

Международная конференция труда, 97-я сессия 2008 г.

Доклад VI

Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации: продолжение обсуждения вопросов укрепления потенциальных возможностей МОТ и возможного принятия авторитетного документа, возможно, в форме декларации или любого другого соответствующего акта совместно с любыми надлежащими мерами реализации и придания им нужного характера

Шестой пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-419492-4
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2008

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

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий, либо по электронной почте: pubvente@ilo.org. Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Компьютерная верстка TTR: индекс Confrep-ILC97-VI[2008-02-350]-Ru
Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Проект авторитетного документа для рассмотрения на Конференции.....	1
II. Введение: цель и важность проводимого обсуждения.....	11
III. Краткий обзор проведенных дискуссий.....	13
IV. Рассмотрение вопросов укрепления потенциальных возможностей МОТ на сессии Конференции 2007 года.....	15
V. Меры, принятые во исполнение мандата, утвержденного Международной конференцией труда.....	19
VI. Отчет о консультациях, проведенных в феврале 2008 года.....	23
VII. Возможная форма авторитетного документа.....	31
VIII. Другие вопросы и заключительные замечания.....	37

Приложения

I. Резолюция и заключения Комитета об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007 г.).....	39
II. Элементы проекта возможного авторитетного документа (декабрь 2007 г.).....	43
III. Схема проведения периодических обзоров: параметры, касающиеся ее возможной структуры.....	51

I. Проект авторитетного документа для рассмотрения на Конференции

Преамбула

Международная конференция труда, собравшаяся в Женеве на свою 97-ю сессию,

Понимая, что после своего создания в 1919 году Международное бюро труда динамично развивалось, чтобы соответствовать требованиям прогресса и социальной справедливости в постоянно меняющейся среде, что, в частности, отражено в:

- Филадельфийской декларации (1944 г.), расширившей и уточнившей «Международную хартию труда», которая прилагалась к первоначальному тексту Устава;
- Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации (1998 г.), с помощью которых государства-члены признали особую важность этих прав в рамках исполнения мандата Организации, а также
- Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (1977 г.), в которой отмечена расширяющаяся роль сторон, участвующих в достижении целей Организации;

Учитывая, что:

- существующие условия в мировой экономике, в частности, развертывание новых технологий, распространение идей, обмен товарами и услугами и перемещение людей, в частности, работающих женщин и мужчин, создают беспрецедентные возможности и блага в интересах повышения уровня жизни людей;
- эти возможности и блага по-прежнему распределяются неравномерно внутри и среди стран, и большое количество людей, особенно работающих в неформальной экономике или подвергающихся социальной изоляции, по-прежнему испытывают нужду и лишения;
- в секторах экономики, где происходят стремительные изменения в технологии, торговых и финансовых потоках, адаптация часто проводится со значительными человеческими и социальными издержками,
- в этих обстоятельствах достижение справедливых результатов для всех необходимо для решения всеобщей задачи установления социальной справедливости и обеспечения устойчивости открытых обществ и мировой экономики;

Вдохновляемая фактом признания международным сообществом важнейшей роли МОТ в решении этих задач, в частности, на основе:

- обязательств и Программы действий, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене (1995 г.);

- широкой поддержки, неоднократно высказываемой на глобальном и региональном уровнях, в отношении концепции достойного труда, которая была впервые предложена в докладе генерального директора 87-й сессии Международной конференции труда (1999 г.) и в дальнейшем развита МОТ, а также признания значения искоренения бедности и содействия гендерному равенству и занятости молодежи;
- заключений и рекомендаций, содержащихся в докладе Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (2004 г.);
- всеобщего одобрения руководителями государств и правительств в итоговом документе Всемирной встречи на высшем уровне 2005 года справедливой глобализации и целей полной и продуктивной занятости и достойного труда для всех в качестве центральной цели их соответствующей национальной и международной политики;

Убежденная, что в условиях возрастающей взаимозависимости и сложности в мире:

- основополагающие ценности МОТ, касающиеся свободы, человеческого достоинства, гарантий защищенности и искоренения дискриминации, имеют большое значение для развития индивидуальных и коллективных возможностей и экономической эффективности;
- трехсторонняя система и практика свободного, основанного на информации диалога и примирения между законными представителями заинтересованных сторон внутри стран и за их пределами стали как никогда ранее актуальными для достижения долгосрочных решений и укрепления единства общества и верховенства закона, помимо прочего, на основе международных трудовых норм;

