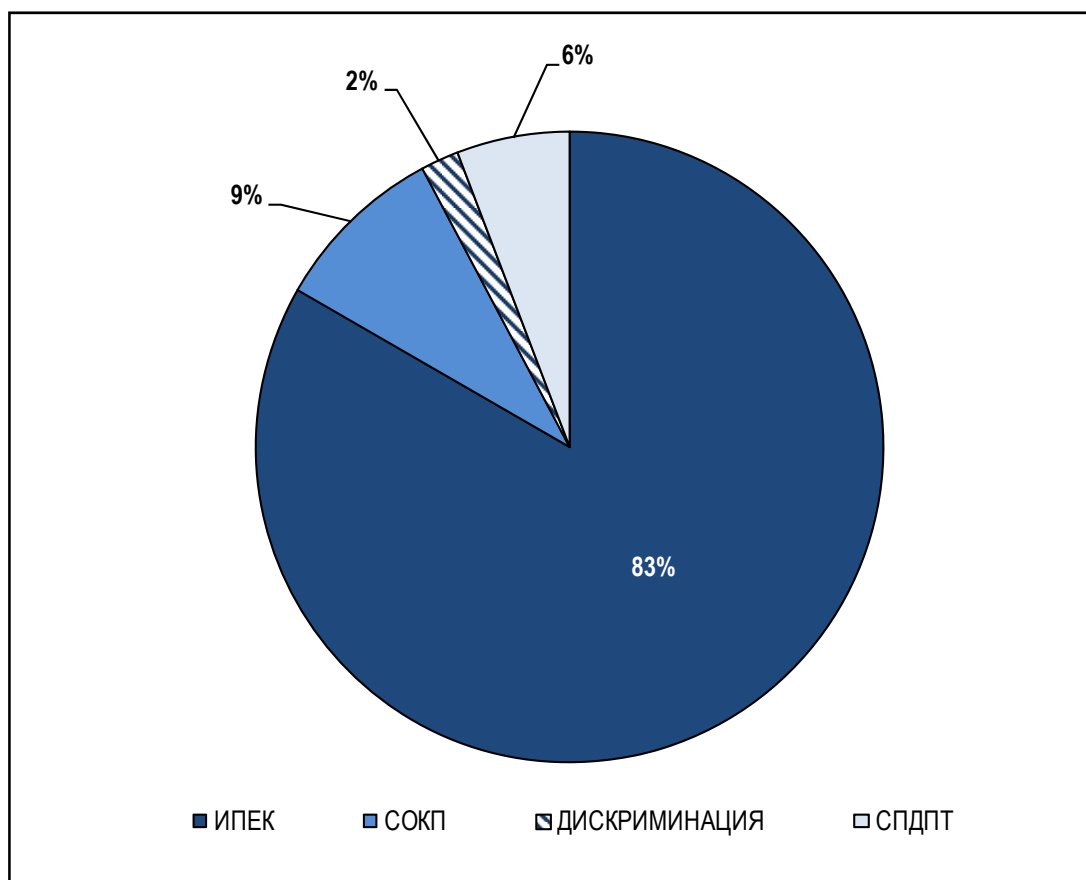


Рисунок 3.5. Расходование средств по программам DECLARATION и ИПЕК, 2000-11 гг.



5. Вопросы, связанные с механизмом деятельности МОТ в области ОППТ

Основы стратегии и программ

158. Что касается различных элементов механизма деятельности МОТ в связи с ОППТ, внимания заслуживают некоторые конкретные вопросы. Помимо обеспечения полной согласованности всех категорий ОППТ возникает вопрос о том, учитывает ли должным образом данный механизм конкретный вклад ОППТ в содействие достойному труду и как прав, и как благоприятствующих условий. Это особенно важно в нынешних условиях, когда происходит сокращение выделяемых ресурсов ввиду финансирования деятельности по ОППТ из внебюджетных источников.

159. С этим же связан вопрос о том, что в отличие от всеобщего характера борьбы за гендерное равенство и недопущение дискриминации, что отражено в ОСП на 2010-15 годы и в соответствующих документах по Программе и бюджету, это не относится к другим категориям ОППТ. Несмотря на то что в ОСП признается особое значение свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров для решения всех стратегических задач МОТ, в этом документе не предусмотрены оперативные решения в отношении этих прав и особой роли ОППТ в целом как прав и как благоприятствующих условий, необходимых для полномасштабного решения стратегических задач МОТ.

160. Что касается особого отношения к всеохватывающей деятельности по пресечению дискриминации в области труда и занятий, результаты независимой оценки показали, что вопросы гендерного равенства и недопущения дискриминации решаются отдельно друг от друга на институциональном уровне. Содействие в достижении

гендерного равенства осуществляется посредством бюро GENDER в штаб-квартире и на местах, и для этой цели прилагаются усилия по мобилизации ресурсов. Однако решением задач, связанных с недопущением дискриминации, занимаются в основном представители программы DECLARATION и другие подразделения. Поскольку недопущение дискриминации отражается в одном из результатов, являясь при этом задачей, затрагивающей всю деятельность, по результатам оценки была подготовлена рекомендация о повышении эффективности и результативности коллективной работы и взаимодействия в рамках всего МБТ в целях повышения качества услуг. «В целях усиления всеобщего характера результата 17 стратегия должна предусматривать больше рекомендаций о реализации синергетического эффекта в борьбе с дискриминацией по разным признакам. ... В равной степени можно найти аргументы в пользу преобразования стратегии по достижению результата 17 в план действий, в котором борьба с дискриминацией будет учитываться во всех стратегических результатах подобно подходу, принятому в отношении гендерного равенства.¹⁹

Ежегодные обзоры

161. Несмотря на замедление темпов ратификации основополагающих конвенций (за исключением конвенций по детскому труду), большинство не ратифицировавших их стран сообщают о своем намерении ратифицировать эти акты. Учитывая значение, которое Административный совет и Конференция придают ежегодным обзорам в рамках механизма реализации Декларации 1998 года, возникает вопрос о том, следует ли укреплять существующий механизм для получения более конкретной информации о случаях отказа от ратификации и для обеспечения более эффективного руководства деятельностью МБТ, направленной на оказание помощи соответствующим странам.²⁰

Распределение ресурсов

162. Ввиду выраженной зависимости технического сотрудничества в области ОППТ от внебюджетных средств, при всех существенных различиях между четырьмя категориями ОППТ, на объем и качество оказываемой помощи серьезно влияют непредсказуемость добровольных взносов и постоянное беспокойство по поводу обеспеченности ресурсами. Как показывает опыт, проекты ОППТ должны иметь определенные параметры по размеру, продолжительности и структуре, чтобы они были полезными и результативными для государств-членов. Неопределенность финансирования затрудняет стратегическое планирование, а малый объем и разрозненность источников финансовых средств иногда приводят к расчленению деятельности. Кроме того, спрос постоянно превышает возможности МОТ по оказанию помощи ратифицировавшим, и не ратифицировавшим конвенции странам.²¹

163. Финансирование за счет средств нерегулярного бюджета имеет огромное значение для устойчивого содействия реализации ОППТ. Однако некоторые из условий доноров, касающихся сферы охвата, целей и региональной направленности проектов (целевые средства), не всегда оптимально учитывают потребность обеспечения актуальности, согласованности и эффективности соответствующих программ и проектов технического сотрудничества. Дополнительной трудностью является практика выставления проектов на открытый конкурс, из-за чего не всегда может быть полностью

¹⁹ МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pp. 46-47.

²⁰ Это представляется еще более актуальным, поскольку в соответствии с недавно одобренными Административным советом реформами он будет рассматривать и обсуждать только те документы, по которым должны выноситься решения. В настоящее время документы, касающиеся ежегодных обзоров, которые направляются на рассмотрение Административного совета, содержат только общую информацию.

²¹ По ИПЕК см. МБТ: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., para. 72.

осознана роль социальных партнеров. Третий выявленный вызов связан с неэффективностью фрагментарного подхода доноров к финансированию.

164. Таким образом, в сложившейся ситуации возникают два взаимосвязанных вопроса о содействии ОППТ: как распределение ресурсов на реализацию ОППТ (результаты с 14 по 17) – с особым вниманием к средствам регулярного бюджета и РБСА – может обеспечить высокий эффект, качество и устойчивость помощи, оказываемой посредством проектов технического сотрудничества, адекватных по своим объемам и продолжительности; и как формировать последовательную и комплексную стратегию мобилизации ресурсов в поддержку всех четырех категорий ОППТ, включая проведение переговоров с донорами, что позволит обеспечить актуальность, согласованность и результативность программ и проектов технического сотрудничества в области ОППТ.

В. Техническое сотрудничество

1. Механизм технического сотрудничества на национальном уровне

165. Страновые программы достойного труда (СПДТ) являются главным инструментом технического сотрудничества МОТ на уровне стран. СПДТ сосредоточиваются на небольшом числе программных приоритетов стран (обычно не более трех), которые определяются правительством и социальными партнерами в тесном взаимодействии с МБТ. Соответственно, СПДТ разных стран отличаются друг от друга по своему содержанию, поскольку в них учитываются национальные условия и приоритеты отдельных государств-членов, что явно влияет на решения о выделении ресурсов и о деятельности по программе, в том числе в отношении ОППТ. Хотя техническое содействие со стороны МОТ по ОППТ все чаще оказывается в рамках СПДТ, это не всегда происходит таким образом, так как не в каждой стране, получающей техническую помощь МБТ, проводится СПДТ.

166. Есть основания полагать, что когда речь идет о важных или спорных вопросах, государства-члены могут не определять ОППТ в качестве приоритетных задач СПДТ, а вместо них могут выбирать технические вопросы, по которым им легче прийти к консенсусу. Примерно 20% всех СПДТ прямо ссылаются на ОППТ или, по крайней мере, на одну из категорий ОППТ. В четырех СПДТ упоминаются все ОППТ в качестве приоритетов страновой программы,²² в девяти СПДТ среди приоритетов называется искоренение наихудших форм детского труда, а в двух СПДТ ставится задача недопущения дискриминации.²³

167. Несмотря на то что ОППТ упоминаются среди конкретных приоритетов СПДТ в достаточно ограниченном числе случаев, многие СПДТ предусматривают проведение мероприятий, связанных с содействием реализации ОППТ. Так, примерно в 30% СПДТ одним из приоритетов называется защита прав работников, реформирование трудового законодательства или применение международных трудовых норм, что в большинстве случаев связано с действиями в поддержку ОППТ.²⁴ ОППТ могут и косвенно включаться в СПДТ как один из результатов той или иной приоритетной деятельности, связанной с другой стратегической задачей (каждая приоритетная задача в

²² Бангладеш, Многонациональное государство Боливия, Мадагаскар и Южная Африка. СПДТ в Китае (2006-10 гг.) ставит в качестве одной из первоочередных задач «содействие реализации прав работников и основополагающих принципов и прав в сфере труда».

²³ Маврикий (все формы дискриминации) и Зимбабве (дискриминация по признаку пола).

²⁴ Другими примерами приоритетных задач СПДТ, отражающих значение ОППТ без прямого упоминания их, могут служить СПДТ в Индонезии («прекращение эксплуатации в сфере труда») и в Индии («последовательное искоренение неприемлемых форм труда»).

страновой программе разбивается на несколько результатов). В таких случаях ОППТ могут в большей или меньшей степени дополнять другие приоритетные задачи и поэтому могут рассматриваться как «права и благоприятствующие условия». Например, в случае отражения в СПДТ принципа свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, он чаще всего рассматривается в рамках приоритетной задачи по укреплению социального диалога и/или трудовых отношений. Во многих страновых программах приоритетные задачи в области занятости и социальной защиты отражают принцип недопущения дискриминации в сфере труда и занятий, конкретно ссылаясь на женщин и мужчин, молодежь, уязвимые группы населения, лиц с ограниченными возможностями и/или мигрантов. Кроме того, многие СПДТ, в которых искоренение детского труда не ставится в качестве приоритетной задачи страны, предусматривают действия в этой области в свете одного из результатов по приоритетной цели содействия занятости.

168. Тем не менее, в целом ОППТ отражаются в СПДТ неравномерно. Это имеет особое значение не только в силу той роли, которую СПДТ играют в технической помощи МОТ на уровне стран, но и потому что они являются инструментом, с помощью которого МБТ взаимодействует с другими учреждениями и партнерами Организации Объединенных Наций в рамках Рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ). Тесное сотрудничество с Организацией Объединенных Наций стимулирует работу на местном уровне и помогает обеспечивать согласованность и устойчивость проектов и программ в долгосрочной перспективе. Поскольку программы ЮНДАФ являются основой деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран, активное участие МОТ в их разработке и выполнении имеет ключевое значение. Очевидно, что если ОППТ включаются в СПДТ в качестве национальных приоритетов, их значение, скорее всего, будет отражено и в ЮНДАФ. В определенной степени программы ЮНДАФ уже включают ОППТ. Хотя в некоторых из них Декларация 1998 года упоминается лишь вскользь, в других программах предусматриваются конкретные действия по всем четырем категориям ОППТ.²⁵ Тем не менее, в большинстве программ ЮНДАФ, особенно в Азиатско-Тихоокеанском и Европейском регионах, главное внимание уделяется исключительно искоренению детского труда, а остальные ОППТ остаются без внимания.

2. Извлекая уроки из технического сотрудничества в области ОППТ

169. Техническое сотрудничество в целях пресечения использования детского труда является, безусловно, наиболее развитым, о чем свидетельствуют задачи по искоренению детского труда, закрепленные в СПДТ и ЮНДАФ, а также масштаб программы ИПЕК. В 2010-11 годах ИПЕК осуществила проекты технического сотрудничества в 88 странах и оказала консультационные услуги/техническую помощь более чем 103 странам во всех пяти регионах мира. Что касается принудительного труда, в конце 2011 года программа СПДПТ руководила 19 проектами, в том числе одной совместной программой с ИПЕК, одним совместным проектом с Международной программой по миграции (MIGRANT) и двумя глобальными проектами – всего в 17 странах мира. В области свободы объединения и коллективных переговоров программой DECLARATION в настоящее время осуществляется 14 проектов, включая два глобальных проекта, в десяти странах. По теме недопущения дискриминации в дополнение к программе RAMODEC (см. ниже) программой DECLARATION совместно с департаментом NORMES реализуется два проекта. Все другие проекты технического

²⁵ См., например, ЮНДАФ для Буркина-Фасо (2006-10 гг.), результаты которой предусматривают укрепление свободы объединения и пресечение использования детского труда путем принятия действенных основ права (в соответствии с Конвенциями 138 и 182).

сотрудничества в борьбе с дискриминацией осуществляются бюро GENDER и программами других секторов.

170. Поскольку в рамках технического сотрудничества все большее значение придается содействию всеобщему применению ОППТ, был извлечен ряд уроков о том, как можно повысить его эффективность. Речь идет о значении расширения базы знаний, участия социальных партнеров, а также обучения и укрепления потенциальных возможностей.

2.1. База знаний

171. Точные качественные и количественные сведения крайне необходимы для эффективного решения приоритетных задач по ОППТ в рамках технического сотрудничества МОТ и национальной политики. Техническое сотрудничество МОТ по проблеме детского труда основано на систематическом сборе достоверных данных. В рамках Программы статистической информации и мониторинга детского труда (СИМПОК) проводятся национальные обследования, которые определяют содержание технической помощи ИПЕК. Специалисты СИМПОК также оказывают помощь странам в сборе, документальном оформлении, обработке и анализе данных о детском труде. В результате этой работы значительное число стран укрепили свои возможности для проведения точных национальных обследований по проблемам детского труда.²⁶

172. Несмотря на то что программа СПДПТ располагает меньшими ресурсами, она также поставила в качестве одной из своих первоочередных задач сбор информации о характере и масштабах принудительного труда. С этой целью МОТ разработала методические рекомендации, помогающие государствам-членам получать более точные данные о принудительном труде.²⁷ Эмпирические обследования на национальном или отраслевом уровнях²⁸ позволили привлечь внимание правительств и социальных партнеров к проблеме принудительного труда в их странах и убедить их в необходимости принятия соответствующих мер. Так, получив помощь со стороны МОТ, правительство Замбии одобрило всеобъемлющее новое законодательство, позволяющее определять масштаб использования принудительного труда.

173. Что касается свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, заключения и замечания КЭПКР и КСО представляют собой прочную правовую базу для определения приоритетов технического сотрудничества. Хотя в связи с дефицитом ресурсов у МБТ имеются лишь ограниченные возможности дополнить эту информацию путем сбора количественных и качественных данных, в рамках проекта, финансируемого Швецией, главное внимание уделяется проведению исследований, позволяющих глубже понять потребности и препятствия, стоящие на пути реализации права на свободу объединения и ведение коллективных переговоров в сельских районах и в свободных экспортных зонах.

²⁶ МБТ: *Ускорение усилий по упразднению детского труда*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., п. 106.

²⁷ МБТ: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (Женева, 2011 г.).

²⁸ МБТ: *Цена принуждения*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г., пп. 51-57.

Содействие соблюдению принципа свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров в сельских районах и в свободных экспортных зонах: создание глобальных инструментов диагностики

В рамках широкого глобального проекта, выполненного в 2010-11 годах с помощью финансовых средств, выделенных Шведским агентством по международному сотрудничеству в целях развития (СИДА), были проведены международные и национальные исследования в целях изучения пробелов и возможностей в законодательстве и на практике, касающиеся реализации права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров в Бангладеш, Сальвадоре и на Филиппинах (в свободных экспортных зонах), а также в Кении, Марокко и Южной Африке (в сельских районах). По результатам этих исследований были разработаны методики оценки и подходы к преодолению трудностей с реализацией права на свободу объединения, а диагностический инструмент был испытан в Бангладеш, Южной Африке, на Филиппинах и в Кении. В ходе этой работы проводились национальные совещания с трехсторонними участниками в соответствующих отраслях и организовывались посещения предприятий и встречи с работодателями, работниками и их представителями. Процесс диагностики нацелен на выявление потребностей и интересов трехсторонних участников как основы для подготовки национальных планов действий с указанием приоритетов трехсторонних участников и мер по исправлению недостатков в краткосрочной и среднесрочной перспективе. МОТ будет оказывать поддержку в решении этих задач. Второй этап проекта в 2012-13 годах позволит усовершенствовать методики и, в частности, разработать подходы, которые позволят лучше понять выгоды, связанные со свободой объединения и коллективными переговорами в сельских районах и в свободных экспортных зонах, а также распространить их на другие страны и применительно к домашним работникам.

174. Что касается дискриминации, техническая помощь МОТ, как правило, опирается на результаты конкретных эмпирических исследований; независимые оценки стратегии МОТ в этой области показали, что уточненная стратегия в сфере знаний, связывающая воедино отдельные исследования всех подразделений МБТ по вопросам равенства, позволит экономить значительные силы и средства, а также может способствовать включению результатов СПДТ в программы ЮНДАФ.²⁹

175. Ясно, что достаточная база знаний крайне необходима для формирования успешных стратегий технического сотрудничества по ОППТ. Те из них, что в настоящее время созданы в МОТ, отличаются друг от друга и в силу характера самих принципов и прав, и по причине тех ресурсов, которые на них выделяются. Поскольку МОТ работает над новой стратегией управления знаниями, сотрудничеству в области ОППТ могут содействовать общие усилия, направленные на укрепление базы знаний Организации с тем, чтобы она не зависела лишь от того, что можно сделать с помощью отдельных проектов.

2.2. *Участие социальных партнеров*

176. Участие социальных партнеров позволяет предпринимать широкие действия и обеспечивает устойчивость технического сотрудничества МОТ. Укрепление возможностей социальных партнеров получать максимальную выгоду от своего участия является долгосрочной целью развития, которая требует устойчивого подхода и активного участия бюро АСТРАВ и АСТЕМР. Участие социальных партнеров в осуществлении технического сотрудничества в области ОППТ может принимать самые разнообразные формы и происходить на разных уровнях – от контроля на производстве до

²⁹ МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 42.

участия в просветительских и информационно-пропагандистских кампаниях. Его форма зависит и от категории ОППТ. Организации работодателей и работников – прямые пользователи результатов проектов, связанных с содействием реализации свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, и во многих случаях – результатов проектов, направленных на недопущение дискриминации. Например, проект *Autoreforma Sindical* нацелен на укрепление национальных профсоюзных структур и политики в Северной и Южной Америке, в частности, путем более полного выполнения положений Конвенций 87 и 98.

177. Участие социальных партнеров дает им возможность повышать уровень осведомленности общественности об ОППТ через свои сети. Например, на глобальном уровне МКП во взаимодействии с программой СПДПТ создала всемирную сеть, охватывающую около 150 профсоюзных координационных центров по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми, некоторые из которых принимают непосредственное участие в профсоюзных акциях на местах. Другим примером служит проект по борьбе с торговлей людьми в Китае; участие в нем ассоциации женщин-предпринимателей позволило оказать влияние на многих других предпринимателей, что иначе было бы невозможно сделать. В Уганде и Замбии организации работодателей и работников приняли участие в проекте, направленном на повышение степени информированности общественности и отражение проблем детского труда и ВИЧ/СПИДа в своих программах и деятельности. Другие проекты непосредственно повлияли на принятие мер организациями работодателей и предприятиями, направленных на прекращение использования принудительного труда. Так, в Бразилии МОТ оказывает поддержку инициативе предприятий, направленной на борьбу с принудительным трудом, что привело к принятию национального пакта об искоренении «рабского труда».³⁰ В дополнение к этому пакту был принят свод правил поведения, который поддержали 220 компаний, организаций предпринимателей, профсоюзов и организаций гражданского общества. Проект в Мексике уделяет особое внимание укреплению механизмов социального диалога и расширению потенциальных возможностей организаций работодателей и работников в целях более эффективной борьбы с детским трудом. В рамках проекта ИПЕК в Кот-д'Ивуаре и Гане социальные партнеры играют важную роль в формировании системы защиты детей, осуществляя постоянный мониторинг на предприятиях, на которых они присутствуют.

178. Участие социальных партнеров в реализации инициатив МОТ в области ОППТ особенно перспективно в отношении групп населения, находящихся в зоне риска, таких как домашние работники, мигранты, сельские работники и, в более широком смысле, работники неформальной экономики. Укрепление их коллективной организации может непосредственно влиять на осуществление ими всех четырех категорий ОППТ. В ряде инициатив и проектов МОТ, касающихся мигрантов³¹ и домашних работников,³² особое внимание уделяется полному отражению их основополагающих трудовых прав в программах действий профсоюзов и расширению их возможностей по созданию организаций. Кроме того, поскольку детский и принудительный труд преимущественно применяется в неформальной экономике, обе программы – ИПЕК и СПДПТ – стремятся поддерживать усилия работодателей и работников, направленные

³⁰ Отдельные лица и компании, обвиняемые в использовании принудительного труда, поднимают определенные вопросы в связи с тем, что в Бразилии подразумевается под «рабским трудом»; это может вызывать некоторую путаницу, если сравнивать эту формулировку с точными терминами, используемыми в конвенциях о принудительном труде – «принудительный или обязательный труд».

³¹ См., например, Трехстороннюю программу действий по защите мигрантов внутри и из [субрегиона Большого Меконга] от трудовой эксплуатации (проект TRIANGLE).

³² МБТ: *Достойный труд для домашних работников*, Доклад IV(1), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., пп. 311-314.

на создание организаций в неформальной экономике. Например, проект, нацеленный на прекращение практики долговой кабалы в индийском штате Тамил-Наду, завершился успешно, потому что участвующие в нем работодатели выступали за создание собственной организации, в то время как различные национальные профсоюзы «проявили интерес к положению кабальных работников и были готовы к взаимодействию с другими участниками», чтобы решить эту проблему.³³ Если говорить конкретнее, профсоюзы могут вносить важнейший вклад в выявление случаев использования принудительного и детского труда, а также в укрепление возможностей неорганизованных работников по самозащите и отстаиванию своих прав. В проектах МОТ, нацеленных на искоренение принудительного труда в Индии и Перу, принимают участие профсоюзы; они оказывают поддержку жертвам принудительного труда, у которых нет собственных организаций, и организуют их обучение. Так, в результате осуществления этих проектов работники лесного хозяйства из числа коренного населения в районе Укаяли (Перу) вступили в Национальную федерацию работников лесной промышленности и смежных отраслей (FENATIMAP), которая оказала им поддержку. В Индии ИПЕК при поддержке одной из крупнейших национальных профсоюзных конфедераций (Хинд Маздур Сабха) успешно оказала содействие в процессе объединения 1.200 работников неформальной экономики в организацию.

179. Важно привлекать социальных партнеров к содействию реализации ОППТ уже на этапе разработки проектов технического сотрудничества. Неполное участие представителей одного или другого социального партнера может пагубно сказаться на отношении к проекту и, в конечном счете, на его эффективности. Например, результаты оценки проекта ИПЕК в Сальвадоре показали, что при всем значении сотрудничества с частным сектором не менее важно было обеспечить равноправное участие организаций работодателей и работников.

2.3. Обучение

180. Обучение играет ключевую роль в повышении осведомленности и укреплении потенциальных возможностей трехсторонних участников и других сторон в отношении ОППТ. С помощью специалистов – участников групп технической поддержки по вопросам достойного труда и проектов технического сотрудничества – МОТ организует значительное число семинаров и практикумов. Организация также стремится обеспечить устойчивость своей деятельности посредством Туринского центра, который играет важную роль в разработке и осуществлении курсов обучения и в подготовке учебных материалов по ОППТ. Программа обучения Туринского центра, посвященная международным трудовым нормам и ОППТ, ежегодно включает 40 курсов, проводимых преимущественно на трехсторонней основе, более чем для 1.000 слушателей; она включает в себя учебные программы для судей, юристов, преподавателей права и представителей средств массовой информации. Кроме того, программа Туринского центра по вопросам гендерного равенства и недопущения дискриминации ежегодно предлагает примерно 900 слушателям широкий выбор учебных курсов по учету вопросов гендерного равенства, планированию развития на основе прав и применению практических средств, содействующих обеспечению равенства и пресечению дискриминации в сфере труда.

181. Учебные курсы Туринского центра по ОППТ в целом охватывают все четыре категории ОППТ и разрабатываются на основе объективного анализа потребностей, в котором используются комментарии контрольных органов МОТ, информация из СПДТ и результаты консультаций с трехсторонними участниками. Центр разработал стратегии повышения устойчивости деятельности по наращиванию потенциальных возможностей, включая установление партнерских отношений с университетами и вузами, готовящими судей, а также использование учебных модулей в режиме он-лайн.

³³ M. Dottridge, *Good practice in stopping the use of forced labour* (Женева, МБТ, готовится к печати), p. 40.

Он также организует учебу на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях, что способствует обмену опытом и распространению передовой практики.

182. Тем не менее, в дальнейшем внимание можно было бы уделить повышению эффекта учебы для реализации ОППТ. Обучение, организуемое МОТ по тематике ОППТ, все еще носит раздробленный характер. Так, по результатам независимой оценки стратегии МОТ в борьбе с дискриминацией было отмечено, что «большое число учебных курсов и мер по наращиванию потенциальных возможностей, разработанных по итогам антидискриминационных мероприятий, не документируются на систематической основе или не распространяются для дальнейшего использования».³⁴ В целом, могут возникать трудности в процессе координации различных проектов технического сотрудничества с инициативами, предпринимаемыми на местах, в которых присутствует учебная составляющая. Необходимость более тесной координации относится не только к самой организации учебы, но и к ее подготовке, а также к контролю и оценке качества учебных мероприятий по ОППТ. Более того, эти различные этапы учебного цикла часто не предусматриваются отдельной строкой в бюджете проектов, что влияет на качество и преемственность обучения. Наконец, обучение также может способствовать тому, чтобы ОППТ учитывались в рамках технического сотрудничества, посвященного решению других стратегических задач. С этой целью можно было бы подготовить гибкий учебный модуль, в котором бы подчеркивался благоприятствующий характер ОППТ и приводились конкретные примеры.

3. Перспективные направления развития технического сотрудничества в области ОППТ

3.1. *Содействие взаимосвязям между разными категориями ОППТ*

183. Так как нарушение одной категории ОППТ может пагубно сказаться на возможностях по реализации других ОППТ, особенно там, где работники и работодатели лишены права на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров, а также ввиду того, что некоторые группы работников в зоне риска особенно подвержены многочисленным нарушениям ОППТ, возникает вопрос, в какой степени техническое сотрудничество по ОППТ учитывает взаимосвязи между четырьмя категориями прав и принципов. Несмотря на то что техническое сотрудничество МОТ в области ОППТ, как правило, использует индивидуальный подход к каждой категории ОППТ, произошли некоторые изменения в плане объединения всех четырех категорий ОППТ, например, в рамках Проекта в поддержку осуществления Декларации 1998 года (PAMODEC).

PAMODEC

Этот проект, финансируемый правительством Франции, начался в 2000 году в шести странах. Сейчас он уже вступил в свой третий этап и охватывает более чем 21 страну. Стратегия PAMODEC нацелена на обеспечение действенного применения четырех ОППТ и включает в себя исследования и анализ в поддержку реформ трудового законодательства, наращивание потенциальных возможностей, повышение уровня осведомленности общественности и обмен знаниями. К результатам проекта относятся укрепление социального диалога и трехсторонних переговоров, улучшение положения женщин в сфере труда и принятие обязательств разными ключевыми участниками (правительствами, социальными партнерами, журналистами и представителями гражданского общества). Оценка второго этапа проекта PAMODEC показала, что его можно расширить в целях более полного учета ситуации с ОППТ в неформальной экономике.

³⁴ МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., para. 172.

184. Программа содействия применению Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169) (PRO 169), является одним из основных проектов МОТ, ориентированных на конкретную группу населения в зоне риска. Как показывает опыт, представителям коренных народов практически невозможно воспользоваться ОППТ, если в стране их не признают или если не обеспечивается защита их конкретных прав. Поэтому содействие ратификации и применению Конвенции 169 содействует обеспечению среды, в которой ОППТ могут адресоваться представителям коренных народов. Каждый год в рамках программы PRO 169 проходят обучение не менее 2.000 представителей государственных органов, коренных народов и социальных партнеров по вопросам защиты прав коренных народов. Детский труд, принудительный труд и дискриминация являются центральными темами всех учебных материалов, модулей и инструментов. В рамках программы также обобщаются рекомендации и замечания контрольных органов МОТ, что содействует их осуществлению на страновом уровне путем организации диалога между правительствами и социальными партнерами.

185. Многие проекты технического сотрудничества по отдельным категориям ОППТ также учитывают в той или иной степени взаимосвязи между четырьмя категориями ОППТ. Ввиду особенно тесной взаимосвязи между детским трудом и принудительным трудом синергия между этими двумя категориями ОППТ часто реализуется на практике. Примером служит деятельность по программе СПДПТ в Бразилии, которая координируется с ИПЕК там, где отмечаются случаи детского труда. Другой завершившийся проект ИПЕК в Южной Америке демонстрирует интересный подход к объединению проблем детского труда, принудительного труда и дискриминации, благодаря которому уделяется «особое внимание принудительному детскому труду и детскому труду, являющемуся следствием расовой дискриминации и социальной изоляции лиц африканского происхождения и представителей коренных народов».³⁵ Расследование случаев детского труда также может стать отправной точкой действий, направленных на искоренение принудительного труда. Например, роль ИПЕК в борьбе с детским трудом позволила открыть перспективы рассмотрения отдельных аспектов принудительного труда в Китае. С другой стороны, ИПЕК использует уроки, извлеченные из опыта, накопленного в ходе реализации проектов и других мероприятий по программе СПДПТ в Латинской Америке, особенно в Бразилии, Боливии, Перу и Парагвае, а также конкретные учебные материалы СПДПТ, предназначенные для работодателей,³⁶ инспекторов труда,³⁷ судей и представителей других правоохранительных органов.³⁸

186. В целом, сотрудничество между программами СПДПТ и ИПЕК осуществляется, как правило, на разовой основе. Тем не менее, важные события произошли в 2011 году. Так, их представители стратегически взаимодействовали при рассмотрении предлагаемого ИПЕК проекта в отрасли переработки креветок в Таиланде.³⁹ В этой отрасли отмечаются случаи использования детского и принудительного труда, особенно ввиду значительной численности мигрантов, многие из которых находятся на нелегальном положении и поэтому опасаются высылки из страны и других санкций. Еще одна перспективная инициатива – недавно утвержденная Глобальная программа действий по

³⁵ “Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America” (RLA/09/52/USA).

³⁶ МБТ: *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (Женева, 2008 г.).

³⁷ В. Andrees: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors* (Женева, МБТ, 2008 г.).

³⁸ МБТ: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Женева, 2009 г.).

³⁹ “Combating the worst forms of child labour in shrimp and seafood processing areas in Thailand” (THA/10/50/USA).

борьбе с детским и принудительным трудом (15 млн долл. США) – будет совместно осуществляться ИПЕК и СПДПТ примерно в 40 странах путем проведения исследований и принятия мер законодательного и политического характера.

187. Проекты, связанные с противодействием принудительному и детскому труду, предусматривают и действия по пресечению дискриминации, так как уязвимые слои населения наиболее подвержены риску эксплуатации. Например, проекты ИПЕК и СПДПТ в странах Андского региона преимущественно нацелены на решение проблем коренных народов, которые подвержены опасности множественных форм дискриминации. Что касается дискриминации по признаку пола, ИПЕК в своих проектах учитывает особое положение девочек и накопила обширный опыт учета гендерных вопросов.

188. Также имеются яркие примеры проектов, в которых содействие реализации свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров сочетается с действиями против использования принудительного труда. В Иордании проекты программы DECLARATION по вопросам свободы объединения и борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми позволили воспользоваться их синергией и осуществить обучение инспекторов труда на основе разделения затрат. Это взаимодействие повысило устойчивость проекта, поскольку после завершения проекта в отношении принудительного труда и торговли людьми обучение инспекторов труда продолжилось в рамках проекта по вопросам свободы объединения.

3.2. *Комплексные подходы и связи с другими стратегическими задачами*

189. Содействие реализации ОППТ вносит существенный вклад в решение всех стратегических задач МОТ, однако в равной степени верно и то, что проекты технического сотрудничества, нацеленные на решение других стратегических задач, могут вносить решающий вклад в содействие реализации ОППТ. Поэтому меры, содействующие расширению занятости, социальной защиты и социального диалога, – это важнейшая часть деятельности по сокращению масштабов бедности, которая может способствовать действенной реализации ОППТ. Там, где есть рабочие места, где обеспечивается социальная защита и ведется социальный диалог, перспективы осуществления ОППТ гораздо шире.

190. С момента своего создания ИПЕК придает большое значение оказанию прямой помощи семьям и детям и укреплению возможностей местного населения, тем самым не только помогая бенефициариям, но и накапливая и обогащая собственный опыт. Однако прямые действия сами по себе недостаточны, чтобы вызвать системные изменения в целевых странах и отраслях, и поэтому ИПЕК уделяет все больше внимания политике, которая затрагивает глубоко укоренившиеся причины детского труда. Данный подход в равной степени опирается на прямые действия и на создание благоприятных условий, когда политика, направленная на искоренение детского труда, в полной мере учитывается в национальных планах развития как задача завершающего этапа. С точки зрения структуры проектов ИПЕК определяет их как «оказывающие поддержку» деятельности на национальном уровне и смещает центр тяжести своей стратегии с уровня общины в пользу «комплексного территориального подхода» (КТП). Был подготовлен ряд новых проектов, направленных на создание зон, «свободных от детского труда», в рамках которых вызволение, реабилитация и защита работающих детей тесно связаны с целым рядом мер, направленных на расширение занятости и социальной защиты, а также мер просветительского и организационного характера, с целью расширить права и возможности незащищенных семей и местных общин. Такие проекты в настоящее время осуществляются в Сальвадоре, в деревнях, занимающихся выращиванием какао-бобов в Кот-д'Ивуаре и Гане, а также в районах переработки креветок и других морепродуктов в Таиланде.

191. Аналогичный подход применен в рамках программы СПДПТ к пилотному проекту в штате Тамил-Наду. Тесно сотрудничая с федеральным правительством Индии и правительством штата, МОТ с июля 2008 года оказывает поддержку в разработке и внедрении так называемого «конвергенционного» подхода, который направлен на устранение коренных причин долговой кабалы и на предотвращение ее использования и снижение уязвимости перед ней работников, занятых в производстве кирпича и риса. Он предусматривает мобилизацию местных ресурсов, чтобы навсегда высвободить работников из порочного круга нищеты и задолженности; одновременно обеспечивается то, чтобы государственные программы развития адресовались соответствующим целевым группам. Данный подход нацелен на расширение доступа работников неформальной экономики к различным программам социального обеспечения, а также к другим государственным дотациям для семей, находящимся за чертой бедности. Эти действия в совокупности ведут к сокращению расходов семьи и увеличению ее доходов, тем самым устраняя коренные причины долговой кабалы. Данная стратегия предусматривает меры, направленные на расширение прав и возможностей работников по созданию своих организаций и ведению коллективных переговоров; она также содействует активному социальному диалогу с участием трехсторонних партнеров в целях улучшения условий труда, в том числе регулирования выдачи заработной платы и авансов. Среди бенефициариев – почти 6.000 семей, члены которых работают на фабриках по обжигу кирпича и переработке риса.

192. Что касается искоренения дискриминации по признаку пола, важным уроком является то, что только «единоразовые» действия не могут обеспечить гендерного равенства. Необходимо принять комплексный подход, чтобы изменилось отношение общества, равно как и поведение отдельных людей, и одновременно следует решать структурные задачи и конкретные вопросы в трудовой сфере. При всем огромном значении принятия и действенного применения антидискриминационного законодательства, одного его недостаточно для искоренения дискриминации. Не менее важно обеспечить сбор статистических данных, проведение гендерного анализа, инклюзивной и активной политики на рынке труда, продуманной политики в сфере трудовых отношений, а также принятие обязательств социальными партнерами. Эта логика естественным образом распространяется на проекты технического сотрудничества в отношении всех форм дискриминации.

193. Проекты технического сотрудничества в области свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров опираются на широкий подход, который может охватывать реформирование трудового законодательства, укрепление потенциала органов регулирования вопросов труда, предупреждение и разрешение споров, а также различные средства укрепления социального диалога. Кроме того, в рамках глобального проекта, который финансировала Норвегия (2010-11 гг.), были подготовлены информационно-рекламные издания и другие материалы, основанные на результатах тематических исследований и освещающие роль свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров в развитии демократии, утверждении социальной справедливости и обеспечении конкурентоспособного экономического роста.⁴⁰ Это может дать стимул новым инициативам, направленным на установление связей между проектами по вопросам свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров и проектами в области занятости и социальной защиты.

194. Судя по имеющейся информации, Декларация о социальной справедливости привела к увеличению числа мер в области технического сотрудничества, основанных на комплексном подходе к ОППТ, а результаты оценок неизменно показывают, что эти действия достигают больших результатов. Например, техническое сотрудничество, направленное на расширение социальной защиты, способствует реализации ОППТ.

⁴⁰ МБТ: *Freedom of association and development* (Женева, 2011 г.).

Содействие установлению минимальных норм социальной защиты помогает предотвращать бедность и нищету, которые являются питательной средой для принудительного и детского труда, и способствует обеспечению равных возможностей. Проекты МОТ в области безопасности и гигиены труда укрепляют профсоюзные сети и благоприятствуют проведению действенного диалога и коллективных переговоров между работниками и работодателями. В рекомендациях, подготовленных для правительств по вопросам регулирования частных агентств занятости, подчеркивается активная роль, которую они могут играть в борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми. Инициативы в области социального финансирования обеспечивают уязвимым группам работников альтернативные заработки, позволяющие им освободиться от долговой кабалы; они содействуют сокращению масштабов детского труда, повышая социально-экономическое благополучие людей посредством деятельности, приносящей доходы. Тем не менее, налицо различные варианты того, как реализации разных категорий ОППТ содействует решение других стратегических задач. Несмотря на явную связь между техническим сотрудничеством в области занятости и социальной защиты и ликвидацией детского труда, не часто упоминаются связи, например, между содействием занятости и обеспечением свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров.

195. Во вставке ниже представлены конкретные примеры проектов, связанных с решением других стратегических задач, где присутствует элемент ОППТ. Многие из этих проектов затрагивают отдельные категории работников, находящихся в зоне риска, такие как мигранты, домашние работники и работники неформальной экономики, что является свидетельством особой потребности в комплексном подходе к содействию реализации ОППТ.

Примеры проектов технического сотрудничества, в рамках которых принят комплексный подход с составляющей ОППТ

Содействие гендерному равенству на рабочем месте (BASIC)	Деятельность в рамках проекта нацелена на ликвидацию дискриминации по признаку пола в сфере труда и занятий путем проведения исследований, организации обучения и оказания технической помощи, например, в Анголе, Бразилии, Китае, Индии и Южной Африке. В рамках проекта на основе процесса социального диалога рассматриваются выполнение существующих обязательств и пути совершенствования их реализации. Так, в настоящее время в Китае разрабатывается политика, направленная на установление одного пенсионного возраста для женщин и мужчин; уже подготовлена новая национальная политика в отношении домашних работников, в том числе по вопросам регулирования деятельности агентств домашних услуг; в соответствии с положениями нового закона о социальном страховании предприятия теперь обязаны страховать женщин на случай беременности и родов.
Объединенная программа MDG-F: Защита и содействие реализации прав уязвимых групп молодых мигрантов в Китае	Главная цель этой программы – обеспечить доступ сельской молодежи, мигрирующей в города, к достойной занятости и не позволить им стать жертвами торговли людьми или эксплуатации. Деятельность в ее рамках включает укрепление потенциальных возможностей государственных и частных служб занятости, повышение уровня информированности молодых мигрантов, организацию профессионально-технической подготовки перед приемом на работу и обучение основам бизнеса перед открытием своего дела.
КООП Африка	Проект нацелен на повышение уровня осведомленности членов кооперативов и создание структур, участвующих в борьбе с детским трудом, а также на содействие развитию женских кооперативов, например, в Объединенной Республике Танзании. В пяти странах (Бенине, Камеруне, Эфиопии, Мозамбике и Объединенной Республике Танзании) при поддержке кооперативов и неформальных организаций была разработана программа, нацеленная на пресечение дискриминации по признаку ВИЧ/СПИДа.
Программа содействия конкурентоспособным и ответственным предприятиям (СКОП)	Будучи комплексной программой практического обучения и улучшения условий труда на малых и средних предприятиях (МСП), программа СКОП доказывает экономические выгоды (например, в Китае, Колумбии, Гане, Индии, Индонезии, Южной Африке и Вьетнаме) инвестиций в целях обеспечения ответственной практики на производстве и соблюдения ОППТ в целях повышения конкурентоспособности предприятий. Начиная с 2009 года было подготовлено свыше 350 менеджеров и работников, представляющих около 100 МСП, а также инструкторов.

Примеры проектов технического сотрудничества, в рамках которых принят комплексный подход с составляющей ОППТ

Программа развития женского предпринимательства и гендерного равенства (WEDGE)	Проект нацелен на ликвидацию детского труда в Камбодже путем обучения женщин из сельских семей, на обеспечение доступа к финансированию и на создание организаций, чтобы помочь семьям совершенствовать свой бизнес и повышать доходы. Он способствует объединению сельских предпринимателей в группы самопомощи в целях расширения доступа к финансовым ресурсам и рынкам. Проект также помогает бороться с дискриминацией в государственных министерствах путем подготовки планов действий, учитывающих гендерную проблематику.
SYNDICOOP	Этот проект направлен на укрепление возможностей профсоюзов и кооперативов по созданию организаций незащищенных работников неформальной экономики, на сокращение масштабов бедности среди работников неформальной экономики, на создание достойных рабочих мест для молодых женщин и мужчин, а также на подготовку более открытых и предполагающих широкое участие населения стратегий сокращения масштабов бедности (ПРСП) в неформальной экономике.
Техническая помощь в реформировании системы социальной защиты и социального обеспечения	Совместное исследование в Чили позволило прийти к выводу о том, что комплексная система социальной защиты оказывает серьезное влияние на сокращение масштаба использования детского труда благодаря оказанию финансовой и социально-психологической помощи семьям и формированию стимулов, которые позволяют детям продолжать учебу в школе. МОТ предложила ряд усовершенствованных подходов к деятельности по искоренению детского труда в рамках программы <i>Chile Solidario</i> , которая предусматривает оказание поддержки в обмен на обязательство обеспечить дальнейшую учебу детей в школе.
Программа «Улучшай работу»	Эта программа объединяет усилия правительств, работодателей, работников и международных потребителей в целях более полного соблюдения трудовых норм и повышения конкурентоспособности в глобальных системах поставок, особенно в швейной промышленности. Меры, предпринятые в рамках программы в Камбодже, на Гаити, в Индонезии, Иордании, Лесото, Никарагуа и Вьетнаме, нацелены, в том числе, на содействие реализации ОППТ и свидетельствуют о том, что более полное соблюдение ОППТ ведет к расширению занятости и улучшению условий труда (см. главу 4).
Микрофинансирование в интересах достойного труда	Меры, направленные на борьбу с детским трудом, включаются в состав микрофинансовой деятельности в ряде стран. К ним относятся учебные курсы в целях улучшения охраны труда в сельском хозяйстве и повышения уровня информированности общественности о проблеме детского труда в Мали, медицинское микрострахование в Пакистане, имеющее своей целью снижение остроты экономических потрясений, которые семьи испытывают из-за проблем со здоровьем, что может принуждать детей к труду, а также финансовые продукты, разработанные в Нигерии с целью обеспечения посещаемости школьных занятий.
Совершенствование неформального ученичества	Опираясь на рекомендации ИПЕК, проекты по модернизации систем неформального ученичества, на которые приходится 90% расходов на национальные системы профессионально-технической подготовки, позволили сократить масштаб профессиональной сегрегации по признаку пола благодаря расширению возможностей обучения для молодых женщин и повышению степени информированности общественности и уровня соблюдения ОППТ, например, в Бенине, Буркина-Фасо и Зимбабве. Неформальная организация ученичества также используется для возвращения к гражданской жизни детей, которые ранее были завербованы вооруженными силами или военными формированиями.
Проверка выполнения рекомендаций «белых докладов»	Центральноамериканским странам и Доминиканской Республике была оказана помощь в проведении законодательных реформ и укреплении потенциала органов регулирования вопросов труда и трудовых судов с акцентом на свободу объединения и право на ведение коллективных переговоров, недопущение дискриминации в области труда и занятий и искоренение детского труда.