Признавая, что существующие вызовы обязывают Организацию расширять свои усилия и использовать все способы действий, чтобы содействовать достижению своих уставных целей, и что для повышения эффективности этих действий и укрепления потенциальных возможностей государств-членов, позволяющих им в полной мере воспользоваться возможностями глобализации, Организация должна:

- разработать глобальный, комплексный подход в соответствии со стратегией достойного труда, используя синергетический эффект от решения этих задач;
- адаптировать и обновить свою институциональную практику и методы управления, при этом в полной мере уважая существующие уставные основы и процедуры;

Принимает сего дня месяца две тысячи года настоящий документ, который можно назвать

I. Сфера охвата и принципы

Конференция признает и заявляет, что:

- А. В существующих условиях ускоряющихся перемен, обязательства и усилия государств-членов, направленные на исполнение уставного мандата МОТ, должны сосредоточиваться на четырех основных стратегически важных задачах путем:
 - i) превращения цели полной и продуктивной занятости в кардинальный элемент экономической и социальной политики и формирования устойчивой институциональной и макроэкономической среды, в которой:

- отдельные лица могут развивать и совершенствовать необходимые навыки для продуктивной занятости в интересах достижения личных целей и общего благополучия;
 - частные и государственные предприятия могут развертывать деятельность и инициативы, которые расширяют возможности и перспективы занятости и доходов для всех;
 - ii) разработки мер социально-трудовой защиты, которые носят долгосрочный характер, учитывают национальные возможности и преследуют цель:
 - постоянно расширять систему социального обеспечения для всех и адаптировать сферу ее охвата и содержание для удовлетворения новых потребностей и преодоления неопределенностей, связанных с высокими темпами технологических и экономических изменений;
 - обеспечивать здоровые, безопасные и достойные условия труда, учитывая базовые требования, которые содержались в «Международной хартии труда» 1919 года, а также удовлетворять законные ожидания всех заинтересованных лиц в получении справедливой доли материальных благ, которые они помогают создавать;
 - iii) содействия социальному диалогу и трипартизму как надлежащему способу:
 - приведения решений стратегических задач в соответствие с потребностями и возможностями каждой страны;
 - перевода экономического развития в русло социального прогресса и наоборот;
 - содействия достижению консенсуса по соответствующим мерам национальной и международной политики;
 - iv) утверждения основополагающих принципов и прав в сфере труда не только как прав человека, но и как благоприятных условий, без которых ни одна другая задача не может быть решена в полном объеме и нарушение которых не может применяться или иным образом использоваться в качестве законного сравнительного преимущества.
- В. Эти задачи неделимы, взаимозависимы и взаимодополняемы. Неспособность решать любую из них замедлит ход решения других задач. Чтобы добиться оптимального эффекта, усилия по содействию в решении этих задач – в соответствии со стратегией достойного труда – должны стать частью единой глобальной комплексной политики, охватывающей все соответствующие сферы деятельности.
- С. Конкретное содержание и относительное значение этих задач должны определяться каждым государством-членом в соответствии с его существующими международными обязательствами и с учетом:
- i) национальных условий и возможностей, а также приоритетов, которые заинтересованные стороны могут устанавливать посредством своих свободно выбранных и представительных организаций;
 - ii) требований взаимозависимости и солидарности среди всех государств-членов, которые закреплены в Уставе МОТ и которые стали как никогда актуальными в контексте глобальной экономики;
 - iii) принципов и положений международных трудовых норм.

II. Способ реализации

Конференция далее признает, что в экономике, приобретающей все более глобальный характер:

- A. Реализация раздела I данного документа требует от МОТ эффективного руководства, координации и оказания помощи государствам-членам в их усилиях. С этой целью Организации следует пересмотреть и адаптировать свою институциональную практику и методы управления в целях максимально эффективного использования своих людских и финансовых ресурсов, а также уникальных преимуществ своей трехсторонней структуры и системы норм, стремясь:
- i) систематически оценивать потребности государств-членов, особенно из числа развивающихся стран, в отношении каждой из стратегических задач, а также предшествующих действий МОТ для их решения на основе регулярного всеобщего обзора этих потребностей на Международной конференции труда путем:
 - определения того, как МОТ может эффективно удовлетворять эти потребности посредством согласованного использования всех форм действий;
 - привлечения дополнительных добровольных ресурсов для удовлетворения таким образом выявленных потребностей;
 - руководства действиями Административного совета и Бюро во исполнение их обязанностей;
 - ii) организовывать техническое сотрудничество и консультации экспертов для оказания поддержки и помощи:
 - усилиям отдельных государств-членов в достижении прогресса на трехсторонней основе для решения всех стратегических задач, при необходимости, посредством страновых программ достойного труда и в рамках системы Организации Объединенных Наций;
 - наращиванию во всех необходимых случаях институциональных возможностей государств, а также организаций работников и работодателей, в качестве предварительного условия содержательной и стройной социальной политики и устойчивого развития;
 - iii) содействовать обмену знаниями и пониманию синергии между стратегическими задачами на основе эмпирического анализа и трехсторонних обсуждений конкретного опыта при добровольном участии заинтересованных стран и с целью информирования государств-членов для принятия решений, касающихся возможностей и вызовов глобализации;
 - iv) в соответствии с запросами оказывать помощь государствам-членам, которые стремятся общими усилиями содействовать решению стратегических задач в рамках двусторонних и многосторонних договоренностей, если подобные схемы в целом соответствуют обязательствам МОТ;
 - v) создавать новые партнерства с соответствующими негосударственными субъектами, при необходимости на основе консультаций с национальными и международными организациями работодателей и работников, для повышения эффективности операционных программ и деятельности МОТ, заручаться их поддержкой в любой уместной форме и иным образом содействовать решению стратегических задач МОТ.

- В. В то же время на государства-члены возложена основная ответственность за исполнение их обязательств и оказание поддержки глобальной и комплексной стратегии достойного труда, указанной в разделе I данного документа, и за превращение ее в неотъемлемую часть их социальной и экономической политики. Для выполнения этого обязательства они могут рассмотреть возможность принятия ряда практических шагов или мер, в том числе включая:
- i) принятие национальной стратегии достойного труда, нацеленной на ряд приоритетов для комплексного решения стратегических задач, с учетом национальных возможностей и потребностей, выявленных в ходе консультаций с представительными организациями работодателей и работников;
 - ii) разработку, в случае необходимости с помощью МОТ, соответствующих показателей или статистических мер для отслеживания и оценки достигнутого прогресса;
 - iii) анализ ситуации в отношении ратификации или исполнения актов МОТ с тем, чтобы обеспечить минимальный охват каждой из стратегических задач, уделяя особое внимание актам, рассматриваемым как наиболее важные с точки зрения управления;¹
 - iv) принятие соответствующих мер для обеспечения необходимой координации позиций, занимаемых от имени заинтересованного государства-члена на соответствующих международных форумах, а также любых мер, которые они могут принять в соответствии с настоящим документом;
 - v) оказание в границах имеющихся ресурсов соответствующей помощи усилиям других государств-членов на двусторонней, региональной или многосторонней основе, направленным на соблюдение принципов и решение задач, упомянутых в разделе I настоящего документа;
- и в рамках усилий по достижению вышеуказанных целей проводить консультации с представительными организациями работодателей и работников по любым мерам, которые могут быть приняты.
- С. Другие международные и региональные организации, наделенные полномочиями в сопредельных областях, могут внести важный вклад в применение этого комплексного подхода.

III. Заключительные положения

- А. Генеральный директор Международного бюро труда обеспечит направление настоящего документа всем государствам-членам и, через них, представительным организациям работодателей и работников; международным организациям, обладающим опытом в смежных областях на международном и региональном уровнях; а также другим структурам, которые может определить Административный совет. На национальном уровне правительствам, а также организациям работодателей и работников следует представлять данный документ на всех соответствующих форумах, в которых они могут принимать участие или быть представленными, и иным образом распространять его среди любых других заинтересованных структур.

¹ Например, Конвенция 1947 года об инспекции труда (81), Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122), Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144); все они являются приоритетными конвенциями.

- В. Административный совет и генеральный директор Международного бюро труда будут нести ответственность за определение соответствующих условий для скорейшего выполнения положений раздела II настоящего документа с учетом руководящих принципов, содержащихся в приложении.
- С. В случае, если Административный совет сочтет уместным, и в соответствии с определенными условиями, последствия настоящего документа и, в частности, меры, предпринятые для его выполнения, станут предметом обзора на Международной конференции труда в целях оценки соответствующих дальнейших действий, возможно, нормативного характера.

Возможное дополнение

Механизм реализации документа

I. Общая цель и сфера охвата

1. Целью этого механизма реализации является определение средств, с помощью которых Организация будет руководить, координировать и оказывать помощь усилиям своих государств-членов по выполнению их обязательств в отношении четырех основополагающих задач, имеющих стратегическое значение для выполнения Организацией своего уставного мандата.
2. Этот механизм реализации призван в максимально возможной мере использовать формы и средства действий, предусмотренные Уставом Организации для выполнения ее мандата. Некоторые из мер, направленных на оказание помощи государствам-членам, могут потребовать определенной корректировки действующих условий применения пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава МОТ.