3.3. *Партнерства*

196. МОТ признает важность развития и углубления партнерских связей между техническим сотрудничеством в области ОППТ и широкими международными программами развития, особенно в рамках ЮНДАФ. Она извлекает пользу из тесного сотрудничества с другими международными организациями, особенно в рамках системы Организации Объединенных Наций, в целях содействия реализации определенных

категорий ОППТ. Это взаимодействие позволяет мобилизовывать и объединять знания специалистов, привлекать ресурсы и удовлетворять интересы доноров в условиях реформирования Организации Объединенных Наций, направленного на повышение качества деятельности учреждений в рамках «единства действий» Организации Объединенных Наций на уровне стран.

197. Партнерские отношения на глобальном политическом уровне являются залогом развития сотрудничества на уровне стран. Крупные глобальные партнерства по вопросам политики в отношении детского труда включают межучрежденческую программу «Изучение проблем труда детей» (UCW), Глобальную целевую группу по детскому труду и образованию для всех (GTF) и Международное партнерство за сотрудничество в борьбе с детским трудом в сельском хозяйстве (IPCLA). Что касается принудительного труда, начиная с 2003 года укрепляется сотрудничество между МОТ и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, ответственными за борьбу с торговлей людьми, а также с Международной организацией по миграции (МОМ), в частности, в рамках Межучрежденческой координационной группы по борьбе с незаконной торговлей людьми (ICAT) и Глобальной инициативы Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми (ГИБТЛ ООН). Следует упомянуть и Партнерство Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов (UNIPP), которое было учреждено в мае 2011 года. Это – совместная правозащитная инициатива МОТ, Управления Верховного комиссара по правам человека, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). МОТ разместила технический секретариат Партнерства в структуре своей Программы содействия Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169). Несмотря на то что МОТ недавно создала партнерство с Организацией Объединенных Наций по гендерным вопросам,⁴¹ расширение межучрежденческого взаимодействия в борьбе с дискриминацией в области труда и занятий по другим признакам, а также в интересах свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, может открыть новые серьезные возможности для технического сотрудничества МОТ.

198. На уровне стран межучрежденческое сотрудничество по проблеме детского труда заметно расширилось в последние годы. ИПЕК в целом стремится координировать свою деятельность с другими международными организациями, работающими в той же или смежных областях, чтобы высвободить синергии и избежать дублирования. Осуществляя многие проекты, ИПЕК тесно взаимодействовала с другими международными организациями, такими как ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО, в частности, подчеркивая роль образования в деятельности по искоренению детского труда.

199. Имеется также ряд достойных примеров партнерств по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми. В Таджикистане в рамках проекта программы DECLARATION с успехом было осуществлено сочетание технических знаний МОТ, возможностей по реализации программ МОМ и присутствия специалистов ПРООН на местах. В Боливии, после того как МОТ подняла вопрос о принудительном труде в рамках межучрежденческой координационной группы по вопросам коренных народов, несколько учреждений Организации Объединенных Наций приняло участие в усилиях по его ликвидации, что в итоге позволило расширить деятельность, мобилизовать ресурсы и повысить уровень осведомленности общественности. В рамках проекта программы DECLARATION в Армении, Азербайджане и Грузии МОТ возглавила консорциум из четырех международных организаций с целью укрепления национальных мер борьбы с торговлей людьми.

⁴¹ Меморандум о взаимопонимании между Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и Международной организацией труда, Женева, 13 июня 2011 г.

200. Помимо установления партнерских отношений с другими международными организациями ИПЕК накопила значительный опыт и в формировании государственно-частных партнерств (ГЧП). Большинство ГЧП, посвященных ОППТ, связано с проектами по пресечению детского труда. До сих пор в центре внимания МНК было финансирование проектов ИПЕК, нацеленных на борьбу с детским трудом в своих системах поставок. Однако некоторые компании, ориентирующиеся на долгосрочную устойчивость этих систем поставок, проявляют все большую заинтересованность к финансированию проектов ИПЕК, выходящих за рамки непосредственных действий и использующих широкие подходы к искоренению детского труда.

201. Все более значимым направлением деятельности ИПЕК становится сотрудничество Юг-Юг по проблеме детского труда. Статья 8 Конвенции 182 призывает к международной солидарности в борьбе с наихудшими формами детского труда⁴² с целью содействия развитию горизонтального сотрудничества между странами на основе обмена передовым опытом. Последние инициативы Юг-Юг в этой области основаны на признании того факта, что каждая страна отличается от других, однако решение проблемы детского труда, в конечном счете, зависит от государства и от политики, которую оно выбирает. Например, Бразилия, которая стала одним из первых получателей технической помощи в рамках ИПЕК, в последние годы сама оказывает содействие другим странам в рамках инициативы Юг-Юг, начавшейся с португалоязычных стран Африки и позднее распространившейся на другие страны. Такое сотрудничество часто разворачивается в рамках региональных групп, таких как Андский пакт, Южно-американский общий рынок (МЕРКОСУР), Трехсторонний форум Индия-Бразилия-Южная Африка (ИБСА) (создан в 2003 г. в целях содействия сотрудничеству Юг-Юг и обменов между тремя странами) и группы стран, объединенных общим языком. Хотя сотрудничество Юг-Юг развито гораздо сильнее в отношении проблемы детского труда, имеется потенциал для реализации подобных инициатив, противодействующих принудительному труду.

4. Основные вызовы и возможности

4.1. *Взаимосвязи между ОППТ и другими стратегическими задачами*

202. Как свидетельствует опыт, синергии между разными категориями ОППТ, с одной стороны, и между ОППТ и другими стратегическими задачами, с другой стороны, усиливают эффект технического сотрудничества. Несмотря на то что один или оба из этих аспектов находят свое отражение в растущем числе направлений деятельности, чаще всего это происходит на непостоянной основе и в значительной степени зависит от национальных обстоятельств и условий финансирования. Это указывает на преимущества разработки общего видения и единого подхода к роли ОППТ в достижении цели достойного труда.

203. В этой связи необходимо укреплять общие подходы к техническому сотрудничеству по четырем категориям ОППТ с особым акцентом на базе знаний, а также расширять участие социальных партнеров, обучение и наращивание потенциальных возможностей, применять комплексные подходы к устранению коренных причин нарушений, опираясь при этом на взаимосвязи между ОППТ. Однако ясно и то, что такие взаимосвязи следует усиливать только там, где это необходимо, и что они не всегда могут охватывать все четыре категории ОППТ. Кроме того, заимствование друг у друга опыта технического сотрудничества способствует повышению общего воздействия

⁴² «Государства-члены принимают необходимые меры с целью оказания друг другу помощи в проведении в жизнь положений настоящей Конвенции, используя для этого более широкое международное сотрудничество и/или помощь, включая поддержку социально-экономического развития, программ по борьбе с бедностью и всеобщего образования».

деятельности МОТ на ОППТ. Программы ИПЕК и DEALARATION обеспечили накопление обширных знаний, навыков и ноу-хау в отношении проектов технического сотрудничества, которые весьма полезны для содействия реализации ОППТ.

204. В этой связи можно отметить две основные проблемы. Во-первых, проекты, опирающиеся на комплексный подход, требуют определенного уровня финансирования и продолжительности, что не всегда обеспечивается. Во-вторых, необходимо, чтобы специалисты, работающие над решением конкретной стратегической задачи, знали больше о деятельности МОТ в других областях и, соответственно, могли точнее определять потребности и возможности использования комплексного подхода. В этой связи можно предложить ряд конкретных практических мер с целью более полного объединения разных направлений деятельности МОТ в области технического сотрудничества и оптимизации использования ресурсов и достигнутых результатов. Хотя эти предложения рассматриваются в первую очередь с точки зрения содействия реализации ОППТ, они могут применяться и в деятельности МОТ в целом.

205. Во-первых, на уровне МБТ можно было бы проводить систематический анализ с целью выявления возможностей применения комплексного подхода. МБТ могло бы подготовить руководство о передовых методах работы в качестве основы для разработки методологии применения этих принципов к содействию реализации ОППТ в рамках проектов технического сотрудничества. В этом отношении разработка проектов – один из важнейших этапов, открывающих возможности участия в них. Данная методология могла бы также затронуть процесс оперативного планирования и обеспечить использование комплексного подхода к рассмотрению и оценке проектов.

206. Такой систематический анализ мог бы также стимулировать совместную работу, объединение и координирование деятельности разных секторов и департаментов МБТ. Можно было бы усилить координацию работы специалистов в полевых бюро и в штаб-квартире, чтобы обеспечить включение ОППТ в проекты технического сотрудничества и согласовывать цели технического сотрудничества и глобальные задачи в целях реализации ОППТ. МБТ могло бы организовать и обучение по ОППТ, например, посредством учебного курса, открытого для сотрудников департаментом NORMES/ Туринским центром по вопросам международных трудовых норм в 2012 году, а также проведение регулярных совещаний с участием специалистов из разных секторов с целью более обширного ознакомления с ОППТ и содействия распространению знаний о четырех категориях ОППТ. С другой стороны, специалисты по ОППТ могли бы расширить свои знания о других стратегических задачах, чтобы определять области возможного сотрудничества. На уровне региональных и страновых бюро необходимо найти способы расширения обменов и взаимодействия между техническими специалистами и координаторами технического сотрудничества. Повышению согласованности деятельности специалистов МОТ в полевых бюро и в штаб-квартире должны содействовать страновые группы по вопросам достойного труда, в частности, при разработке новых СПДТ, на основе активного участия всех заинтересованных технических специалистов.

4.2. *Отражение ОППТ в СПДТ и программах ЮНДАФ*

207. Во время подготовительной работы над Декларацией о социальной справедливости МБТ подчеркивало возможности СПДТ как средства, стимулирующего принятие государствами-членами комплексного подхода к решению четырех стратегических задач.⁴³ Однако на практике неравномерное включение ОППТ в СПДТ (см. раздел 1 выше) вызывает два основных последствия. Первое связано с распределением ресурсов, поскольку приоритеты СПДТ – это основа для распределения средств. Поэтому

⁴³ МБТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, op. cit., п. 66.

это может вести к расхождениям между глобальными приоритетами МОТ, утвержденными трехсторонними участниками в ОСП и в Программе и бюджете, и национальными потребностями в связи с ОППТ. Во-вторых, упущение ОППТ как приоритетных задач в СПДТ с особым акцентом на принципах свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров может препятствовать включению ОППТ в деятельность, направленную на решение других стратегических задач.

208. В этой связи представляется важным укреплять составляющую ОППТ в рамках СПДТ. Решению этой задачи может способствовать недавно подготовленное пособие для руководителей и сотрудников МБТ, участвующих в разработке и осуществлении СПДТ. В нем говорится, что обязательства государств-членов, вытекающие из ратифицированных международных трудовых конвенций, из пробелов в выполнении таких обязательств и из любых замечаний контрольных органов должны отражаться в СПДТ данной страны. Кроме того, «уникальный трехсторонний характер МОТ и ее ответственность за ОППТ должны всегда фигурировать в СПДТ, даже если они не отражены в программе ЮНДАФ или подобном документе».⁴⁴ В сложившихся условиях также может оказаться полезной подготовка общих рекомендаций и практических основ для включения ОППТ в СПДТ. Уже проведена предварительная работа по подготовке пособия по этой теме, проект которого должен быть окончательно утвержден, что позволит лучше понять суть ОППТ и их конкретные взаимосвязи с другими стратегическими задачами. Это пособие может внести существенный вклад в совершенствование планирования результатов СПДТ и в разработку единого подхода для всех участников процесса подготовки и реализации СПДТ. Методология сканирования стран по тематике достойного труда, охватывающая все стратегические задачи, может предоставить новые широкие перспективы установления взаимосвязей между ОППТ и политикой в области занятости и социальной защиты. Ожидается, что эта методология будет использоваться в качестве средства информационной поддержки при разработке СПДТ нового поколения.

209. Более широкий подход, который могли бы рассмотреть трехсторонние участники, мог бы просто заключаться в том, чтобы подчеркнуть ключевую роль ОППТ как условий, благоприятствующих решению в полном объеме всех стратегических задач МОТ путем учета усилий, содействующих их реализации, в качестве обязательного элемента каждой СПДТ, имея в виду, что конкретное содержание этого элемента будет в полной мере учитывать национальные условия и обстоятельства.

210. Когда СПДТ неадекватно отражают национальные потребности в отношении ОППТ, программу МОТ в области ОППТ труднее отражать в рамках программ ЮНДАФ. В этой связи, как показывает опыт, существует еще три проблемы. Во-первых, трудности с включением всех ОППТ, особенно вопросов свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, возникают из-за незнания их содержания вне МОТ, а порой и в силу сложившихся политических условий. Во-вторых, учреждения Организации Объединенных Наций, руководящие процессом разработки программ, как представляется, не всегда полностью осознают актуальность трипартизма и пользу от участия организаций работников и работодателей в политическом диалоге. В-третьих, ОППТ труднее отражать в программах ЮНДАФ в странах, где не существует СПДТ, однако их включение дается легче там, где МОТ представлена на национальном уровне.

211. В этой связи важно использовать *Пакет инструментальных средств по всеобъемлющему учету вопросов занятости и достойного труда* Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСРООН) в целях координирования действий МОТ и других учреждений Организации Объединенных Наций

⁴⁴ МБТ: *Decent Work Country Programmes: A guidebook*, версия 3 (Женева, 2011 г.), pp. 7 and 9.

на уровне стран.⁴⁵ Опираясь на вновь подготовленное техническое руководство по ЮНДАФ (2010 г.), которое содержит обширную информацию об ОППТ,⁴⁶ необходимо систематизировать стратегический подход к коммуникациям и обмену информацией на местах, чтобы общественность глубже осознавала значение ОППТ в рамках системы Организации Объединенных Наций как на глобальном, так и на национальном уровнях. МОТ также могла бы изучить возможности отражения задачи по содействию реализации ОППТ в политике и программах других учреждений Организации Объединенных Наций, таких как концепция «осмотрительного управления» ПРООН, а также продолжить развивать другие подходы, такие как подход, основанный на правах человека. ОППТ легче включать в программы ЮНДАФ там, где на глобальном уровне созданы межучрежденческие основы взаимодействия в отношении ОППТ. Этому в значительной степени способствовало бы и участие организаций работников и работодателей в комитетах по разработке и реализации программ ЮНДАФ на национальном уровне.

С. Технические возможности и исследования

212. В соответствии с Декларацией о социальной справедливости МБТ стремится расширять свои технические и исследовательские возможности с целью оказания помощи государствам-членам в их усилиях по решению задач в области достойного труда. В этих условиях основная цель стратегии МОТ в области знаний – повысить качество и политическую значимость своей деятельности. Данная стратегия направлена на достижение двух взаимосвязанных результатов: укрепление аналитической деятельности на основе фактических данных в поддержку Программы достойного труда в рамках более комплексной глобальной исследовательской программы и новых общих обзоров по достойному труду на уровне страны; более широкое распространение знаний, накопленных МОТ посредством центрального портала. В частности, она предусматривает целенаправленные усилия по формированию данных о правах в сфере труда как одной из основ Программы достойного труда и по распространению этих знаний в целях содействия продвижению к цели достойного труда для всех.⁴⁷ Это предусматривает помощь в действенном выявлении потребностей трехсторонних участников путем создания всеобъемлющей базы знаний, установления соответствующих показателей для мониторинга и оценки прогресса, достигнутого в решении стратегических задач, а также для изучения их взаимодействия друг с другом. В данном разделе содержится краткий обзор этих трех аспектов, касающихся ОППТ, и рассматриваются направления, где можно было бы укрепить исследовательские и технические возможности.

Создание всеобъемлющей базы знаний по каждой категории ОППТ

213. Хотя сбор данных имеет большое значение для установления приоритетов МОТ в области технического сотрудничества и деятельности государств-членов, политически ориентированные исследования необходимы для определения соответствующих мер, направленных на реализацию ОППТ. МБТ оказывает существенную поддержку

⁴⁵ МБТ: *Пакет инструментальных средств по всеобъемлющему учету вопросов занятости и достойного труда*, Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (Женева, 2007 г.).

⁴⁶ Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития: *How to prepare an UNDAF: (Part II) Technical guidance for UN Country Teams* (2010). В документе содержатся многочисленные ссылки на Декларацию 1998 года и восемь основополагающих конвенций. Кроме того, в справочных целях в нем упоминаются выводы и рекомендации контрольных органов МОТ.

⁴⁷ МБТ: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/PFA/12/3.

трехсторонним участникам в обеих областях. Тем не менее, главным образом из-за неравномерной обеспеченности ресурсами, исследовательский потенциал МБТ в основном укреплялся по проблематике детского и принудительного труда, а также по гендерным вопросам.

214. Что касается *детского труда*, ИПЕК успешно наращивала потенциал стран по проведению национальных обследований по детскому труду, что является прямым следствием методологических и практических достижений программы СИМПОК. В результате этой деятельности на национальном уровне сейчас стало возможным формировать глобальные оценки детского труда раз в четыре года, и следующие оценки должны быть составлены в 2013 году. Что касается исследований по вопросам политики, ИПЕК разработала систему оценок, позволяющих определять эффективность самых разных мер государственной политики, направленных на искоренение детского труда, в том числе мер, принимаемых в области социальной защиты и занятости. Новый проект с бюджетом в 2,5 млн долл. США по вопросам глобальных оценок и мониторинга должен ускорить ход борьбы с детским трудом, расширив базу знаний об эффективных мерах, которые могут тиражироваться и воспроизводиться в расширенном масштабе внутри стран и в отношениях между ними. В этом проекте будут использоваться пособия и знания, сформированные начиная с 2000 года, в том числе в рамках текущих проектов ИПЕК. В перспективе крайне необходимо будет обеспечить дальнейшее расширение базы знаний по проблеме детского труда, что позволит уточнить содержание контрмер; к примеру, планируются дальнейшие усилия, направленные на изучение воздействия детского труда на образование, охрану здоровья и занятость молодежи.

215. Кроме того, МОТ способствует восполнению пробелов в знаниях путем разработки статистических показателей в сфере *принудительного труда*, которые сейчас широко используются в национальных опросах и исследованиях.⁴⁸ Одним из наиболее заметных достижений в этой области является способность МОТ формировать глобальные оценки численности жертв принудительного труда и стоимости принудительного труда для общества – второй ряд оценок должен быть подготовлен ко времени проведения нынешней дискуссии. Одним из главных результатов этой работы является вывод о том, что более половины всех случаев торговли людьми в мире связаны с трудовой эксплуатацией. Глобальные данные, собранные СПДПТ, высоко востребованы политиками и представителями правоохранительных органов. Важной задачей на ближайшие годы является обеспечение устойчивости деятельности СПДПТ в области знаний и исследований, которая полностью зависит от средств из внебюджетных источников.

216. Что касается *недопущения дискриминации*, значительный объем данных и знаний формируется и по вопросам гендерного равенства. С этой целью бюро GENDER, при поддержке соответствующих подразделений МБТ, в полной мере учитывает междисциплинарный характер гендерных вопросов в формировании статистических данных и изучении мер политики по гендерным вопросам и занятости,⁴⁹ по гендерным вопросам и социальной защите, а также по гендерным вопросам и социальному диалогу. Кроме того, как и в совместной работе с ФАО и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) по гендерным аспектам занятости в сельском хозяйстве и в сельских районах⁵⁰ и с ПРООН по вопросам совмещения трудовых и семейных

⁴⁸ МБТ: *Цена принуждения*, op. cit., пп. 51-57.

⁴⁹ МБТ: *Global employment trends for women* (Женева, 2009 г.) (также имеются данные за 2004, 2007 и 2008 гг.). См. также МБТ: *Global economic crisis, gender and work: Key policy challenges and options*, документ, касающийся Глобального пакта о рабочих местах № 15 (Женева, 2010 г.).

⁵⁰ ФАО, МФСР, МОТ: *Gender dimensions of agricultural and rural employment: Differentiated pathways out of poverty: Status, trends and gaps* (Рим, 2010 г.).

обязанностей,⁵¹ МОТ создает важные партнерства для проведения исследований по гендерной тематике. Систематические исследования в области дискриминации по другим признакам носят более ограниченный характер. В рамках Программы и бюджета на 2012-13 годы предпринимаются действия, направленные на исправление этой ситуации.⁵² Эмпирические исследования могут оказывать серьезное влияние на повышение уровня осведомленности общественности и на формирование политики, как об этом свидетельствуют тесты на выявление дискриминации в сфере труда, проведенные во Франции, Италии, Испании и Швеции,⁵³ и результаты исследований, опубликованных в рамках подготовительной работы над новыми нормами МОТ в отношении домашних работников. Как показали результаты независимой оценки деятельности по недопущению дискриминации и как свидетельствуют примеры решения гендерных вопросов, исследования, проводимые в сотрудничестве с другими международными организациями, особенно в рамках системы Организации Объединенных Наций, являются перспективным направлением деятельности в этой области.

217. Что касается *свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров*, в последнее время Департамент трудовых отношений (DIALOGUE) опубликовал важные материалы по вопросам коллективных переговоров и рабочие документы, посвященные воздействию нестандартных форм занятости на трудовые отношения.⁵⁴ Аналогично этому главные публикации МОТ, такие как доклад *World of Work* и доклад «Заработная плата в мире», помогают лучше понять результаты, к которым ведут коллективные переговоры. Однако возможности МБТ по расширению своей базы знаний о роли свободы объединения и коллективных переговоров, в частности, на национальном уровне, путем проведения эмпирических и политических исследований, в первую очередь подрываются в силу колебаний в обеспеченности ресурсами. С учетом этого выводы и комментарии контрольных органов МОТ могут помочь в планировании приоритетных исследований на будущее.

Мониторинг прогресса в применении ОППТ

218. Если говорить о поддержке, оказываемой трехсторонним участникам в целях мониторинга и оценки достигнутых результатов в применении ОППТ, можно выделить два оперативных инструмента, которые в настоящее время разрабатываются МБТ: инициатива, связанная с измерением достойного труда, и портал с доступом к заключениям контрольных органов МОТ. Комплексный подход к измерению достойного труда может стать полезным инструментом, позволяющим трехсторонним участникам оценивать достигнутые успехи с точки зрения всестороннего применения ОППТ. После трехстороннего совещания экспертов в 2008 году в целях формирования страновых профилей по достойному труду были разработаны количественные и юридические показатели по десяти тематическим областям, в том числе по четырем категориям ОППТ. К настоящему моменту при поддержке проекта МОТ/Европейского союза по мониторингу и оценке прогресса в области достойного труда опубликовано несколько страновых профилей. В настоящее время МБТ завершает подготовку справочника по показателям достойного труда, а также руководства для разработки страновых профилей по достойному труду. Охватывая все аспекты достойного труда и обобщая информацию правового характера, эти показатели выходят за рамки традиционной статистики

⁵¹ МОТ, ПРООН: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Сантьяго-де-Чили, 2009 г.).

⁵² МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 45.

⁵³ L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: "Situation testing": *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (МБТ, 2007 г., переиздано в 2010 г.).

⁵⁴ S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Женева, МБТ, 2011 г.).

труда и могут способствовать разработке всесторонних и согласованных политических решений, которые в полной мере учитывают ОППТ. Дополненные конкретным каналом информирования о заключениях контрольных органов МОТ относительно применения ОППТ (см. ниже), они дают трехсторонним участникам возможность точнее оценивать свои усилия, направленные на реализацию четырех категорий ОППТ.

219. Административный совет также поручил МБТ создать систему документального оформления и отслеживания прогресса в применении ОППТ. Этот метод основан на присвоении кодов заключениям контрольной системы МОТ с целью составления и предоставления этой информации в легкодоступной и лаконичной форме. Он создал канал доступа к большому количеству докладов МОТ и комментариев ее контрольных органов, что может стать серьезным стимулом для развития диалога и адресной помощи государствам-членам. Цель заключается в оказании дальнейшей поддержки странам в отслеживании прогресса и выявлении пробелов и усовершенствований, необходимых для применения ОППТ, а также помощи в оценке потребностей в техническом сотрудничестве на национальном уровне. Это обеспечит сведение воедино имеющейся информации, которая существует в разрозненном виде. Это расширяет базу знаний МОТ и ее контрольных органов и может стимулировать процесс предоставления более полной информации. Благодаря повышению прозрачности информационной базы МОТ по ОППТ это также будет стимулировать трехсторонних участников к дальнейшему предоставлению точной и актуальной информации, тем самым постоянно улучшая ее качество. Предполагается, что подход, разработанный в рамках проекта, будет в свое время интегрирован в недавно созданную базу данных NORMLEX, которая станет частью информационной системы МОТ по юридическим вопросам.

Изучение взаимосвязей между ОППТ и другими стратегическими задачами

220. В соответствии с положениями Декларации о социальной справедливости в значительном числе публикаций МОТ рассматривается вопрос о том, как социальный диалог, политика в сфере занятости и меры в области социального обеспечения могут стать частью стратегии, нацеленной на искоренение детского труда и достижение гендерного равенства. Кроме того, недавние исследования и публикации МОТ позволили глубже осознать роль четырех категорий ОППТ в укреплении связей между социальным прогрессом и экономическим развитием. Начиная с 2008 года МОТ в своих важнейших изданиях, таких как те, которые упомянуты выше, анализирует воздействие коллективных переговоров на обеспечение равенства в сфере оплаты труда, на сокращение масштабов бедности и на повышение эффективности политики в области занятости, а также изучает взаимосвязи между политикой установления минимальной заработной платы и политикой обеспечения равенства в области труда и занятий. В условиях нынешнего экономического кризиса Международный институт социально-трудовых исследований изучает влияние более полного применения ОППТ на совокупный спрос и экономический рост.

221. В свете положений, содержащихся в главе 1, эти инициативы могут в дальнейшем укрепляться и развиваться. Будущие исследования должны, *в частности*, ответить на вопрос о том, каким образом необходимо переводить ОППТ в плоскость экономической и социальной политики, особенно в периоды экономических трудностей, опираясь на национальный опыт. Эти исследования могут также способствовать подготовке информационно-рекламных материалов, раскрывающих стимулирующий характер ОППТ и их роль в укреплении взаимосвязей между экономическим развитием и социальным прогрессом. Расширение знаний, углубление понимания и повышение наглядности роли и влияния ОППТ будут содействовать их реализации, в частности, путем привлечения к этому процессу заинтересованных сторон, которые, как правило, остаются в стороне от действий МОТ, но которые все чаще используют ОППТ (см. главу 4).

D. Деятельность, связанная с нормами

222. В Декларации 1998 года отмечается, что ОППТ «получили свое выражение и развитие в форме конкретных прав и обязательств в Конвенциях, признанных в качестве основополагающих как в самой Организации, так и за ее пределами».⁵⁵ Поэтому деятельность, непосредственно относящаяся к нормам, занимает центральное место в деятельности МОТ в области ОППТ. Верно и то, что на ОППТ приходится весьма существенная часть общего объема деятельности МОТ, связанной с нормами.

1. Особое место ОППТ в деятельности МОТ, связанной с нормами

223. В то время как ОППТ определяются в восьми основополагающих конвенциях, другие нормы МОТ имеют непосредственное значение для их реализации. Некоторые конвенции и рекомендации дополняют основополагающие конвенции, обращаясь к конкретным аспектам ОППТ.⁵⁶ Другие нормы направлены на преодоление трудностей, с которыми сталкиваются определенные группы работников с точки зрения осуществления ОППТ.⁵⁷ Наконец, есть и такие нормы, которые затрагивают институциональные основы страны и способствуют формированию условий, благоприятствующих полной реализации ОППТ.⁵⁸

Кампания за ратификацию основополагающих конвенций

224. Проводимая кампания за ратификацию основополагающих конвенций была начата в мае 1995 года Генеральным директором в рамках мер по выполнению обязательств, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне ООН в интересах социального развития в Копенгагене. В рамках кампании Генеральный директор направлял ежегодные послания правительствам стран, которые еще не ратифицировали всех основополагающих конвенций, призывая их сообщить о своей позиции по этим конвенциям, о трудностях, с которыми они сталкиваются в связи с их ратификацией, и о своих потребностях в технической помощи.

225. Призыв к ратификации основополагающих конвенций получил дополнительный импульс в Декларации 1998 года, в Декларации о социальной справедливости и, совсем недавно, в Глобальном пакте о рабочих местах, что подтверждает роль основополагающих конвенций как важных элементов стратегии, направленной на преодоление последствий кризиса.⁵⁹ В 2008 году Генеральный директор еще раз обратил внимание участников Конференции на важность ускорения ратификации основополагающих конвенций и предложил в качестве цели их всеобщую ратификацию к 2015 году.⁶⁰

⁵⁵ МБТ: Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, *op. cit.*, п. 1 b).

⁵⁶ Например, Конвенция 1971 года о представителях трудящихся (135), Конвенция 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151), Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (154), Конвенция 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156) и Конвенция 2000 года об охране материнства (183).

⁵⁷ Например, Конвенция 1975 года об организациях сельских трудящихся (141), Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97), Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143), Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169).

⁵⁸ Конвенция 1947 года о работе на условиях неполного рабочего времени (81), Конвенция 1969 года о надомном труде (129) и Конвенция 1978 года о частных агентствах занятости (150).

⁵⁹ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, *op. cit.*

⁶⁰ МБТ: *Достойный труд: Некоторые стратегические вызовы на будущее*, доклад Генерального директора, Доклад I(C), МКТ, 97-я сессия, Женева, 2008 г., п. 94.

226. В связи с принятием двух деклараций появилась необходимость оптимизации механизмов, способствующих ратификации основополагающих конвенций. Нередки были случаи дублирования между ежегодным обзором механизма реализации Декларации 1998 года и кампанией за ратификацию основополагающих конвенций, поскольку «комментарии и данные, полученные в рамках ежегодных докладов, в значительной степени сосредоточены на вопросах, касающихся перспектив ратификации, и они, как правило, повторяют те данные, что сообщаются в отношении кампании по ратификации».⁶¹ С учетом периодического доклада об ОППТ и Общего обзора основополагающих конвенций, представленных данной сессии Конференции, в этом году было принято решение о прекращении направления ежегодных запросов о предоставлении информации, касающейся изменений с точки зрения ратификации основополагающих конвенций.⁶² Вновь полученная информация будет обобщаться в докладе, направляемом на рассмотрение Административного совета в рамках ежегодных обзоров механизма реализации Декларации 1998 года.

Многолетний акцент на ОППТ в контрольной системе

227. Изначально Конференция и Административный совет приняли подход, при котором все нормы в целом рассматривались единообразно, независимо от прав, которые ими закреплялись. Первое значительное изменение в рамках контрольной системы было сделано в отношении ОППТ, когда в 1950 году был установлен специальный порядок рассмотрения нарушений прав профсоюзов. Второе изменение было связано с рационализацией направления докладов по ратифицированным конвенциям в соответствии со статьей 22 Устава. Административный совет всегда уделял особое внимание основополагающим конвенциям и сократил интервалы направления докладов по ратифицированным основополагающим конвенциям в сравнении с техническими конвенциями.

228. Каждый год Комитет Конференции по применению норм рассматривает определенное число отдельных случаев, связанных с применением ратифицированных конвенций, на основе комментариев КЭПКР. В период с 2007 по 2011 годы 77% отдельных случаев, которые обсуждались Комитетом Конференции, касались основополагающих конвенций, а 48% относились к вопросам свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. Эта ситуация даже вызвала определенную обеспокоенность тем, что основополагающие конвенции вытесняют рассмотрение технических конвенций.

229. Кроме того, трехсторонние участники преимущественно используют особые контрольные процедуры, предусмотренные Уставом МОТ в отношении основополагающих конвенций. Более 50% представлений, направленных в соответствии со статьей 24 Устава МОТ, и 80% жалоб, поданных в соответствии со статьей 26, были связаны с соблюдением основополагающих конвенций. Все комиссии по расследованию, созданные до настоящего времени для рассмотрения жалоб в соответствии со статьей 26 Устава (всего 12), занимались основополагающими конвенциями, хотя и ни разу конвенциями о детском труде. Около половины представлений и большинство жалоб касались конвенций о свободе объединения.

230. Помимо того что многие контрольные органы МОТ формируются на трехсторонней основе, организации работодателей и работников играют важнейшую роль в функционировании контрольной системы, направляя свои комментарии в КЭПКР и обладая правом инициировать применение особых контрольных процедур. Организации работодателей и работников все чаще подают замечания по вопросам применения

⁶¹ МБТ: Обзор механизма реализации Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда, *op. cit.*, п. 33.

⁶² Письма, направляемые Генеральным директором, теперь касаются ратификации директивных конвенций, на которые была расширена эта кампания.

ратифицированных основополагающих конвенций. Количество их замечаний по восьми основополагающим конвенциям, направленным в КЭПКР, увеличилось на 12% в 2008-11 годах по сравнению с 2004-07 годами, что подтверждает тенденцию, начавшуюся в 1980-х годах. Количество комментариев организаций работников продолжало расти в период с 2008 по 2011 годы (на 7%) по сравнению с 2004-07 годами, и на них приходится значительное большинство всех комментариев социальных партнеров (85%), при этом резко увеличилось и количество комментариев организаций работодателей, связанных с восемью основополагающими конвенциями (на 56%).

231. За тот же период был отмечен дальнейший рост числа новых дел, направляемых на рассмотрение КСО. В период с 2004 по 2007 годы в КСО направлено 242 новых дела (в то время уже наблюдалась тенденция к росту), а в период с 2008 по 2011 годы – 266 новых дел. Это увеличение отразилось в количестве дел, рассмотренных КСО за тот же период, – 400 в период с 2004 по 2007 годы и 431 дело с 2008 по 2011 годы.

232. Расширение использования этих механизмов трехсторонними участниками в сочетании с резким ростом числа ратификаций основополагающих конвенций с 1995 года привели к беспрецедентному возрастанию рабочей нагрузки на контрольные органы МОТ и их секретариат.

Влияние контрольной системы МОТ на реализацию ОППТ

233. При оценке влияния контрольной системы на применение основополагающих конвенций важно учитывать «случаи прогресса», когда КЭПКР с «удовлетворением» или «интересом» отмечает изменения в законодательстве и на практике, содействующие применению ратифицированных основополагающих конвенций.⁶³ Случаи прогресса – это и один из критериев оценки результатов ОППТ в Программе и бюджете (за исключением результата 14, касающегося свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров).⁶⁴ Тем не менее, КЭПКР заявляет, что «выражение заинтересованности или удовлетворения не отражает общего соответствия ситуации в конкретной стране положениям конвенции. Поэтому в том же комментарии Комитет может выразить удовлетворение или интерес по тому или иному вопросу, высказав сожаление по поводу важных вопросов, которые, по его мнению, не решаются удовлетворительным образом».⁶⁵ Всего в период с 2004 по 2011 годы КЭПКР отметил 1.178 случаев прогресса с точки зрения применения основополагающих конвенций (в общей сложности из 3.097 случаев прогресса). Многие из этих случаев прогресса, отмеченных за данный период времени, относятся к Конвенции 182 (26%)⁶⁶ и к Конвенции 111 (19%).

⁶³ «Комитет выражает удовлетворение в отношении тех случаев, по которым с учетом его замечаний по конкретному вопросу правительства принимают меры либо путем введения в действие нового законодательства или поправки к действующему законодательству, либо путем внесения значительных изменений в национальную политику и практику, таким образом, обеспечивая полное соблюдение своих обязательств в рамках соответствующих конвенций». «В целом, случаи, представляющие интерес, касаются мер, которые достаточны по своему характеру, чтобы оправдать надежды на дальнейший прогресс в будущем, и в отношении которых Комитет хотел бы продолжить диалог с правительством и социальными партнерами». МБТ: *Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций*, Доклад III (Часть 1А), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., Общий доклад, пп. 59 и 62.

⁶⁴ МБТ: *Программа и бюджет на 2012-13 годы*, op. cit., сс. 66-78. К критериям оценки результатов 16 и 17 относятся: «Контрольные органы отмечают с удовлетворением или интересом прогресс в деле применения соответствующих конвенций». Показатели результата 18 включают те же критерии, однако относятся ко всем конвенциям МОТ.

⁶⁵ МБТ: *Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций*, op. cit., Общий доклад, п. 58 4).

⁶⁶ См. МБТ: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., para. 47: «Несмотря на то что эти официально отмеченные КЭПКР случаи прогресса и случаи, вызывающие интерес, носят весьма положительный характер, государствам-членам будет важно укрепить свои успехи и достижения по другим критериям оценки этого показателя с тем, чтобы углубить прогресс».

234. Общее количество случаев, по которым КСО с интересом или удовлетворением отметил меры, направленные на выполнение своих рекомендаций, значительно возросло за последнее десятилетие – с чуть более чем 50 случаев прогресса в период с 1991 по 2000 годы до 241 случая с 2001 по 2010 годы.⁶⁷ Это увеличение значительно превышает рост числа случаев, передаваемых на рассмотрение Комитета. Тем не менее, число случаев прогресса немного снизилось с 2006 по 2010 годы по сравнению с периодом 2001-05 годов.

235. Ярким свидетельством усиливающегося правового воздействия замечаний контрольных органов МОТ является увеличение числа дел, рассматриваемых национальными судами,⁶⁸ в частности, верховными и конституционными судами, а также региональными судами по правам человека,⁶⁹ в которых эти комментарии принимаются во внимание прямо или косвенно. В ряде стран эта тенденция существенно способствует претворению в жизнь основополагающих конвенций.

2. Реализация ОППТ на основе более тесной интеграции деятельности контрольных органов с техническим сотрудничеством и содействием

236. Принятие Декларации 1998 года придало новый импульс усилиям МОТ, направленным на обеспечение эффективной координации технического сотрудничества и деятельности, связанной с нормами. Другим влиятельным фактором стал успех Конвенции 182, а также содействие ее применению посредством крупной программы технического сотрудничества, что оказало заметное влияние с точки зрения числа ратификаций.

237. Стратегия в области норм и промежуточный план действий формируют оперативную стратегию технического сотрудничества, касающуюся норм.⁷⁰ Одной из главных идей является то, что содействие реализации норм позволяет ставить более высокие цели развития, утверждаемые на международном уровне, которые способствуют осуществлению прав человека, демократии, надлежащему управлению и борьбе с бедностью, и поэтому это должно стать важнейшей, неотъемлемой частью подготовки и реализации программ и технического сотрудничества на уровне стран. Другая основная идея заключается в том, что деятельность МОТ в отношении норм, в том числе комментарии и рекомендации ее контрольных органов, являются стратегическим ресурсом, который может оказывать информационную и практическую поддержку при разработке стратегий и программ технического сотрудничества МОТ, ее трехсторонних участников и учреждений-доноров, в том числе банков развития.

238. Чтобы расширить свою роль в стратегии технического сотрудничества, касающейся норм, КЭПКР и Комитет Конференции по применению норм в течение последних семи лет указывали в своих замечаниях на необходимость технического сотрудничества и помощи по устранению пробелов в реализации норм на более систематической основе. В этой связи следует напомнить, что взаимосвязь между деятельностью контрольных органов и техническим сотрудничеством и помощью во многом зависит

⁶⁷ МБТ: Доклады Комитета по свободе объединения: 360-й доклад Комитета по свободе объединения, Административный совет, 311-я сессия, Женева, июнь 2011 г., GB.311/4/1, пп. 18 и 19.

⁶⁸ X. Beaudonnet : “La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha”, in *Derecho Laboral*, LIII(238), апрель-июнь 2010 г., pp. 245-270.

⁶⁹ F. Ebert and M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, Международный институт социально-трудовых исследований, документ для обсуждения № 12 (Женева, МБТ, 2012 г.).

⁷⁰ МБТ: *Improvements in the standards-related activities of the ILO: Possible implications of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization on the standards strategy and update on the implementation of the interim plan of action*, Административный совет, 303-я сессия, Женева, ноябрь 2008 г., GB.303/LILS/4/1.

от той информации, которая содержится в докладах правительств о применении на практике положений основополагающих конвенций. Опираясь на эту информацию, контрольные органы МОТ могут предлагать меры в области технического сотрудничества и помощи, направленные на устранение законодательных и практических препятствий на пути реализации ОППТ. Однако в значительной части докладов правительств о ратифицированных основополагающих конвенциях содержится скудная информация по этому вопросу или такая информация вовсе отсутствует.

239. Примерно в 70% случаев, связанных с применением ратифицированных основополагающих конвенций, которые Комитет Конференции по применению норм рассмотрел за последние два года (в 2010 и 2011 гг.), он призвал к техническому сотрудничеству и содействию. В недавней публикации о деятельности Комитета Конференции раскрываются результаты, которые были достигнуты по конкретным случаям, касающимся основополагающих конвенций.⁷¹ Помимо этой инициативы с 2008 года КЭПКР в своем докладе выделил 286 случаев, в отношении которых он считает, что техническое сотрудничество и содействие будут особенно полезными для ликвидации пробелов в законодательстве и на практике. Из этих случаев свыше 50% (149) касаются применения основополагающих конвенций. Существуют самые разные области, где оказание технической помощи было рекомендовано обоими комитетами в отношении применения основополагающих конвенций, главным образом в целях реформирования законодательства, разработки политики и осуществления программ, укрепления потенциальных возможностей и сбора данных. Среди основополагающих конвенций техническая помощь в основном рекомендовалась в поддержку конвенций, посвященных свободе объединения и праву на ведение коллективных переговоров.

3. Деятельность в области норм как средство расширения вклада ОППТ в обеспечение достойного труда

240. До принятия Декларации о социальной справедливости Административный совет утвердил две инициативы, нацеленные на оказание содействия и повышение роли норм в достижении целей достойного труда. Первая касалась внедрения комплексного подхода в деятельность, связанную с нормами, и она была одобрена на экспериментальной основе в 2000 году. Ее целью было укрепление связей между различными нормами и другими средствами действий в целях максимального повышения эффективности деятельности, направленной на решение уставных задач МОТ и на усиление ее практического воздействия. Вторым шагом стало принятие стратегии в области норм и связанного с ней промежуточного плана действий. Стратегия в отношении норм строится на взаимосвязях между всеми элементами нормативной системы в интересах достижения целей МОТ.

241. Деятельность МОТ, связанная с нормами, сочетает в себе содействие реализации каждой категории ОППТ и комплексный подход к четырем категориям ОППТ, вместе взятым. Данный подход также находит отражение в нормотворческой деятельности МОТ, так как помимо Конвенции 182, принятой в 1999 году, в нормах, утвержденных в течение последних 15 лет, уделяется значительное внимание ОППТ в соответствии с комплексной стратегией достойного труда, изложенной в Декларации о социальной справедливости. Ряд актов, преимущественно относящихся к конкретным группам работников или формам занятости, включают все четыре категории ОППТ.⁷²

⁷¹ МБТ: *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion* (Женева, 2011 г.).

⁷² Например, Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181), Рекомендация 2002 года о содействии развитию кооперативов (193), Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве, Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198), Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе (188) и Конвенция 2011 года о домашних работниках (189).

Например, в Рекомендации 1998 года о создании рабочих мест на малых и средних предприятиях (189) подчеркивается значение ОППТ, позволяющих «повысить способность малых и средних предприятий создавать рабочие места».

242. Конвенция (183) и Рекомендация (191) 2000 года об охране материнства и Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе (200) дополняют собой международно-правовые акты, нацеленные на искоренение дискриминации в области труда и занятий, и подчеркивают связи между социальным обеспечением и равенством в сфере труда. Конвенция (189) и Рекомендация (201) 2011 года о домашних работниках предусматривают всеобъемлющую стратегию достойного труда, основанную на реализации четырех категорий ОППТ как основы политики в области занятости и социальной защиты домашних работников. В них также изложены конкретные подходы к преодолению особых трудностей, с которыми сталкиваются домашние работники в плане осуществления ОППТ, в том числе меры профилактики и реабилитации там, где они необходимы.

243. Тем не менее, именно Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве сумела свести воедино ОППТ в акте, касающемся самой глобальной из всех отраслей. В ней ОППТ провозглашаются не только как права и принципы, но и как условия, благоприятствующие реализации всех других закрепленных в ней прав. Статья III Конвенции 2006 года, касающаяся основополагающих прав и принципов, была включена в текст акта при том понимании, что трудовые и социальные права моряков, изложенные в этой Конвенции, могут предметно обеспечиваться в условиях, где ОППТ соблюдаются, поощряются и реализуются. В своем заключении об ОППТ, упоминаемых в статье III Конвенции, юридический советник МБТ отметил, что каждое государство-член, ратифицировавшее Конвенцию 2006 года о труде в морском судоходстве, «будет обязано, в соответствии со статьей III, убедиться в том, что в его законодательстве соблюдаются все четыре категории основополагающих прав, предусмотренных в этой Конвенции».⁷³

244. Что касается контрольных органов, КЭПКР и Комитет Конференции по применению норм в своей работе уделяют пристальное внимание вопросам применения в отдельности конкретных конвенций в законодательстве и на практике. Тем не менее, предпринимаются инициативы и попытки повысить степень согласованности контрольной деятельности в отношении ратифицированных конвенций, связанных с одним и тем же предметным вопросом.⁷⁴ В них ставится вопрос о том, как сбалансировать, с

⁷³ МБТ: Доклад Комитета № 1, Подготовительная техническая морская конференция, Женева, 13-24 сентября 2004 г.; *Принятие акта с целью сведения воедино норм о труде в морском судоходстве*, Доклад I (1A), Международная конференция труда, 94-я (морская) сессия, Женева, 2006 г.; и *Руководящие принципы для должностных лиц, осуществляющих инспекционные проверки в государстве порта в соответствии с Конвенцией 2006 года о труде в морском судоходстве* (Женева, 2009 г.). В Руководящих принципах указывается, что серьезный характер нарушения, ведущего к задержанию судна, может в первую очередь относиться к нарушению основополагающих прав и принципов в соответствии со статьей III Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве.

⁷⁴ В 2001 г. Административный совет одобрил классификацию конвенций по темам для целей подготовки докладов. Целью такой их классификации было повышение степени согласованности в процессе анализа докладов, а также подготовка более полных оценок применения конвенций в той или иной области. Результаты оценки, представленные на рассмотрение Административного совета в ноябре 2009 г., показали, что, по мнению многих участников, классификация конвенций позволила в какой-то мере привести к общему знаменателю разные комментарии о применении различных конвенций на одну и ту же тему. Однако менее ясным было влияние этой классификации на обеспечение соблюдения конвенций и на выявление пробелов в законодательстве и на практике. В 2007 г. МБТ внесло предложение о дальнейшем повышении согласованности контрольной деятельности путем использования странового подхода к контролю выполнения конвенций. МБТ полагало, что такой подход мог бы придать аналитической деятельности КЭПКР более слаженный и всесторонний характер, что позволило бы формировать всеохватывающие обзоры выполнения страной всех своих обязательств в отношении норм. Вместе с классификацией конвенций по предметным вопросам это позволило бы выявлять темы, которые необходимо поднять в

одной стороны, контроль в разрезе конвенций, что имеет ключевое значение для оценки применения конкретных положений в законодательстве и на практике, и, с другой стороны, контроль, в котором учитываются взаимосвязи между конвенциями и вопросами, представляющими общий интерес. Это имеет особое значение для применения основополагающих конвенций ввиду их взаимосвязанного и взаимодополняющего характера, а также в силу их связей с техническими конвенциями и директивными конвенциями, в частности, по вопросам инспекции труда.

4. Разработка норм в отношении ОППТ: возможные вопросы для рассмотрения

245. Рассмотрение вопроса о целесообразности принятия любой новой нормы с точки зрения ОППТ осуществляется с учетом продолжающихся дискуссий в Административном совете о создании механизма пересмотра норм.⁷⁵ В этом контексте стоит упомянуть о ряде вопросов, которые обсуждались в последние годы, имея в виду, что, в конечном итоге, Административный совет принимает решение о том, какие нормотворческие вопросы необходимо включить в повестку дня Конференции.

Дополнить основополагающие конвенции?

246. Как признала в 1990 году Рабочая группа Картье по политике, касающейся пересмотра норм, существует единодушное мнение о том, что восемь основополагающих конвенций остаются актуальными. Однако в Общем обзоре 2007 года, посвященном проблеме принудительного труда, КЭПКР, подчеркивая ключевое значение Конвенции 29 и необходимость принятия мер с целью ее всеобщей ратификации, тем не менее отметил «важность недопущения возможности неправильного толкования статей 3-24 Конвенции 29, где содержатся положения, которые применялись в течение переходного периода. Комитет отмечает, что этот период давно закончился, и поэтому соответствующие положения более не применяются. Соответственно, он рекомендует рассмотреть вопрос о принятии протокола к Конвенции 29, который бы отменил статьи, о которых идет речь».⁷⁶ Эту рекомендацию не поддержала Конференция, так как неприменимость статей 3-24 была сочтена как общепризнанный факт.

247. В 1996 году в Специальном обследовании по вопросам равенства в области труда и занятий КЭПКР поднял вопрос о возможности принятия дополнительного протокола к Конвенции 111, в котором будут отражены дополнительные причины дискриминации, не перечисленные в статье 1 Конвенции.⁷⁷ Такая возможность в то время не обсуждалась на Конференции, а в докладах, представленных трехсторонними участниками в рамках Общего обзора выполнения основополагающих конвенций в этом году, данный вопрос не поднимается. Следует отметить, что применение статьи 1 1) b) Конвенции 111 позволяет гибко учитывать другие возникающие причины дискриминации. В случае принятия такого протокола необходимо будет обеспечить, чтобы в нем содержался перечень всех дополнительных причин дискриминации, которые все шире признаются в международных актах и в национальном законодательстве.

отношении любой конкретной конвенции, и формировать общую точку зрения на те вопросы, которые присущи нескольким конвенциям. Административный совет данный подход не утвердил.

⁷⁵ МБТ: Секция по правовым вопросам и международным трудовым нормам, предварительный доклад, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.312/LILS/PR, п. 63.

⁷⁶ МБТ: *Eradication of forced labour*, Общий обзор, касающийся выполнения Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105), доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 196.

⁷⁷ МБТ: *Special Survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111*, доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 4B), МКТ, 83-я сессия, Женева, 1996 г., paras 294, 297 and 298.

Сведение воедино связанных друг с другом актов?

248. В своих заключениях, которые были утверждены Административным советом, Рабочая группа Картье указала на определенный круг актов, нуждающихся в критическом анализе или пересмотре, либо в отношении которых следовало бы запросить дополнительную информацию о возможной необходимости их пересмотра или консолидации. В последний раз предложение свести воедино несколько актов, касающихся ночного труда и медицинского осмотра детей и молодежи, которые подпадают под действие Конвенций 138 и 182,⁷⁸ было представлено Административному совету в ноябре 2007 года.⁷⁹ Положение молодых людей также связано с вопросами занятости молодежи. Этот вопрос был вновь поднят в документе, представленном на рассмотрение Административного совета в ноябре 2011 года в отношении возможных пунктов повестки дня 102-й сессии Конференции 2013 года. Отметив, что 101-я сессия Конференции (в июне 2012 г.) рассмотрит ОППТ в рамках периодического обсуждения и в ходе общего обсуждения кризиса в сфере занятости молодежи, МБТ указало, что будет необходимо получить рекомендации по этому вопросу по итогам двух обсуждений на Конференции, а также обсуждений в Административном совете по вопросу о механизме пересмотра норм.⁸⁰ Административный совет этот вопрос не рассматривал. До принятия какого-либо решения было бы полезно обсудить вопрос о проведении экспертного анализа, чтобы точнее оценить уровень защиты, предусмотренной в данной группе актов, и вынести рекомендации о том, есть ли необходимость в дополнительных нормах в этих областях, направленных на защиту этой группы работников, или же существующие нормы, дополненные техническими консультативными услугами, достаточны для обеспечения защиты на современном уровне. Безусловно, этот вопрос мог бы также быть рассмотрен в рамках предлагаемого механизма критического обзора норм.

Новые нормы по возникающим вопросам, касающимся ОППТ?

249. Как указано в главе 2, в последние десятилетия появились новые формы принудительного труда, особенно те, что связаны с торговлей людьми. После принятия Палермского протокола⁸¹ расширяется международное противодействие торговле

⁷⁸ Дополненных соответствующими рекомендациями и актуальной Конвенцией 1990 года о ночном труде (171).

⁷⁹ См. МБТ: *Повестка дня Международной конференции труда: b) Предложения по повестке дня 99-й сессии (2010 г.) Конференции*, Административный совет, 300-я сессия, Женева, ноябрь 2007 г., GB.300/2/2, пп. 61-67. Предлагаемая консолидация актов касается трех конвенций и двух рекомендаций о ночном труде молодежи: Конвенции 1919 года о ночном труде подростков в промышленности (6), Конвенции (пересмотренной) 1948 года о ночном труде подростков в промышленности (90), Конвенции 1946 года о ночном труде подростков на непромышленных работах (79) и Рекомендации 80, Рекомендации 1921 года о ночном труде детей и подростков в сельском хозяйстве (14); а также трех конвенций и двух рекомендаций о медицинском освидетельствовании молодых людей (в промышленности, на непромышленных работах и подземных работах) и об условиях труда молодежи (на подземных работах): Конвенции 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков в промышленности (77), Конвенции 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах (78), Конвенции 1965 года о медицинском освидетельствовании молодых людей для подземных работ (124); Рекомендации 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков (79), Рекомендации 1965 года об условиях труда молодых людей на подземных работах (125). Эти акты обеспечивают особую защиту от ночного труда молодых работников старше минимального возраста, т.е. тех, кому по закону разрешено работать, но кому еще не исполнилось 18 лет.

⁸⁰ МБТ: *Повестка дня Международной конференции труда: Повестка дня 102-й сессии (2013 г.) Конференции*, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.300/2/1, пп. 7 и 8.

⁸¹ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, резолюция Генеральной Ассамблеи 55/25, 15 ноября 2000 г.

людьми. Однако это преимущественно принимает форму правоохранительных действий, которые могут устранять симптомы, не затрагивая коренных причин проблемы, и могут недооценивать значение учреждений рынка труда и органов регулирования вопросов труда, а также роль социальных партнеров в борьбе с различными проявлениями принудительного труда.

250. На протяжении многих лет замечания и комментарии КЭПКР и техническое сотрудничество МОТ являются ориентирами для государств-членов в процессе разработки комплексных мер борьбы с принудительным трудом, которые не только предусматривают судебное преследование лиц, прибегающих к использованию принудительного труда, но и включают меры предупредительного характера и защиты жертв. Многие государства-члены МОТ создали системы, предназначенные для раннего выявления жертв торговли людьми и их направления в НПО и другие организации за помощью и поддержкой. Однако в тех случаях когда система уголовного судопроизводства не может доказать факта торговли людьми, жертвам, как правило, отказывают в доступе к таким видам помощи, как возмещение ущерба за счет государственных средств или выдача временного вида на жительство трудовым мигрантам. Когда судебное преследование подчинено положениям трудового законодательства, повышается опасность уклонения от наказания или его смягчения, и при этом пострадавшие остаются без достаточных средств правовой защиты. Поэтому возникает вопрос о том, поможет ли принятие акта, нацеленного на недопущение этой практики и предусматривающего проведение комплексной политики, усилить борьбу с принудительным трудом, в частности, с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации.

251. В этой связи поучительным может быть сравнение соответствующих положений Конвенции 29,⁸² принятой в 1930 году, и актов о наихудших формах детского труда, принятых 69 лет спустя. В то время как Конвенция 29 определяет понятие «принудительный труд» и требует от государств установления и строгого соблюдения адекватных штрафных санкций за его использование, Конвенция 182 и Рекомендация 190 выходят далеко за рамки вопросов, касающихся определений и санкций. Они требуют и устанавливают руководящие принципы, лежащие в основе целостного и всеобъемлющего подхода к борьбе с наихудшими формами детского труда, включая широкие предупредительные меры, в частности, в рамках межучрежденческого и международного сотрудничества, меры в области образования и занятости, а также защиту жертв. Они предусматривают сочетание законодательных, политических и практических мер. Если будет проявлена заинтересованность к предупредительным мерам по пресечению принудительного труда и защите его жертв на основе нормотворческой деятельности, можно будет также вернуться к вопросу об отмене статей с 3 по 24 Конвенции 29.

252. Хотя доступная, быстродействующая и эффективная система разрешения трудовых споров относится не только к ОППТ, как это подчеркивается в главе 2, она является краеугольным камнем любой стратегии, направленной на обеспечение реализации ОППТ. Как уже отмечалось, несколько стран недавно приступили к реформированию трудовых судов, включая принятие конкретных мер, направленных на урегулирование споров, связанных с ОППТ. МОТ оказывает содействие некоторым из этих реформ в форме технического сотрудничества и юридических консультаций. Однако ее легитимность и влияние в этой области могут ограничиваться в силу отсутствия акта МОТ, конкретно посвященного вопросам деятельности трудовых судов. Действительно, несмотря на большое значение этих учреждений в обеспечении эффективного применения трудового законодательства в целом и ОППТ в частности, ни

⁸² Конвенцию 29 дополняет Рекомендация 1930 года о косвенном принуждении к труду (35), которая является актуальным актом, содержащим положения, которые имеют непосредственное отношение к защите от принудительного труда таких уязвимых групп, как сельское население, представители коренных народов и трудовые мигранты.

одна из международных трудовых норм не связана конкретно с судебным обеспечением выполнения трудового законодательства и, в более широком смысле, с урегулированием индивидуальных трудовых споров на уровне выше компании.⁸³ Это резко отличается от инспекции труда – другого стержневого элемента трудового законодательства и основы мониторинга и обеспечения соблюдения ОППТ, – которая рассматривается в Конвенциях 81 и 129, относимых к категории директивных конвенций и расцениваемых как авторитетная нормативная база деятельности органов инспекции труда. Обсуждение нормы об урегулировании индивидуальных трудовых споров, в том числе с особым акцентом на ОППТ, могло бы дать возможность обменяться передовым опытом, тиражировать его и призвать другие страны уделить первоочередное внимание этому вопросу в своих национальных программах.⁸⁴

253. Наконец, как указано в главе 2, в случаях когда национальное законодательство не в полной мере регламентирует нестандартные формы занятости, соответствующие работники могут сталкиваться с серьезными трудностями в осуществлении ОППТ, особенно что касается свободы объединения, права на ведение коллективных переговоров и равенства в сфере занятости. Был принят ряд международных трудовых норм, которые, *в том числе*, касаются применения этой группы прав в отношении работников, нанимаемых на условиях неполного рабочего времени,⁸⁵ надомных работников⁸⁶ и работников, нанимаемых частными агентствами занятости.⁸⁷ Тем не менее, соответствующие акты не охватывают всех нестандартных форм занятости и не предусматривают одинаковых уровней защиты, в частности равного или сопоставимого обращения с работниками, нанимаемыми на нестандартных условиях, по сравнению с постоянными работниками, выполняющими идентичные или аналогичные трудовые задания. Кроме того, хотя в соответствии с Конвенциями 87 и 98 в упомянутых нормах признается право соответствующих работников на получение полного доступа к реализации принципов свободы объединения и ведения коллективных переговоров, они практически не содержат рекомендаций относительно того, как государства-члены могли бы эффективно преодолевать определенные практические препятствия или проблемы в этой связи. Принимая во внимание имеющиеся трудности, но также и решения, найденные путем разработки норм по вопросам, связанным с трудовыми отношениями и их нестандартными формами, эти вопросы можно было бы рассмотреть в целях дальнейшего укрепления сбалансированности между закономерной необходимостью предоставления гибких договорных условий и важностью обеспечения действенной защиты прав работников, особенно с точки зрения ОППТ.

⁸³ В Рекомендации 1967 года о рассмотрении жалоб (130) лишь очень кратко упоминаются различные механизмы урегулирования трудовых споров, к которым можно прибегнуть, если спор не удастся разрешить на предприятии.

⁸⁴ В ноябре 2011 г. Административному совету был предложен вопрос для включения в повестку дня о новых тенденциях в области предотвращения и урегулирования трудовых споров в целях общего обсуждения на Конференции в 2013 г.. Его целью было рассмотрение последних тенденций в области трудовых споров, различных подходов к предотвращению и урегулированию конфликтов и той роли, которую в этой связи могут играть службы добровольного примирения, арбитража и посредничества, а также роли социальных партнеров и укрепления мер, направленных на предупреждение и разрешение споров на добровольной основе. Предложение не было поддержано Административным советом, хотя, как представляется, обсуждение в основном должно было касаться *коллективных* трудовых споров. МБТ: *Повестка дня Международной конференции труда: Повестка дня 102-й сессии (2013 г.) Конференции*, op. cit., п. 10.

⁸⁵ Конвенция (175) и Рекомендация (182) 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени.

⁸⁶ Конвенция (177) и Рекомендация (184) 1996 года о надомном труде.

⁸⁷ Конвенция (181) и Рекомендация (188) 1997 года о частных агентствах занятости.

Глава 4

Инициативы других структур по содействию основополагающим принципам и правам в сфере труда

254. Несмотря на то что деятельность МОТ и ее трехсторонних участников, описываемая в главах 2 и 3, имеет первостепенное значение, в последние годы отмечается существенный рост инициатив, с которыми выступают другие структуры и в которых МОТ принимает участие, хотя и в разной степени. В настоящей главе рассматриваются эти новшества в целях оценки их потенциала с точки зрения содействия ОППТ, а также то, каким образом МОТ, если это сочтено целесообразным, должна участвовать в них. При этом учитывается тот факт, что основополагающие конвенции МОТ и Декларация 1998 года зачастую признаются этими инициативами как важнейшие ориентиры действий.

255. Эти возможности открывают перед МОТ новые перспективы, позволяющие строить свою деятельность с учетом расширяющегося международного консенсуса относительно важности ОППТ в контексте глобализации. МОТ предстоит осуществить сбор и анализ дополнительной информации, касающейся эффективности этих инициатив и их последствий для национальной социально-экономической политики и для процесса соблюдения международных обязательств государств-членов в целях упрочения своих позиций в отношении последних. Хотя признание ОППТ другими участниками процесса само по себе и является важным и обнадеживающим фактором, в ходе осуществления практической деятельности возникают сложные проблемы, требующие критического анализа.

256. Декларация 1998 года и Декларация о социальной справедливости дают важные ориентиры относительно содействия согласованному подходу к ОППТ как правам и благоприятствующим условиям, особенно в свете растущей глобальной взаимозависимости экономических и социальных задач. Декларация о социальной справедливости призывает МОТ укреплять существующие и создавать новые партнерства, в процессе консультаций с представительными национальными и международными организациями работников и работодателей, с негосударственными и другими экономическими субъектами, такими как многонациональные корпорации и профсоюзы, действующие на глобальном отраслевом уровне. В ней также МОТ поощряется к тому, чтобы, в соответствии с запросами, оказывать помощь государствам-членам, которые стремятся содействовать решению стратегических задач в рамках двухсторонних и многосторонних договоренностей.¹

257. Поскольку такие рамки деятельности МОТ появились сравнительно недавно, стоит, во-первых, напомнить, что цель заключается в том, чтобы МОТ эффективно использовала все средства убеждения, которыми она обладает благодаря «законной силе

¹ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, МКТ, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г., Часть II А) iv) и v) и С).

и авторитету своей трехсторонней структуры», пытаясь не навязывать свое мнение, а убеждая других в том, что «ее деятельность, направленная на достижение соответствующих целей, не противоречит интересам других».² Во-вторых, государствам-членам МОТ Декларацией о социальной справедливости предложено принимать меры в целях надлежащей координации своих позиций в рамках Организации и на других международных форумах, членами которых они являются. Им также предлагается обращаться к МОТ за помощью в целях содействия решению стратегических задач в рамках двухсторонних и многосторонних соглашений, руководствуясь принципом их соответствия с обязательствами МОТ.³ В третьих, сотрудничество МОТ с другими международными организациями представляет собой прочный институциональный механизм, предусмотренный статьей 12 Устава, на основе которого МОТ заключила ряд соглашений о сотрудничестве как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее. В этом отношении в Декларации о социальной справедливости напоминает, что другие международные и региональные организации, наделенные полномочиями в сопредельных областях, могут внести весомый вклад в популяризацию задач МОТ.⁴ Укрепление связей с этими организациями, даже в условиях отсутствия официальных соглашений, приобретает еще большее значение в глобальном контексте взаимозависимости и кризиса. В-четвертых, что касается национальных предприятий и транснациональных корпораций, цель заключается в содействии «сотрудничеству, чтобы внести вклад в укрепление потенциала государств для выполнения ими своих обязательств, а не ослаблять их и не искать им замены».⁵

А. Вклад многосторонних организаций в процесс содействия ОППТ

258. С учетом универсальных ценностей, на которых построены ОППТ, и их статуса международного права, можно ожидать, что другие многосторонние организации будут признавать ОППТ или, как минимум, не будут вмешиваться в их всеобщее применение.⁶ В принципе, наблюдается согласованность между основополагающими принципами и целями различных международных организаций. Международное право диктует им интерпретировать свои полномочия, в максимально возможной мере согласуясь с мандатами других организаций и в соответствии с принципами общности их целей.⁷ Однако на практике в этом отношении стал действовать ряд факторов, в частности то, как каждая организация воспринимает важность ОППТ для своего мандата. Некоторые примеры позволяют предположить, что общей тенденцией является растущая и более последовательная интеграция ОППТ в практические действия других многосторонних организаций, даже несмотря на некоторые сохраняющиеся трудности.

² МБТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, Доклад V, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 94.

³ МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op. cit.*, Часть II А) iv) и Часть II В) iv).

⁴ *ibid.*, Часть II С).

⁵ МБТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации* *op. cit.*, п. 124.

⁶ МБТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (Женева, 2004 г.), п. 426: «... все соответствующие международные учреждения должны взять на себя исполнение своей роли в содействии [ОППТ ...]. Одни должны обеспечить, чтобы ни один аспект их политики или программ не препятствовал осуществлению этих прав».

⁷ *ibid.*, п. 603.

1. Организация Объединенных Наций: приверженность всей системы

259. Многолетний вклад Организации Объединенных Наций в дело содействия ОППТ включает создание партнерств на глобальном политическом уровне и расширение деятельности на страновом уровне. Как напоминает в главе 1, ОППТ закреплены во многих актах Организации Объединенных Наций.⁸ В результате установились отношения сотрудничества и координации между соответствующими органами мониторинга, в частности, между договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека и КЭПКР.

260. Значительная политическая поддержка ОППТ была оказана Организацией Объединенных Наций, в частности, в рамках Встречи на высшем уровне в интересах социального развития 1995 года и Всемирного саммита 2005 года, который подтвердил важность справедливой глобализации для целей полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех.⁹ Более того, признание важности достойного труда и ОППТ Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС) позволило проложить путь для их включения в межправительственные и межучрежденческие процессы Организации Объединенных Наций. В 2008 году ЭКОСОС призвал правительства в качестве первоочередной задачи предпринимать усилия для ратификации и полного осуществления основополагающих конвенций¹⁰ и вновь подтвердил важность этого в последующих резолюциях – в последний раз в июле 2011 года.¹¹ В Итоговый документ Саммита Организации Объединенных Наций по Целям развития тысячелетия, состоявшегося в сентябре 2010 года, включен ряд ссылок на достойный труд в отличие от умолчания роли МОТ в Декларации тысячелетия 2000 года, в которой установлены ЦРТ.¹²

261. Растущая поддержка ОППТ со стороны ЭКОСОС весьма важна с учетом роли последнего в рамках Организации Объединенных Наций, поскольку он «делает рекомендации по согласованию политики и деятельности специализированных учреждений».¹³ Следует напомнить, что МОТ была первой организацией, которой Организацией Объединенных Наций был присвоен статус специализированного учреждения в 1946 году.¹⁴ 17 учреждений имеют соглашения с Организацией Объединенных Наций,

⁸ МБТ: *Giving globalization a human face*, Общий обзор основополагающих конвенций в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (ст. 19, 22 и 35 Устава), Доклад III (Часть 1B), МКТ, 101-я сессия, Женева, 2012 г., глава 3.

⁹ Организация Объединенных Наций: *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/60/1, принятая 24 октября 2005 г. (Нью-Йорк, 2005 г.), п. 47.

¹⁰ ЭКОСОС: *Содействие обеспечению полной занятости и достойной работы для всех*, Резолюция 2008/18, п. 3.

¹¹ ЭКОСОС: *Выход из мирового финансово-экономического кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, Резолюция 2011/37, п. 4.

¹² Организация Объединенных Наций: *Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия*, Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/65/1, п. 72 d). Впервые искоренение наихудших форм детского труда увязано с ЦРТ 1 (Ликвидация крайней нищеты и голода), тогда как по ЦРТ 3 (Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин), государства обязуются ускорить прогресс, в том числе посредством «обеспечения того, чтобы женщины получали преимущества от реализации директивных мер, направленных на обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в соответствии с обязательствами государств, предусмотренными в конвенциях Международной организации труда».

¹³ Организация Объединенных Наций: *Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного суда* (Сан-Франциско, 1945 г.), ст. 58. См. также ст. 57-63.

¹⁴ МБТ: “Agreement between the United Nations and the International Labour Organization”, 30 мая 1946 г., в *Constitution of the International Labour Organization and selected texts* (Женева, 2010 г.).

включая Всемирный банк и МВФ. Соглашения с последними двумя учреждениями, подписанные в 1947 году, отличаются от соглашения с МОТ в том, что в них признаны эти два бреттонвудских учреждения как специализированные агентства, которые в силу характера своих международных обязанностей и статей соглашения «должны функционировать как независимые международные организации».¹⁵ Всемирная торговая организация (ВТО), как и ее предшественник – Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), также поддерживает несколько иные отношения с Организацией Объединенных Наций в силу «договорного характера Всемирной торговой организации». Ее квалифицируют как «родственную» организацию, которая участвует де-факто в ЭКОСОС наряду с другими специализированными учреждениями.¹⁶ В оперативном плане ВТО и бреттонвудские учреждения являются членами системы Организации Объединенных Наций КСРООН, который в 2007 году принял *Пакет инструментальных средств по всеобъемлющему учету аспектов занятости и достойного труда*.¹⁷ Этот пакет инструментальных средств широко используется МОТ в целях координации ее деятельности на национальном уровне с действиями других учреждений в контексте Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) (см. главу 3).

2. Международные финансовые учреждения: развитие ситуации с точки зрения ОППТ

262. Несмотря на то что сотрудничество с бреттонвудскими учреждениями осуществляется посредством интенсивного политического диалога, а также в связи с проводимыми проектами и программами – и на этот счет были заключены соответствующие соглашения, – ни Всемирный банк, ни МВФ не заключили межучрежденческих соглашений с МОТ, чтобы расширить межучрежденческое сотрудничество. Их признание и содействие ОППТ зависит от их изменяющейся интерпретации собственных мандатов и международных правовых обязательств, равно как и от учета обязательств их государств-членов. В этом отношении следует напомнить, что в преамбулах их уставных актов, помимо прочего, указывается на повышение уровня жизни и улучшение условий труда (Международный банк реконструкции и развития – МБРР)¹⁸ и на содействие и сохранение высоких уровней занятости и реальных доходов (МВФ),¹⁹ которые имеют прямое отношение к содействию ОППТ.

263. На протяжении многих лет Всемирный банк указывал, что его уставные акты не позволяют ему применять основанный на учете прав подход: в этих актах заявлено, что «только экономические соображения важны» для принятия организациями и их должностными лицами решений²⁰ и что последние «не вмешиваются в политические дела ни одного из своих членов» и «в своих решениях не руководствуются политическим характером соответствующего члена или членов».²¹ Однако, в последнее время формулировка этих основополагающих актов постепенно становится предметом менее

¹⁵ Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным валютным фондом, 1947 г., ст. 1.2.

¹⁶ ВТО: *Arrangements for effective cooperation with other intergovernmental organizations: Relations between the WTO and the United Nations*, Генеральный совет, 15 ноября 1995 г., WT/GC/W/10.

¹⁷ Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСРООН)/МОТ: *Пакет инструментальных средств по всеобъемлющему учету аспектов занятости и достойного труда* (Женева, 2007 г.).

¹⁸ МБРР: Статьи соглашения, ст. 1 iii).

¹⁹ МВФ: Статьи соглашения, ст. 1 ii).

²⁰ МБРР: Статьи соглашения, ст. IV, раздел 10.

²¹ МАР: Статьи соглашения, ст. V, раздел 6; МФК, статьи соглашения, ст. III, раздел 9; Конвенция о создании Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям, ст. 34.

ограничительной интерпретации²² и некоторые структуры Группы Всемирного банка предпринимают меры для обеспечения того, чтобы в деятельности Всемирного банка учитывались ОППТ. Например, в апреле 2007 года Всемирный банк пересмотрел свои Типовые тендерные документы по осуществлению работ (SBDW), сославшись в них, помимо детского труда и принудительного труда, на организации работников, а также на недопущение дискриминации и обеспечение равенства возможностей.²³

264. В 2006 году Международной финансовой корпорацией (МФК) были пересмотрены условия предоставления кредитов, с тем чтобы более полно учитывать отдельные ОППТ, при этом Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ) последовало этому примеру в 2007 году (МФК и МАИГ вместе представляют собой частную структуру Группы Всемирного банка). Наиболее примечательным событием последнего времени является пересмотр МФК своих показателей эффективности деятельности, что подтверждает важность для компаний-заемщиков соблюдать и усиливать свою согласованность с ОППТ, особенно в том, что касается недопущения дискриминации, детского труда и принудительного труда.²⁴ Новый показатель эффективности деятельности МФК по труду и условиям труда может оказать позитивное воздействие на региональные банки развития, которые используют показатели эффективности деятельности МФК в качестве моделей при формировании своей собственной социальной политики.²⁵ Помимо включения ОППТ в свои условия для получения кредитов МФК стало проводить в жизнь свои обязательства в отношении ОППТ посредством совместного партнерства с МОТ. Программа «Улучшай работу» нацелена на повышение соблюдения трудовых норм и содействие конкурентоспособности в рамках глобальных систем поставок.

²² По вопросу об изменении интерпретации статей соглашения МБПР, касающихся прав человека, см., например, I. Shihata: "The World Bank and human rights", in F. Tschofen and A. Parra (eds): *The World Bank in a Changing World*, (London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); and R. Dañino: "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: Some preliminary thoughts", in P. Alston and M. Robinson (eds): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

²³ Всемирный банк: *Standard Bidding Documents: Procurement of works and user's guide* (Вашингтон, ОК, 2006 г.). В раздел VII, Общие условия, были включены две дополнительных статьи «Организации работников» (6.23) и «Недопущение дискриминации и обеспечение равенства возможностей» (6.24). Однако эти изменения до сих пор не учтены в «согласованном» эталоне Типовых тендерных документов по осуществлению работ (SBDW), используемых всеми многосторонними банками развития и международными финансовыми учреждениями. В эталоне SBDW нашло отражение то, что считается «передовой практикой», пригодной для использования в качестве модели этими организациями при выдаче каждому учреждению согласованного тендерного или предлагаемого документа.

²⁴ МФК: *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions*, 31 июля 2007 г. Новый показатель эффективности деятельности 2 также предусматривает расширение масштабов труда и систем поставок, с тем чтобы учесть работников, занятых не на условиях найма, а принятых на работу непосредственно клиентом. В Рекомендательной записке клиентам предлагается в этом отношении ознакомиться с работой контрольных органов МОТ.

²⁵ Показатели эффективности деятельности МФК являются также основой Экваториальных принципов (ключевой стандарт финансирования частных проектов с особым вниманием проблемам в сфере труда), кредитно-экспортных агентств ОЭСР и многих сводов практических правил компаний. См. также: F. Ebert and A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Женева, МБТ, 2010 г.), p. 5.

**«Улучшай работу» – совместная программа
МОТ/Международной финансовой корпорации (МФК)**

«Улучшай работу» – это уникальная программа технического сотрудничества, являющаяся совместной инициативой МОТ и Всемирного банка (МФК), которая содействует укреплению партнерств с частным сектором. Начиная с 2007 года эта программа обеспечивает сотрудничество между правительствами, работодателями, работниками и международными потребителями в целях совершенствования соблюдения международных трудовых норм и содействия конкурентоспособности в глобальных системах поставок, особенно в швейной промышленности. Стратегия программы основана на следующих принципах:

- ❑ независимый мониторинг и отчетность на предприятиях на основе ОППТ и национального законодательства в целях обеспечения взаимодействия с национальными органами регулирования вопросов труда;
- ❑ оказание помощи предприятиям в целях улучшения условий труда и трудовых правоотношений посредством предоставления консультативных и учебно-подготовительных услуг во имя обеспечения прозрачного и непрерывного цикла совершенствования, а также активизации сотрудничества на рабочих местах с целью оздоровления условий труда;
- ❑ содействие диалогу между социальными партнерами, национальными заинтересованными лицами и международными потребителями в обеспечение прозрачного и непрерывного цикла совершенствования.

При осуществлении программы учитываются аспекты содействия и реализации ОППТ.

Партнерство с МФК принимает форму совместного использования ресурсов, вклада сотрудников и оказание экспертной помощи технического характера со стороны МФК в целях разработки жизнеспособной стратегии осуществления страновых программ, формирования и ориентации показателей по измерению эффективности мероприятий в рамках программы «Улучшай работу», а также разработки природоохранных мер. Это партнерство между МОТ и МФК открывает возможность придать ОППТ больший резонанс и зримость при проведении международных программ развития, в том числе в рамках Группы Всемирного банка.

265. Тем не менее, внутри Группы Всемирного банка ссылки на ОППТ и их учет носят самый разнообразный характер. Это частично объяснимо тем фактом, что Группа состоит из компонентов частного и государственного секторов. МФК и МАИГ прилагают все усилия к тому, чтобы строить свою оперативную деятельность с должным учетом ОППТ, причем не только посредством своих показателей эффективности и участия в программе «Улучшай работу», но и за счет обучения своего персонала в целях обеспечения действенного соблюдения внутри этих организаций трудовых норм.²⁶ С другой стороны, в подразделении государственного сектора Всемирного банка (МБРР и МАР) продолжают возникать отдельные трудности в процессе формирования согласованных подходов ко всем четырем категориям ОППТ. Всемирный банк поддерживает тесные контакты с МОТ по вопросам детского труда,²⁷ но к принципам свободы объединения и ведения коллективных переговоров он подходит осторожно, предпочитая при этом делать ссылки более общего характера на «организации работников» и на национальное законодательство. Группа независимой оценки

²⁶ МБТ: Научно-исследовательская конференция по основным урокам, извлеченным из кризиса и по дальнейшим действиям, 16-17 февраля 2011 г., Женева; Session 5, F. Ebert and A. Posthuma: “The role of international labour standards in rebalancing globalization: Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions”, pp. 9-10.

²⁷ В первую очередь в рамках межучрежденческой исследовательской программы сотрудничества «Понимание проблемы детского труда» и Глобальной целевой группы по детскому труду и образованию для всех (ГЦГ).

Всемирного банка указывала на непоследовательность практики в этом отношении в рамках всей Группы Всемирного банка, отмечая при этом, что «нет очевидных причин предполагать, что последствия для всего сообщества и для аспектов труда не важны для сферы интересов Всемирного банка».²⁸ Осуществляемый в настоящее время пересмотр политики оперативных гарантий Всемирного банка (который должен быть завершен к 2013 г.), вслед за пересмотром МФК своих показателей эффективности деятельности, может открыть новые перспективы усиления сотрудничества и обеспечения большей последовательности мер содействия процессу развития, что соответствовало бы ОППТ. Следует также отметить, что отношения между профсоюзами и Всемирным банком существенно улучшились и что после принятия в 2002 году соответствующего протокола процесс взаимодействия с глобальными профсоюзными организациями приобрел официальную форму. Кроме того, Международное бюро труда проводит заинтересованные консультации с рабочей группой Всемирного банка, занимающейся подготовкой следующего Доклада о мировом развитии в 2013 году, в котором основное внимание будет уделено проблемам занятости, чтобы подчеркнуть важность Программы достойного труда МОТ и ее ОППТ.

266. МОТ заключила соглашения о сотрудничестве с рядом региональных банков развития, в частности, с Африканским банком развития, Азиатским банком развития и Карибским банком развития. Азиатским банком развития принимаются меры по содействию ОППТ, даже несмотря на то, что положения, аналогичные статьям соглашения Всемирного банка, также заложены в его уставных актах.²⁹ Соглашение о сотрудничестве с Африканским банком развития и Африканским фондом развития от 2004 года предусматривает «разработку политики и процедур, касающихся содействия занятости, международным трудовым нормам и основополагающим принципам и правам в сфере труда».³⁰ Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) предпринял дополнительные шаги в 2009 и 2010 годах для обеспечения полного соблюдения основополагающих конвенций МОТ в ходе проведения своих проектов и подчеркнул, что при учете трудовых проблем его главная цель «заключается в обеспечении соблюдения принципов и применения основополагающих трудовых норм Международной организации труда (МОТ)».³¹ Аналогично этому, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) «требуется от компаний, которые финансируются им напрямую или через финансовых посредников, твердо следовать букве национальных законов и международно признанным нормам по правам в сфере труда и безопасности и гигиене труда».³² Он конкретно указывает на Декларацию 1998 года и на ОППТ и отмечает, что МОТ является основным компетентным органом по вопросам трудовой практики.

²⁸ A. Dani, A. Freeman and V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank/IFC/MIGA (Вашингтон ОК, Всемирный банк, 2011 г.), p. 10.

²⁹ АБР/МОТ: *Core labor standards handbook* (Манила, 2006 г.).

³⁰ МОТ: *Cooperation Agreement between the International Labour Organization and the African Development Bank and the African Development Fund*, 2004, Art. 1 c).

³¹ ЕБРР: *Environmental and social practices handbook* (2010). Compliance with FPRW and monitoring of compliance can be made a condition for lending by the EIB, which has close institutional links with the European Union.

³² МБТ: *Official Bulletin*, Vol. LXXV, 1992, Series A, No. 3, "Agreement between the European Bank for Reconstruction and Development and the International Labour Organisation", 1992.

267. В последние годы активизировался политический диалог между МВФ и МОТ в рамках многосторонней координации по анализу последствий кризиса, а также в контексте Группы двадцати.³³ Этот диалог сконцентрирован на проблемах социального звучания, оказывающих воздействие на политические меры, нацеленные на обеспечение роста и занятости; с особой силой это прозвучало на Конференции МОТ-МВФ в Осло.³⁴ Это дало возможность высветить роль эффективных учреждений для трехсторонних консультаций и коллективных переговоров, основанных на уважении принципов свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров. Несмотря на то что ОППТ не включены в его политические документы, МВФ осознает необходимость уделения более пристального внимания обязательствам стран, вытекающим из норм МОТ, при разработке своих программ содействия.

268. Важными примерами того, как ОППТ становятся одним из предметов диалога МОТ с МВФ, является их работа на страновом уровне по рассмотрению последствий кризиса, в частности, в Румынии и Греции. По завершении совместного совещания в Румынии в январе 2011 года МОТ, при участии МВФ и в сотрудничестве с правительством и социальными партнерами, приступила к рассмотрению проблемы «содействия полноценному процессу коллективных переговоров и социальному диалогу» в качестве одной из широких областей дальнейших действий.³⁵ Кроме того, после принятия Комитетом по применению норм на сессии Конференции в июне 2011 года заключений о соблюдении Грецией Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98) высокопоставленная миссия МОТ посетила страну в сентябре 2011 года. Конференция расширила мандат миссии, предусмотрев в нем дискуссии с МВФ и Европейским союзом с целью более глубокого понимания сложившейся ситуации и возможных последствий мер поддержки, предложенных указанными организациями, для международных обязательств Греции с особым акцентом на свободе объединения и ведении коллективных переговоров.³⁶ Сотрудничество между МОТ и МВФ может строиться на этом пилотном сотрудничестве в целях содействия ОППТ и обеспечения эффективности исполнения контрольного мандата МВФ.³⁷

3. Усилия МОТ по содействию согласованности политических мер в рамках многосторонней системы в отношении ОППТ

269. Один из основных вызовов для МОТ с точки зрения содействия ОППТ заключается в том, чтобы убедить других участников многосторонней системы, что учет

³³ 23 марта 2009 г. в ходе 304-й сессии Административного совета было проведено Трехстороннее совещание высокого уровня по вопросам глобального финансового и экономического кризиса. Принимавший в совещании участие директор-распорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан призвал к активизации сотрудничества между МВФ и МОТ. В сентябре 2010 г. в сотрудничестве с кабинетом премьер-министра Норвегии в Осло состоялась совместная Конференция МОТ-МВФ на тему «Вызовы, связанные с ростом, занятостью и социальным сплочением». В марте 2011 г. в ходе совещания в Вене международное профсоюзное движение, МВФ и МОТ вновь подтвердили свою приверженность делу экономического восстановления, ориентированного на рост, ведущий к расширению занятости.

³⁴ В совместном заявлении для прессы в ходе закрытия Конференции МОТ-МВФ в Осло «Вызовы, связанные с ростом, занятостью и социальным сплочением» (сентябрь 2010 г.) директор-распорядитель МВФ согласился с «центральной ролью, которую может играть действенный социальный диалог в достижении консенсуса, необходимого для преодоления сложных вызовов преобразований, возникших в результате кризиса, а также для обеспечения того, чтобы социальные последствия кризиса учитывались в полной мере». См.: <http://www.osloconference2010.org/>.

³⁵ МБТ: *Recovering from global crisis: Social dialogue and adjustment in Romania: Progress report on ILO cooperation with constituents and the International Monetary Fund*, Административный совет, 310-я сессия, Женева, март 2011 г., GB.310/WP/SDG/2/2, p. 16.

³⁶ МБТ: *Report on the High-level Mission to Greece* (Афины, 19-23 сентября 2011 г.) (Женева, 2011 г.).

³⁷ Относительно контроля со стороны МВФ см.: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>.

ОППТ в их политике и деятельности – не только в их интересах, но и их обязанность. Это неотъемлемая часть общих усилий МОТ по содействию согласованности политических мер в рамках многосторонней системы. «Целью МОТ по обеспечению согласованности политических мер является усиление взаимодополняющего эффекта экономической и социальной политики, что способствует социальной справедливости посредством достойного труда как внутри стран, так и во всем мире».³⁸ Безусловно, в этом отношении ОППТ отводится ключевая роль как связующего звена между социальным прогрессом и экономическим развитием. Говоря обобщенно, концепция достойного труда подразумевает согласованность экономических и социальных целей и задач. Деятельность МОТ в этой области, проводимой в последнее время, ориентируется на выводы доклада Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации.³⁹ Результат, касающийся последовательности политических мер, был учтен в Основах стратегической политики на 2010-15 годы и отражен в Программе и бюджете МОТ на 2010-11 и на 2012-13 годы.⁴⁰

270. После периодического рассмотрения проблем занятости в июне 2010 года и последующих дискуссий в Административном совете должностные лица 100-й сессии Конференции в июне 2011 года опубликовали Декларацию о последовательности политических мер. В Декларации отмечена «высокая степень сближения мнений трехсторонних участников относительно стратегической важности согласованности политических мер и необходимости более широкого сотрудничества внутри многосторонней системы, а также того, чтобы МОТ вносила свой вклад в дискуссии по вопросу согласованности мер политического характера, затрагивающих ключевые элементы ее мандата». В ней также упоминается о весьма широком консенсусе, достигнутом по Декларации 1998 года, Декларации о социальной справедливости и Глобальному пакту о рабочих местах.⁴¹ В ноябре 2011 года Административный совет подчеркнул исключительную важность согласованности и последовательности политических мер и необходимость разработки основных принципов, которые бы направляли деятельность МОТ для достижения этой цели. Он «предложил Генеральному директору принять соответствующие меры, включая подготовку дальнейшего обсуждения вопроса о согласованности политических мер в рамках системы многосторонних организаций в ходе сессий Административного совета в 2012 году».⁴²

271. Сегодняшний ориентир деятельности МОТ в этой области – стремление превратить достойный труд в стержневой элемент скоординированной политики, направленной на выход из глобального финансового кризиса. МОТ было предложено принять участие в работе Группы двадцати, и Генеральный директор был в числе участников

³⁸ МБТ: *Согласованность мер политического характера в рамках многосторонней системы*, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.312/HL/1, п. 6. См. также МОТ-ОЭСР: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, Политическая записка для Совещания министров труда и занятости Группы двадцати, Париж, 26-27 сентября 2011 г., подготовленная МОТ в сотрудничестве с ОЭСР. МОТ и ОЭСР подписали Меморандум о взаимопонимании (МОВ) в мае 2011 г., в котором они признают необходимость усиления последовательности мер политического характера, предпринимаемых всеми общественными международными организациями и договариваются укреплять свое сотрудничество и взаимосвязи в областях, представляющих взаимный интерес для их деятельности. См.: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_155848.pdf.

³⁹ МБТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (Женева, 2004 г.), п. 603.

⁴⁰ МБТ: *Strategic Policy Framework 2010-15: Making decent work happen*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/PF/2(Rev.), paras 74-75; *Программа и бюджет на 2010-11 годы* (Женева, 2009 г.), пп. 361-371; *Программа и бюджет на 2012-13 годы* (Женева, 2011 г.), пп. 298-307.

⁴¹ МБТ: *Provisional Record No. 32*, МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г., p. 32/17.

⁴² МБТ: *Provisional report: High-Level Section*, Административный совет, 312-я сессия, Женева, ноябрь 2011 г., GB.312/HL/PR, п. 38.

Питтсбургского и трех последующих саммитов Группы двадцати. Хотя основные темы, обсуждаемые Группой двадцати, затрагивали аспекты финансовой реформы и налогово-бюджетной политики, проблемам занятости и достойного труда было уделено большое внимание в декларациях саммитов, в которых также одобрены заключения двух совещаний министров занятости и труда. В этих декларациях и заключениях упоминается роль ОППТ. Совсем недавно, на Каннском саммите 2011 года, лидеры Группы двадцати взяли на себя обязательство «содействовать и обеспечивать полное соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда» и указали, что они «приветствуют усилия МОТ и поощряют ее к тому, чтобы она продолжала содействовать ратификации и соблюдению восьми основополагающих конвенций».⁴³ Согласно этому, они вновь подтвердили важность ОППТ для усилий по приданию новой сбалансированности глобализации и призвали ВТО, ОЭСР, Группу Всемирного банка, МВФ и МОТ поддерживать более тесную согласованность действий многосторонних организаций в целях упрочения социального измерения глобализации.

272. В процессе подготовки к совещанию министров труда и занятости Группы двадцати в сентябре 2011 года МБТ, в сотрудничестве с ОЭСР, подготовило пояснительную записку по вопросу согласованности и последовательности политических мер, в которой рассматривается роль ОППТ. В ней ОППТ квалифицируются как точка пересечения между торговлей и политикой в области занятости и напоминает, что в Декларации о социальной справедливости «особо подчеркивается важность международно признанных трудовых норм для создания равных условий в открытой системе торговых отношений» и при этом указывается, что «нарушение основополагающих принципов и прав в сфере труда не может приводиться в качестве аргумента или каким-либо образом использоваться как законное сравнительное преимущество, а ... трудовые нормы не должны использоваться в протекционистских целях в области торговли». По вопросу устойчивого развития, социального диалога и международных трудовых норм в пояснительной записке отмечается необходимость новых усилий к ратификации и совершенствованию соблюдения конвенций, касающихся ОППТ, что позволит «со всей определенностью заявить о важности и актуальности этих актов для придания глобализации справедливого характера, а также восстановить равновесие национальной и глобальной экономики». В ней сделана ссылка на Преамбулу к Декларации 1998 года относительно особой функции ОППТ как благоприятных условий.⁴⁴ Обсудив эту записку, министры приняли ряд рекомендаций, в том числе о том, что «при проведении нашей национальной политики, нацеленной на стимулирование развития и роста, мы намерены содействовать достойным рабочим местам, которые обеспечивают соблюдение» ОППТ.⁴⁵

273. После принятия Декларации 1998 года был достигнут заметный прогресс с точки зрения учета аспектов соблюдения ОППТ в экономических программных документах многосторонней системы. Однако многого еще предстоит добиться, и, кроме того, нередко расхождения между заявлениями, звучащими на международных форумах, и опытом, накопленным трехсторонними участниками на национальном уровне. В этом отношении следует помнить, что, как и в случае с достойным трудом и занятостью, учет ОППТ в политике, направленной на обеспечение устойчивого развития, нельзя воспринимать как должное и что для того, чтобы окончательно убедить другие многосторонние учреждения в необходимости укрепления их вклада в содействие ОППТ, необходимы «решительные информационно-пропагандистские меры наряду с

⁴³ Итоговая декларация Каннского саммита Группы двадцати, “Building our common future: Renewed collective action for the benefit of all”, ноябрь 2011 г., para. 5.

⁴⁴ МОТ-ОЭСР: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, op. cit, paras 27 and 35.

⁴⁵ Заключение министров труда и занятости Группы двадцати, Париж, 26-27 сентября 2011 г., п. 21.

тщательным и построенным на фактах анализом и исследовательскими работами»⁴⁶ со стороны МОТ. Ключом к этому является предоставление, на основе тщательно проведенных исследовательских работ, конкретных фактов, позволяющих обосновать особую важность ОППТ как прав и благоприятствующих условий (см. также главы 1 и 3). Это может открыть путь к расширению сотрудничества между МОТ и международными финансовыми и экономическими учреждениями, чтобы на деле обеспечить признание ОППТ и содействие им, а также усилить синергию между их соответствующими направлениями деятельности в области развития.

В. Использование ОППТ государствами-членами в торговых соглашениях

274. На многостороннем уровне не достигнуто консенсуса по поводу того, следует ли, и каким образом, увязывать либерализацию международной торговли с трудовыми вопросами. Однако дискуссии продолжаются, и торговые партнеры включают трудовые положения в односторонние, двухсторонние и региональные трудовые соглашения и ссылаются на них в своей торговой политике. Разногласия возникают не по поводу того, стоит ли соблюдать ОППТ; как и прежде они касаются того, в какой мере торговая политика должна служить инструментом для достижения этих целей.

275. Односторонние торговые соглашения Европейского союза и США в форме Всеобщей системы преференций (GSP) получили наибольшее развитие, и в обеих учитываются ОППТ. Основополагающие конвенции конкретно упоминаются в GSP Евро-союза. Их соблюдение оценивается на основе заключений контрольных органов МОТ.⁴⁷ Торговых преференций была лишена Мьянма в 1997 году по причине использования страной принудительного труда и в 2006 году Беларусь со ссылкой на конвенции МОТ о свободе объединения. Учитывая взаимосвязь между лишением торговых преференций и заключениями контрольных органов МОТ, восстановление этих преференций требует соблюдения соответствующих конвенций, признанных контрольными органами МОТ. США также в некоторых случаях лишали некоторые страны торговых преференций по причине несоблюдения ими ОППТ. Система GSP США была установлена в 1984 году, до принятия Декларации 1998 года, и в ней учитываются все ОППТ за исключением устранения дискриминации в области труда и занятий. В ней также указывается на минимальные условия труда, минимальную заработную плату и безопасность и гигиену труда.

276. Большинство государств-членов МОТ являются участниками двухсторонних и региональных торговых соглашений, включающих трудовые положения. Положения о труде в торговых соглашениях могут содержать обусловленные и/или поощрительные элементы. Те из них, в которых предусматривается наличие некоторых условий, могут привести к экономическим последствиям в случае: несоблюдения ОППТ; отсутствия эффективного механизма обеспечения исполнения обязательств; и/или ослабления национального трудового законодательства в целях стимулирования торговли или инвестиций. Эти положения о труде, как правило, предусматривают механизмы разрешения споров, касающихся возможных нарушений, которые могут, в крайнем случае, привести к санкциям. Трудовые положения поощрительного характера определяют обязательства, касающиеся трудовых норм, но не предусматривают юридических последствий в случае их несоблюдения. Их *modus operandi* строится либо на диалоге, либо на сотрудничестве. Хотя большинство положений о труде носят исключительно

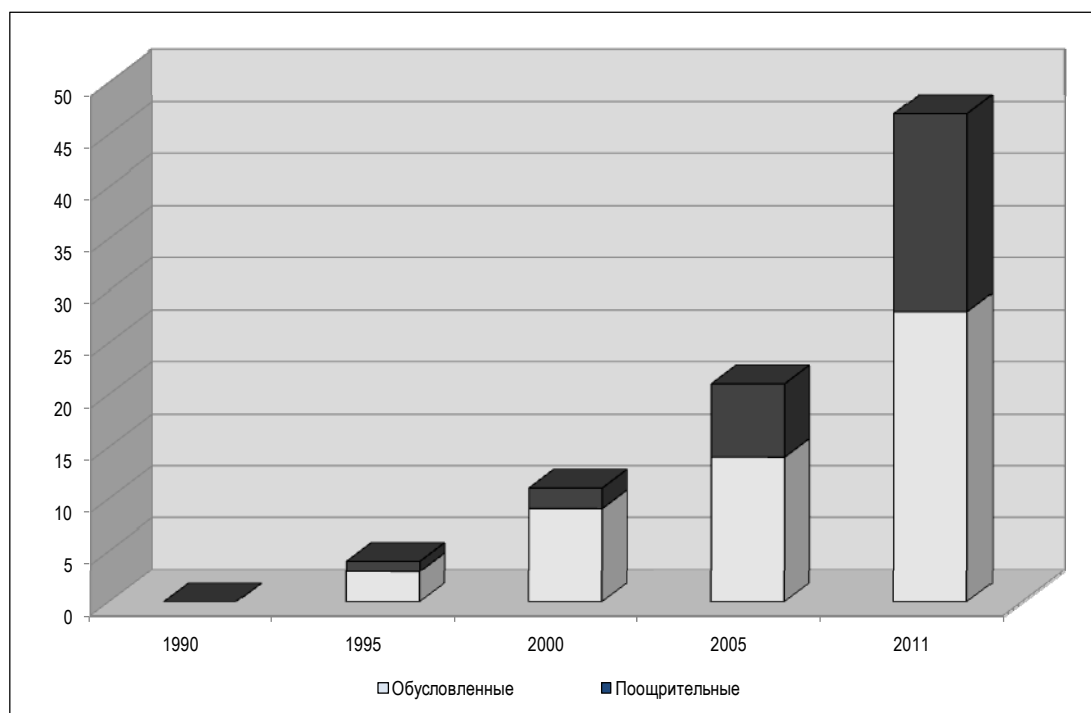
⁴⁶ МОТ: *Программа и бюджет на 2012-13 годы*, op. cit., п. 299.

⁴⁷ Нормативный акт Совета (ЕС) № 732/2008 от 22 июля 2008 г., применивший всеобщую систему тарифных преференций, ст. 15 1) а). Период, охваченный этим актом, продлен до 31 декабря 2013 г. в соответствии с Нормативным актом № 512/2011 Европарламента и Совета от 11 мая 2011 г.

поощрительный характер, за последнее десятилетие положения, включающие обусловленные аспекты, расширялись более быстрыми темпами, чем те, которые ориентировались на поощрительные элементы. Небезынтересно отметить, что оба механизма могут привести к расширению технического сотрудничества с целью преодоления недостатков с точки зрения соблюдения трудовых норм.

277. Число торговых соглашений, включающих положения о труде, которые вступили в силу и были зарегистрированы ВТО, возросло с нуля в 1990 году до 47 в 2011 году. Более двух третей всех положений о труде в этих торговых соглашениях затрагивают четыре категории ОППТ. Лишь 4% всех торговых соглашений, вступивших в силу в период 1995-99 годов, имели положения о труде. Эта цифра возросла почти до одной трети всех торговых соглашений, вступивших в силу в период 2005-11 годов.⁴⁸ В настоящее время более 120 стран охвачено как минимум одним из таких торговых соглашений и более 50 стран охвачено не менее чем двумя соглашениями. Приблизительно 20 из этих стран охвачено торговыми соглашениями, включающими положения о труде, которые предусматривают ответные меры торгового порядка. Такие положения могут быть либо частью самого соглашения, либо содержаться в дополнительном соглашении, которое, как правило, предусматривает меры контроля за исполнением.

Рисунок 4.1. Развитие ситуации с точки зрения двухсторонних и многосторонних торговых соглашений, содержащих положения о труде, 1990-2011 гг.



Источник: Расчетные данные МИСТИ, основанные на данных Информационной системы по региональным торговым соглашениям ВТО, и информация, полученная от национальных правительств.

⁴⁸ Эта цифра относится к «комплексным» торговым соглашениям, в которых разделы, соответственно, по товарам и услугам считаются как одно торговое соглашение. В случае если трудовые положения были включены в торговое соглашение после вступления его в силу, эта цифра относится к дате вступления соглашения в силу. Более ранние договоры о присоединении, заключенные Европейским союзом, а также соглашения с заморскими территориями государств-членов Евросоюза, не учтены в этих цифрах.

278. Большинство ныне действующих соглашений, содержащих положения о труде, отражают торговую практику некоторых стран ОЭСР и особенно стран Европейского союза и Североамериканских государств. Однако все чаще такие положения включаются также в двухсторонние и региональные соглашения между развивающимися экономиками, хотя темпы их роста были значительно ниже, чем соответствующие показатели по соглашениям между промышленно развитыми и развивающимися странами. В октябре 2011 года между развивающимися экономиками было заключено в общей сложности 15 торговых соглашений, включающих положения о труде, которыми предусматриваются практически исключительно поощрительные меры.

Таблица 4.1. Число стран и других субъектов, охваченных торговыми соглашениями, содержащими положения о труде, на конец 2011 г.

Общее число охваченных стран	Страны, охваченные положениями о труде, предусматривающими меры в сфере торговли	Страны, охваченные другими положениями о труде	Страны, охваченные более чем одним торговым соглашением, включающим положения о труде
125	23	102	57

Источник: Расчетные данные МИСТИ, основанные на данных Информационной системы по региональным торговым соглашениям ВТО, и информация, полученная от национальных правительств.

Как учитываются ОППТ в положениях о труде в торговых соглашениях?

279. Почти две трети трудовых положений, включенных в торговые соглашения, находящихся в силе в 2011 году, содержат указание на акты МОТ. Из этого числа 80% включают указание на Декларацию 1998 года, при этом либо охватывают все четыре категории ОППТ, либо сосредотачивают внимание на некоторых из них.⁴⁹ 17% из этих положений указывают на основополагающие конвенции как на эталон для сравнения и 3% – на конвенции МОТ в целом.⁵⁰ В том случае если положения о труде в торговых соглашениях предусматривают обязательство соблюдать трудовые нормы или обеспечивать исполнение национального законодательства, все четыре категории ОППТ, или некоторые из них, в основном, включаются в них. Существенным образом различается характер ссылок на ОППТ в торговых соглашениях. Хотя большинство соглашений, заключенных США, содержат ссылку на Декларацию 1998 года, обеспеченные правовой санкцией положения многих из этих трудовых статей не включают указания на устранение дискриминации в области труда и занятий и на дискриминацию в целом и предусматривают применение национального трудового законодательства.⁵¹ Тем не менее, самые последние торговые соглашения, заключенные США, требуют от сторон, помимо действенного применения национального законодательства о труде, соблюдения всех четырех категорий ОППТ.⁵² В торговом соглашении, заключенном между США и Колумбией в апреле 2011 года, стороны договорились о проведении

⁴⁹ Из них около половины указывают также на Конвенцию 1999 года о наихудших формах детского труда (182), хотя только и в связи с техническим сотрудничеством.

⁵⁰ В десяти торговых соглашениях, включая большинство из тех, которые были заключены США, и два самых последних соглашения, заключенных Канадой, также имеются ссылки на Конвенцию 182 в связи с деятельностью в области сотрудничества.

⁵¹ Это случай торгового соглашения США с Иорданией (2001 г.), Чили (2004 г.), Сингапуром (2004 г.), Австралией (2005 г.), Марокко (2006 г.), Бахрейном (2006 г.), Центральной Америкой – Доминиканской Республикой (CAFTA-DR) (2006 г.) и Оманом (2009 г.).

⁵² См. Соглашение между США и Перу (2009 г.), а также соглашения между США и Панамой, Колумбией и Республикой Корея, которые еще не вступили в силу.

включающего десять пунктов плана действий в целях решения проблем в Колумбии, связанных с соблюдением норм, включая защиту профсоюзных деятелей и укрепление трудовых учреждений.⁵³ Аналогично этому, положения о труде в более ранних торговых соглашениях Канады в основном были ориентированы на применение национального трудового законодательства в отдельных областях, а более поздними трудовыми положениями от сторон соглашения требуется соблюдать ОППТ, как они закреплены в Декларации 1998 года.⁵⁴ Положения о труде в торговых соглашениях, заключенных США и Канадой, также устанавливают механизмы подачи жалоб и, как крайнюю меру, механизмы арбитражного урегулирования споров и применения санкций.

280. Трудовые положения торговых соглашений, заключенных Европейским союзом, все больше отходили от утверждения критических обязательств в отношении ОППТ и содействия им и все больше ориентировались на учет конкретных обязательств по их соблюдению и применению соответствующих национальных законодательных актов. Нарушения этих обязательств, как правило, не подвергаются санкциям. Другие трудовые положения, в частности, касающиеся торговых соглашений Новой Зеландии, а также тех, которые были заключены Чили и другими экономиками с формирующимся рынком, как правило, содержат положение о политическом обязательстве соблюдать ОППТ и поддерживать сотрудничество в этой области.⁵⁵

Роль социальных партнеров в связи с положениями о труде, содержащимися в торговых соглашениях

281. Большинство положений о труде в торговых соглашениях предусматривает определенную роль социальных партнеров. Торговые соглашения, заключенные США и Канадой, позволяют заинтересованным участникам подавать жалобы на несоблюдение сторонами трудовых положений. Стороны могут также обращаться к действующему консультативному комитету, в который обычно входят представители работников и работодателей, с просьбой о проведении консультаций по вопросам, касающимся положений о труде, на национальном и двухстороннем уровнях.⁵⁶ Однако национальные органы власти сохраняют за собой значительную свободу действий. Соглашения, не предусматривающие санкций, такие как большинство торговых соглашений Юг-Юг, часто позволяют представителям гражданского общества, включая работодателей и работников, высказывать свои мнения относительно применения трудовых положений.⁵⁷ Хотя положения о труде в ранних торговых соглашениях Евросоюза ориентировались главным образом на диалог и сотрудничество между правительствами, более поздние соглашения, такие как те, которые были заключены с CARIFORUM, Республикой Корея, Перу и Колумбией, позволили создать всеобъемлющие институциональные основы для привлечения к процессу осуществления положений о труде социальных партнеров и других заинтересованных сторон.⁵⁸

⁵³ Бюро торгового представителя США: Colombian Action Plan Related to Labor Rights, 7 апреля 2011 г.

⁵⁴ Это касается дополнительных соглашений по труду к торговому соглашению между Канадой и Перу (2009 г.) и недавнему торговому соглашению между Канадой и Колумбией (2011 г.).

⁵⁵ См., например, P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper No. 3 (Женева, ICTSD, 2009 г.); and F. Ebert and A. Postuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Женева, МБТ, 2011 г.).

⁵⁶ Лишь некоторые обусловленные положения о труде, такие как те, которые содержатся в торговых соглашениях между Японией и Филиппинами и Японией и Швейцарией, не касаются социальных партнеров из числа домашних работников или гражданского общества.

⁵⁷ Примеры включают положения о труде в Чилийском меморандуме о взаимопонимании, касающемся его торговых соглашений с Перу, Колумбией, Панамой и Турцией.

⁵⁸ Все эти соглашения были подписаны совсем недавно, и большинство соответствующих механизмов еще не задействовано.

*Применение на практике положений о труде
в торговых соглашениях*

282. Сегодня слишком рано делать окончательные выводы относительно практической эффективности положений о труде в торговых соглашениях. Представляется, что особенно в контексте Североамериканского соглашения о сотрудничестве в области трудовых ресурсов (НААЛК), связанного с Североамериканским соглашением о свободной торговле 1994 года (НАФТА), применение положений о труде, предусматривающих процедуру обжалования, имело весьма ограниченный успех.⁵⁹ Стороны, как правило, неохотно шли на применение всего спектра предусмотренных механизмов обеспечения исполнения. Это, возможно, объясняется рядом строго контекстуальных причин, включая отсутствие знаний и понимания положений о труде, а также сомнения в их эффективности.

283. Многие механизмы подачи жалоб либо не применяются, либо стали применяться лишь совсем недавно. За исключением НААЛК/НАФТА ни одной жалобы не было заявлено в рамках механизмов, установленных в торговых соглашениях, заключенных США до 2008 года; впоследствии профсоюзами было подано четыре жалобы – все они касались свободы объединения и ведения коллективных переговоров. Первая из таких жалоб, поступившая в 2008 году в рамках соглашения о свободной торговле между Доминиканской Республикой-Центральной Америкой-США (CAFTA-DR), касалась неспособности Гватемалы действительно следить за соблюдением трудового законодательства, в частности относительно профсоюзных прав. По этому делу состоялись официальные консультации в 2010 году, а в 2011 году было сформулировано требование об учреждении арбитражной комиссии.⁶⁰ Вторая жалоба в рамках CAFTA-DR была подана против Коста-Рики в 2010 году и касалась вмешательства государства в деятельность профсоюзов, однако она была отозвана после того, как вопрос был частично разрешен.⁶¹ Еще две жалобы были поданы в 2010 и 2011 годах в рамках торговых соглашений США с Перу и Бахрейн. Дело по Перу касалось бездействия государственного органа по обеспечению исполнения национального трудового законодательства относительно ведения коллективных переговоров, а в жалобе в адрес Бахрейна указывалось на антипрофсоюзные действия, предпринятые вслед за широкими манифестациями, и на правительственные контрмеры в первой половине 2011 года.

284. Сотрудничество, осуществляемое в рамках положений о труде в торговых соглашениях часто играло более видную роль и оказывалось более эффективным, чем процедура жалоб. Значительная доля мер сотрудничества по трудовым нормам приходится на торговые соглашения США и Канады. В рамках НААЛК такая деятельность выражалась в проведении, главным образом, конференций, семинаров и исследовательских работ, а в рамках последующих торговых соглашений, заключенных США, применялся более комплексный подход с ориентиром на наращивание потенциальных возможностей. Наглядным примером служит соглашение CAFTA-DR, в рамках которого в период 2005-10 годов деятельность по наращиванию потенциальных возможностей, на которую было затрачено 142 млн долл. США, позволила охватить многочисленные вопросы, связанные с трудовыми нормами, включая ОППТ. Особое внимание уделялось также укреплению национальных трудовых учреждений и улучшению применения трудового законодательства, включая воспитание культуры соблюдения законов о труде компаниями, расширение потенциала министерств труда и модернизацию систем судопроизводства по вопросам труда. Аналогично этому, деятельность по

⁵⁹ См., например, R.G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

⁶⁰ Бюро торгового представителя США: *US Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala*, пресс-релиз, 9 августа 2011 г.

⁶¹ *Inside US Trade: DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition*, 6 мая 2011 г.

сотрудничеству в рамках соглашения о сотрудничестве в сфере труда между Канадой и Коста-Рикой (ALC) ориентирована на развитие учреждений по труду, включая укрепление органов инспекции труда и расширение альтернативных процедур урегулирования трудовых споров. Положения о труде других торговых соглашений, в том числе тех, которые были заключены Европейским союзом, пока дали лишь немногочисленные примеры конкретных договоренностей относительно сотрудничества в целях реализации ОППТ. Тем не менее, при более глубоком анализе необходимо также учитывать разнообразие видов деятельности в области технического сотрудничества, которые формально не связаны с каким-либо согласованным или планируемым торговым соглашением, но которые затрагивают те же проблемы.

Содействие МОТ государствам-членам в связи с двухсторонними и региональными торговыми соглашениями

285. На региональном и национальном уровнях МБТ, по просьбе трехсторонних участников, периодически проводило семинары по вопросам взаимосвязей между трудовыми нормами и торговыми соглашениями. Оно также принимало участие в деятельности по техническому сотрудничеству, включая мониторинг рекомендаций, касающихся соблюдения трудовых норм и трудового законодательства в контексте САФТА-DR и осуществления проектов в рамках соглашения о сотрудничестве в сфере труда между Канадой и Коста-Рикой. Кроме того, оно принимало участие в деятельности, связанной с трудовой тематикой, осуществляемой в контексте региональных интеграционных соглашений, и подписало Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере труда со многими региональными организациями.⁶² Оказывалось содействие по разработке единой политики в сфере труда и предлагались проекты в отдельных областях в рамках Африканских региональных интеграционных соглашений и Ассоциации государств юго-восточной Азии (АСЕАН). МОТ также время от времени привлекается, по предложению сторон, к деятельности по сотрудничеству, связанной с положениями о труде, даже в тех случаях, когда нет конкретного указания на ее акты или процедуры.

286. МБТ создало базу знаний по положениям о труде, включенным в торговые соглашения, и провело исследования относительно их последствий.⁶³ В 2009 году Международный институт социально-трудовых исследований (МИСТИ) составил всеобъемлющую сводную карту существующих положений о труде,⁶⁴ и в настоящее время осуществляется проект по оценке эффективности положений о труде, предусмотренных соглашениями о свободной торговле. Был создан портал, включающий тексты актов и справочную информацию о трудовых положениях в торговых соглашениях.⁶⁵ Сегодня происходят стремительные перемены и представляется, что для МОТ чрезвычайно важно осознавать их важность для достижения своих целей. Безусловно, необходимы дальнейшие исследования по долгосрочным последствиям положений о труде, закрепленным в торговых соглашениях, особенно поскольку некоторые из положительных последствий таких статей могут иметь опосредованный характер, как, например, формирование транснациональных информационно-пропагандистских сетей по вопросам труда или воспитание культуры соблюдения трудовых норм в рамках сотрудничества по проблемам труда.

⁶² Например, Восточноафриканское сообщество (2001 г.), Экономическое сообщество западноафриканских стран (2005 г.) и Сообщество по вопросам развития юга Африки (1998 г.).

⁶³ C. Häberli, M. Jansen and J.A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper 2011/35, (NCCR, 2011).

⁶⁴ МБТ: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, (Женева, 2009 г.), глава 3.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--en/index.htm>.

287. Возникает также вопрос о возможном участии МОТ в процессе урегулирования споров относительно применения положений о труде. Действительно, помимо указания на ОППТ и акты МОТ некоторые недавно заключенные соглашения безоговорочно предусматривают такую роль МОТ. В ряде положений о труде, включенных в торговые соглашения США, Канады и Европейского союза, предусмотрена возможность обращения за содействием к МБТ в целях обеспечения их реализации⁶⁶ или же конкретно указано на возможность заключения соглашений о сотрудничестве с МОТ.⁶⁷ Некоторыми положениями о труде предусмотрено задействование МОТ в случае споров относительно их применения. Например, торговое соглашение ЕС-CARIFORUM безоговорочно позволяет сторонам на консультационном этапе конфликта обращаться к МБТ по вопросам, касающимся спора. Рядом соглашений о сотрудничестве, предусмотренным торговыми соглашениями, заключенными Канадой, закреплено, что в случае спора по положениям о труде стороны поручают Генеральному директору МБТ назначить председателя арбитражной комиссии, если в этом отношении не достигнуто договоренности между сторонами. Даже если положения о труде в явной форме и не заявляют о роли МОТ, стороны конфликта могут обращаться к МБТ за консультативной помощью, особенно если положения о труде касаются Декларации 1998 года или актов МОТ. На сегодняшний день не зарегистрировано ни одного официального обращения в МБТ за такой прямой консультативной помощью.

С. Роль частных добровольных инициатив по содействию ОППТ

288. За годы, прошедшие со времени принятия Декларации 1998 года, значительно возросло число частных добровольных инициатив, часто причисляемых к категории корпоративной социальной ответственности (КСР). Они принимают самые разнообразные формы, в том числе акты, которым содействуют государственные учреждения и инициативы многосторонних организаций, которые могут включать трехсторонних участников МОТ, не ограничиваясь ими, кодексы отраслевых объединений и кодексы компаний. Ценность таких инициатив, по мнению различных наблюдателей, как правило, неоднозначна, но многие из них в качестве заявленной цели указывают на содействии ОППТ.

289. По причине того, что установленные методы действий, особенно с точки зрения международных трудовых норм, основаны на обязательствах, которые государства-члены добровольно принимают на себя в отношении их соблюдения, быстрое расширение КСР поставило перед МОТ ряд новых важных вопросов. Каково, в общем и целом, должно быть распределение обязанностей между государством и частным сектором, соответственно, по вопросам, касающимся КСР, в частности, в отношении ОППТ? И какова роль МОТ в этом плане?

290. Совершенно очевидным должно быть то, что КСР не освобождает ни одну из сторон от соблюдения национального законодательства, включая те акты, которые разработаны государствами-членами в целях выполнения обязательств, вытекающих из Декларации 1998 года, – соблюдать и содействовать применению и реализации ОППТ, равно как и обязательств, вытекающих из ратифицированных конвенций МОТ. Столь же очевидно и то, что не частным структурам отводится роль установления

⁶⁶ См., например, CAFTA-DR, соглашение между США и Колумбией (еще не вступило в силу), соглашения о сотрудничестве по вопросам труда в рамках соглашений между Канадой и Перу и Канадой и Колумбией и соглашение между Европейским союзом и CARIFORUM.

⁶⁷ См., например, соглашения о сотрудничестве в сфере труда в связи с торговым соглашением между Канадой и Перу, соглашение между Канадой и Колумбией и будущее торговое соглашение между Канадой и Иорданией.

минимальных норм поведения, которыми они связываются в отношении ОППТ; такие нормы должны устанавливаться МОТ.

291. Добавленная стоимость КСР заключается в том, чтобы частные структуры могли и на деле добивались повышения требований национальных законодательных актов и практических мер и норм МОТ. С концептуальной точки зрения, этого можно было бы добиться двояким образом: если корпорации/предприятия добровольно соблюдают ОППТ в тех государствах, которые не требуют и не обеспечивают их соблюдения; и если корпорации/предприятия, действующие в государствах, на практике выполняющие свои обязательства в отношении ОППТ, выходят за рамки минимальных требований с точки зрения норм поведения. Два дополнительных фактора могут вступить в игру и стать вызовом для корпораций, строго приверженных принципам полного соблюдения ОППТ и их содействию во всей своей деятельности: ситуации, в которых в силу национальной политики или практики корпорации невозможно поступать таким образом; ситуации, когда они зависят от расширенных трансграничных систем поставок, которые трудно поддаются эффективному контролю с их стороны.

292. Высказывались сомнения относительно инициатив КСР с учетом ряда факторов. Выражались общие опасения по поводу того, что широкое распространение КСР может послужить предлогом для того, чтобы частным инициативам поручить то, что является непосредственно обязанностью государства и тем самым подорвать основы надлежащего государственного регулирования или вытеснить процессы подлинных трудовых правоотношений в ущерб правам и принципам, являющимся их фундаментом. Помимо этого, высказывались критические замечания в адрес некоторых инициатив по причине того, что они являются не более чем односторонними заявлениями о благих намерениях, лишенными реального содержания, то есть мероприятиями по поддержанию престижа фирмы, которые нацелены скорее на то, чтобы ввести общественность в заблуждение, а не на то, чтобы следовать передовому опыту. Возможно, следует уточнить тот факт, что из всех корпораций/предприятий, присоединившихся к Глобальному договору Организации Объединенных Наций, которые тем самым обязались соблюдать все десять принципов в области прав человека, охраны окружающей среды и борьбы с коррупцией, а также ОППТ, более 2.000, или одна четверть, должны были быть исключены из списка, поскольку они не представили отчетов, подтверждающих принятие ими каких-либо мер в этом отношении.⁶⁸ Представляется, что для репутации и эффективности КСР в целом важно, чтобы применялись гарантии в обеспечение того, чтобы индивидуальные инициативы заслуживали доверия.

293. Важным событием в области рассмотрения многосторонней системой соответствующих ролей частных структур и государства в связи с правами человека стало утверждение в июне 2011 года Советом по правам человека Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Они включают три взаимозависимых принципа: обязанность государства защищать людей от злоупотреблений в отношении прав человека третьими сторонами, включая коммерческие предприятия; корпоративная ответственность за уважение прав человека; потребность в более широком доступе к мерам защиты.⁶⁹ Совет также решил учредить Рабочую группу по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях для содействия Руководящим принципам и намерен поддерживать регулярный диалог с заинтересованными сторонами, включая МОТ. Под эгидой Рабочей группы был

⁶⁸ Управление по вопросам Глобального договора Организация Объединенных Наций: *Глобальный договор Организации Объединенных Наций: Ежегодный обзор, 2010 г.* (Нью-Йорк, 2011 г.), с. 18.

⁶⁹ Организация Объединенных Наций: *Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпораций и других предприятий Джона Рэгги: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations' "Protect, Respect and Remedy" Framework*, Совет по правам человека, 21 марта 2011 г., A/HRC/17/31.

также создан Форум по вопросам предпринимательской деятельности и правам человека для обсуждения тенденций и вызовов в области реализации Руководящих принципов. Этот форум будет открыт для участия МОТ и ее трехсторонних членов.⁷⁰

294. Причастность к этому МОТ обусловлена Трехсторонней декларацией принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики 1977 года с поправками 2000 года. Эта декларация, как и Руководящие принципы ОЭСР по многонациональным корпорациям, первоначально принятые в 1976 году, принадлежат иному поколению инициатив, чем те, которые разрабатываются сегодня. Они отличаются от последних также и тем, что хотя они и не имеют обязательной силы, они являются выражением ожиданий международного сообщества в отношении поведения многонациональных корпораций, а не добровольным принятием самими этими корпорациями каких-либо обязательств.⁷¹

295. Но помимо этого, какие формы участия в КСР должна разработать МОТ с учетом призыва Декларации о социальной справедливости к созданию «новых партнерств с негосударственными и другими экономическими субъектами, такими как многонациональные корпорации»?⁷²

296. В настоящее время МОТ принимает активное участие в реализации Глобального договора в качестве партнерской организации, несущей особую ответственность за трудовые нормы. Она также подписала Меморандум о взаимопонимании с Международной организацией по стандартизации в 2005 году с целью обеспечения того, чтобы международный стандарт ISO 26000 «Руководство по социальной ответственности» соответствовал международным трудовым нормам и дополнял их.⁷³ Что касается Инициативы по глобальной отчетности, компании поощряются к тому, чтобы учитывать выводы докладов и отчетов контрольных органов МОТ в целях выявления рисков возможных нарушений ОППТ.⁷⁴

297. Кроме того, некоторые услуги предоставляются непосредственно конкретным предприятиям, в частности, посредством Службы поддержки клиентов по международным трудовым нормам, созданной в 2009 году, а также в рамках интерактивных семинаров по ОППТ для компаний, равно как и разработки учебных модулей для коммерческих школ. Помимо этого вида консультативных услуг МБТ согласилось на финансирование компаниями ряда мероприятий в контексте государственно-частных партнерств, главным образом по вопросам детского труда, при условии, что они будут соответствовать ОППТ. Такое участие не коснулось общей причастности к стратегиям по КСР. В этом отношении программа «Улучшай работу» – государственно-частное партнерство, объединяющее правительства, работодателей, работников и международных потребителей с целью соблюдения ОППТ и национального законодательства по труду в глобальных системах поставок – является заметным исключением (см. также

⁷⁰ Организация Объединенных Наций: *Права человека и транснациональные корпорации и другие предприятия*, резолюция Совета по правам человека A/HRC/RES/17/4, 6 июля 2011 г.

⁷¹ Например, в обновленной стратегии Европейского союза по КСО на 2011-14 годы, принятой в 2011 г., подчеркивается, что соблюдение применяемого законодательства и коллективных договоров между социальными партнерами является важнейшей предпосылкой того, что предприятия будут ответственно подходить к своей роли с точки зрения влияния на общество. В ней предложено всем многонациональным корпорациям, действующим на европейской территории к 2014 г. взять на себя обязательство соблюдать Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики МОТ.

⁷² МБТ: *Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, *op cit.*, Часть II A) v).

⁷³ Меморандум о взаимопонимании между Международной организацией труда и Международной организацией по стандартизации в области социальной ответственности, 4 марта 2005 г., ст. 1.1.

⁷⁴ Global Reporting Initiative: *Indicator protocols set on human rights* (HR), 2011, p. 7.

вставку в разделе А выше). Эта программа нацелена на то, чтобы найти жизнеспособные решения ограничениям аудиторской модели КСР. По этой программе, а также в рамках более широкой стратегии соблюдения принципов КСР МОТ непосредственно участвует в процессе мониторинга и отчетности по итогам деятельности предприятий. Можно ли извлечь какие-либо уроки из успешного проведения программы «Улучшай работу»? Будут ли обеспечены преимущества, если МОТ продолжит создание новых партнерств с предпринимательскими кругами, что может повлечь за собой ее более широкое участие в процессе мониторинга и контроля? Может ли программа «Улучшай работу» придать заметный импульс обеспечению того, чтобы, руководствуясь соответствующими директивными конвенциями МОТ,⁷⁵ частные инициативы дополняли собой, а не подрывали ответственности государства за обеспечение?

298. В контексте нынешнего критического обзора последующих мер реализации Декларации МНК и в свете эволюции ситуации в последнее время в Организации Объединенных Наций по вопросам предпринимательства и прав человека, МОТ также предстоит должным образом отреагировать на отсутствие эмпирических данных и исследований по воздействию инициатив КСР на реализацию ОППТ. Например, она могла бы осуществить исследования по эффективности отчетности и мониторинга условий труда в рамках таких инициатив и по вопросу о том, насколько эти инициативы отвечают требованиям применения рационального подхода к трудовым отношениям, осуществления практических действий по вскрытию первопричин нарушений трудовых прав, необходимости наращивания потенциальных возможностей в целях улучшения условий труда и более широкого привлечения работников к таким инициативам.

D. Транснациональные трудовые отношения и содействие ОППТ

299. Декларация о социальной справедливости призывает к созданию партнерств с многонациональными корпорациями и профсоюзами, действующими на глобальном отраслевом уровне. В этом отношении появились новые структуры и механизмы транснациональных трудовых отношений в контексте усиливающейся транснационализации экономики и компаний. Транснациональное представительство наемных работников обеспечивается не только глобальными и региональными профсоюзными федерациями, представляющими работников по отраслям деятельности (например, глобальными профсоюзными федерациями и европейскими отраслевыми федерациями), но и европейскими и всемирными советами по труду,⁷⁶ а также международными профсоюзными объединениями (например, между профсоюзами в секторе морского судоходства Наутилус (Соединенное Королевство) и Наутилус (Нидерланды)).

300. Заключается все большее число международных рамочных соглашений (МРС) между МНК и глобальными профсоюзными федерациями в целях содействия минимальному уровню норм и практических мер, а также формирования единых рамок трудовых отношений в сфере всех операций конкретных МНК. Европейские рамочные соглашения (ЕРС) заключаются между центральной или европейской администрацией МНК и различными сторонами, представляющими интересы их работников, такими как европейские советы по труду, европейские отраслевые федерации, национальные профсоюзы и структуры, представляющие интересы наемных работников компании. К середине 1980-х годов насчитывалось более 80 МРС, охватывающих приблизительно

⁷⁵ См. Конвенцию 1947 года об инспекции труда (81) и Конвенцию 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129).

⁷⁶ Европейский совет по труду (ЕСТ) и Всемирный совет по труду (ВСТ) являются органами в составе представителей наемных работников, которые наделены полномочиями по обмену информацией и поддержанию диалога с центральным аппаратом управления, при этом соответствующие издержки покрываются компаниями.

6,3 млн работников, исключая поставщиков и субподрядчиков (по сравнению с 61 МРС в декабре 2007 г.), 14 из которых были заключены компаниями, базирующимися не на территории Европы. Совместно ЕРС и МРС охватывают более 8 млн работников во всем мире. Следует отметить, что хотя около одной трети МРС предусматривают обязательный характер их соблюдения поставщиками, их реальное воздействие на условия труда в системах поставок не было доказано сколько-нибудь убедительно.⁷⁷

301. Тем не менее, благодаря содействию международному социальному диалогу, передовой практике и разрешению споров между работниками и администрацией,⁷⁸ МРС могут внести весомый вклад в процесс соблюдения ОППТ, в частности, поскольку все они упоминают ОППТ, а значительное большинство из них конкретно указывают на акты МОТ. Хотя общее содержание МРС отличается многообразием, их общий знаменатель заключается в том, что в них сделан акцент на всех четырех категориях ОППТ⁷⁹ и особо указано на принципы свободы объединения и ведения коллективных переговоров, а также зачастую на Конвенцию 1971 года о представителях трудящихся (135).⁸⁰ Несколько МРС идут даже дальше, безоговорочно запрещая дискриминацию против выборных представителей работников на предприятии, подтверждая их право доступа к любому рабочему месту на предприятии и требуя наличия статей о нейтралитете в ходе профсоюзных кампаний.

302. Безусловно, МРС и ЕРС ближе к традиционным подходам, применяемым в отношении трудовых отношений, коллективных переговоров и предотвращения споров, чем инициативы КСР, с которыми они иногда связаны. Они способствуют межнациональному взаимодействию таким способом, который рассматривается некоторыми специалистами как первый шаг на пути глобализации трудовых правоотношений.

303. Исследования последнего времени, предпринятые МБТ по долгосрочным последствиям МРС, показывают, что несмотря на их растущее число, основные вызовы сохраняются с точки зрения их принятия и выполнения.⁸¹ Простое существование МРС не всегда означает их бесспорного признания и применения странами, в которых действуют производственно-сбытовые цепочки, независимо от происхождения МНК. В качестве добровольных саморегулируемых инструментов МРС не могут подменить собой национальное законодательство или ту или иную культуру управления, но при этом они зависят от национальных законодательных актов с точки зрения любых правовых последствий. Для профсоюзов главенствующим вопросом в связи с эффективностью МРС является признание профсоюзов и их роли в области ведения коллективных переговоров. Опыт, накопленный до настоящего времени, свидетельствует, что для реализации всего потенциала МРС в целях содействия ОППТ необходимо решить еще некоторые сложные проблемы. Таковые включают наращивание потенциальных возможностей заинтересованных сторон и создание институциональных основ для придания им максимальной практической обоснованности и обеспечения их применения в рамках всех глобальных систем поставок.

⁷⁷ К. Papadakis: *Shaping global industrial relations; The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), pp. 1-18.

⁷⁸ К. Papadakis: "Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements", in S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy; Negotiating for social justice* (Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2011), pp. 295-296.

⁷⁹ МРС также предусматривают широкие меры запрета на детский труд и борьбы с детским трудом; см.: МБТ: *Ускорение усилий по упразднению детского труда*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), МКТ, 99-я сессия, Женева, 2010 г., pp. 151-155.

⁸⁰ В некоторых МРС безоговорочно признаются конвенции МОТ по принудительному труду, равенству возможностей и обращения, равной оплате труда и упразднению детского труда.

⁸¹ К. Papadakis: "Globalizing industrial relations: What role for international framework agreements", op. cit., pp. 277-304.

304. Может ли МОТ практично и надлежащим образом содействовать этому? До сегодняшнего дня МБТ в основном уделяло внимание укреплению своей базы знаний посредством эмпирических исследований и сотрудничества с учреждениями, специалистами, Европейской комиссией,⁸² международными организациями работников и работодателей и МНК. В последнее время Бюро в интересах деятельности работников МБТ использует Декларацию МНК в целях создания региональных сетей национальных центров и отраслевых профсоюзов, заинтересованных в расширении транснациональных трудовых отношений в Латинской Америке, Африке и Арабских государствах, и распространит этот процесс на Центральную и Восточную Европу и Азию в 2012-13 годах.⁸³ На более широкой роли, отводимой МОТ в этом отношении, возможно, целесообразнее остановиться в докладе о периодически рассматриваемых проблемах социального диалога будущего года. Однако в разрезе настоящего обсуждения может быть сочтено уместным рассмотреть вопросы мониторинга процесса интеграции в такие инициативы ОППТ и международных трудовых норм и оказания технического содействия. В целях предоставления заключений экспертов и консультативных услуг можно было бы также подумать о расширении партнерств с субъектами, действующими на глобальном уровне в области трансграничных трудовых отношений.

⁸² МОТ является членом Группы экспертов Европейского союза по соглашениям с транснациональными компаниями.

⁸³ В этих целях использована публикация МБТ: *The ILO MNEs Declaration: What's in it for workers?* (Женева, 2011 г.).

Вопросы, предлагаемые для обсуждения на Конференции, в целях принятия плана действий в отношении основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012-16 гг.)

1. Цель проведения периодических обсуждений заключается в том, чтобы способствовать проведению конкретных мероприятий. Цель анализа каждой стратегической задачи, в свою очередь, заключается в том, чтобы позволить Конференции «направлять действия Административного совета и МБТ на обеспечение исполнения ими своих обязанностей»,¹ в частности, благодаря оценке «результатов деятельности МОТ в целях принятия конструктивных решений, касающихся программы, бюджета и различных вопросов в области административного управления».² Обсуждение настоящего доклада должно позволить трехсторонним участникам осуществить рассмотрение, дополнение и обзор его содержания в целях принятия плана действий относительно основополагающих принципов и прав в сфере труда (ОППТ). Для этого ниже приводятся вопросы, предлагаемые для обсуждения.³

2. В этой связи следует напомнить о следующих моментах. Ожидается, что очередное периодическое обсуждение ОППТ состоится на 105-й сессии Конференции в июне 2016 года. Поэтому план действий, который будет принят на нынешней сессии Конференции, охватит период с 2012 по 2016 годы. Соответственно, данный план действий будет служить в качестве ориентира, на основе которого Конференция 2016 года оценит деятельность МОТ в области ОППТ и достигнутые результаты. Он будет преимущественно осуществляться в рамках Основ стратегической политики (ОСП) на 2010-15 годы и, по крайней мере, в течение первой половины своего срока действия – в контексте Программы и бюджета на 2012-13 годы. Одновременно положения плана будут использоваться при подготовке Программы и бюджета на двухлетие 2014-15 годов, которая начнется в 2012 году после завершения Конференции. Влияние этого плана действий на текущие планы действий по каждой из категорий ОППТ будет определяться с особым вниманием к вопросам, рассматриваемым в разделе А главы 3. Это один из вопросов, по которому Конференция может пожелать подготовить рекомендации для Административного совета, который одобрил существующие планы действий по каждой из категорий ОППТ после обсуждения соответствующих глобальных докладов в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (Декларация 1998 года).

¹ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, МКТ, 97-я сессия, Женева, 10 июня 2008 г., Часть II А) i).

² Декларация о социальной справедливости, *op. cit.*, Приложение II В) ii).

³ Во время трехсторонних консультаций, проведенных в отношении подготовки настоящего доклада, было высказано пожелание, чтобы МБТ определило максимум шесть пунктов для обсуждения.

Вопрос № 1. основополагающие принципы и права в сфере труда и справедливая глобализация (главы 1 и 4)

Повсеместная реализация ОППТ признана международным сообществом как ключевой элемент справедливой глобализации. Однако все еще сохраняются серьезные проблемы. С учетом опыта прошлых лет и текущего глобального кризиса есть ли необходимость подготовить дополнительные инициативы, направленные на коллективное соблюдение ОППТ на глобальном и национальном уровнях? В частности, принимая во внимание Декларацию о социальной справедливости и Декларацию 1998 года, должны ли эти инициативы предусматривать меры, укрепляющие вклад ОППТ в решение социально-экономических задач и задач в области развития? Какие приоритеты должны быть поставлены перед МОТ на ближайшие четыре года?

Вопрос № 2. Всеобщая ратификация восьми основополагающих конвенций и содействие повсеместному применению основополагающих принципов и прав в сфере труда (главы 2 А) и 3 А) и D))

Несмотря на то что кампания за ратификацию восьми основополагающих конвенций, начатая в 1995 году, дала значимые результаты, темп новых ратификаций значительно замедлился в последние годы (за исключением конвенций по вопросу об искоренении детского труда), и значительная часть населения земного шара все еще остается вне сферы защиты отдельных основополагающих конвенций. Должна ли всеобщая ратификация восьми основополагающих конвенций оставаться первоочередной задачей МОТ? Если да, какие дальнейшие шаги целесообразно предпринять, чтобы придать новый импульс кампании за ратификацию и включить ее в рамки широкой инициативы, нацеленной на содействие повсеместному применению ОППТ?

Вопрос № 3. Действенная реализация основополагающих принципов и прав в сфере труда на национальном уровне (глава 2 В) и С))

Несмотря на рост числа ратификаций, все еще остаются серьезные вопросы относительно доступности ОППТ и обеспечения их выполнения на национальном уровне. С учетом положений Декларации о социальной справедливости и Декларации 1998 года какие меры должны приниматься правительствами в целях укрепления действенной реализации ОППТ в интересах всех людей и решения проблем, связанных с недавней динамикой на рынках труда, а также проблем, касающихся конкретных уязвимых групп? Какую роль должны играть организации работодателей и работников в содействии действенной реализации ОППТ на национальном уровне? Какие приоритеты должны стоять перед МОТ в плане оказания помощи усилиям, прилагаемым государствами-членами в этом направлении?

Вопрос № 4. Усиление мобилизации и координирования действий МОТ по реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда (глава 3)

Принимая во внимание информацию, содержащуюся в главе 3, и обсуждение других предложенных вопросов, каким образом можно расширить действия МОТ, направленные на содействие реализации ОППТ, учитывая резонанс ее деятельности в прошлые годы, конкретные аспекты каждой из категорий принципов и прав, взаимосвязи между четырьмя категориями и между ОППТ и другими стратегическими задачами? В этой связи какие первоочередные задачи должна поставить перед собой МОТ в отношении деятельности, связанной с нормами, технического сотрудничества и наращивания потенциальных возможностей, расширения комплексных и прозрачных баз знаний и программы исследований по вопросам ОППТ?

Вопрос № 5. Другие инициативы, направленные на содействие реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда (глава 4)

ОППТ все шире включаются в самые разные инициативы за пределами МОТ. Учитывая в полной мере уставные полномочия МОТ, положения Декларации о социальной справедливости и Декларации 1998 года, а также принимая во внимание ограниченные ресурсы Организации, должна ли МОТ принимать систематическое участие в таких инициативах, и, если да, каким образом она может оптимально использовать различные способы действий, на которые она может рассчитывать?