II. Действия Организации по оказанию помощи государствам-членам

Административное управление, ресурсы и внешние связи

- A. Генеральный директор будет предпринимать все необходимые шаги, в том числе при необходимости направлять предложения на рассмотрение Административного совета, чтобы обеспечить методы, с помощью которых Организация будет руководить, координировать и оказывать помощь государствам-членам в их усилиях, предпринимаемых согласно настоящему документу. При принятии таких шагов следует учитывать необходимость оказания содействия:
 - i) согласованности, координации и взаимодействию в рамках Международного бюро труда для эффективного осуществления его деятельности;
 - ii) необходимым навыкам, доступной базе знаний и эффективным структурам управления;
 - iii) операционным партнерствам в рамках системы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с другими соответствующими участниками в целях повышения эффективности и расширения операционных программ и деятельности МОТ, а также содействия достижению целей МОТ иными способами.

Понимание и реагирование на реалии и потребности государств-членов

- B. Организация внедрит систему проведения периодических обзоров заданной цикличности, проводимых Международной конференцией труда, для того, чтобы:
 - i) глубже понимать реалии и потребности своих государств-членов в отношении каждой из стратегических задач, более эффективно реагировать на них, в частности, на задачи, стоящие перед государствами-членами, находящимися на более низком уровне развития, используя все формы действий в ее распоряжении, в том числе действия нормативного характера, техническое сотрудничество, технический и исследовательский потенциал Бюро, и соответственно адаптировать свои приоритеты и программы действий;
 - ii) оценивать результаты программ действий;

- iii) привлекать дополнительные добровольные ресурсы в поддержку стратегических приоритетов.

Техническая помощь и консультативные услуги

- С. В ответ на запросы Организация будет оказывать необходимую помощь в пределах своих возможностей для поддержки усилий государств-членов, направленных на поступательное движение в решении стратегических задач, в рамках комплексной и рациональной национальной стратегии, помимо прочего, за счет:
 - i) укрепления и совершенствования деятельности в области технического сотрудничества в рамках страновых программ, направленных на достижение целей достойного труда, и в рамках системы Организации Объединенных Наций;
 - ii) передачи общих экспертных знаний и оказания общей помощи, которые каждое государство-член может запросить в целях разработки национальной стратегии, а также изучения инновационных партнерств для ее проведения;
 - iii) разработки соответствующих инструментальных средств для эффективной оценки достигнутого прогресса и влияния, которое другие факторы и меры политики могут оказать на усилия государств-членов.

Исследования, сбор и распространение информации

- Д. Организация рассмотрит целесообразность принятия соответствующих мер для более активного накопления эмпирических знаний и углубления понимания того, как стратегические задачи взаимодействуют друг с другом и содействуют социальному прогрессу, устойчивому развитию и искоренению бедности в глобальной экономике. Эти меры могут включать обмен между трехсторонними участниками опытом и передовой практикой на международном и региональном уровнях в рамках:
 - i) специальных исследований с добровольным участием правительств и представительных организаций работодателей и работников в соответствующих странах, либо
 - ii) любых общих схем(ы), как, например, коллегиальные оценки, которые заинтересованные государства-члены могут пожелать проводить или к которым они захотят присоединиться.

III. Оценка Конференцией

- А. Влияние данного документа, в частности, та степень, в которой он вносит вклад в содействие, среди государств-членов, достижению целей Организации на основе комплексного подхода к решению ее стратегических задач, будет предметом оценки на Конференции, которая может периодически повторяться в рамках пункта, включаемого в повестку дня.
- В. Бюро будет представлять доклад на Конференцию для оценки влияния данного документа, в котором будет содержаться информация, касающаяся:
 - i) действий или шагов, предпринятых в результате выполнения настоящего документа, которая может представляться трехсторонними участниками, в том числе через службы МОТ, в частности, в регионах, а также информация из любого иного достоверного источника;

- ii) шагов, предпринятых Административным советом и Бюро в целях решения вопросов, относящихся к административному управлению, развитию потенциальных возможностей и укреплению базы знаний, которые связаны с решением стратегических задач;
 - iii) возможного воздействия документа в отношении других заинтересованных международных организаций.
- C. Заинтересованные общественные международные организации получают возможность участвовать в оценке воздействия документа и в процессе обсуждения. Другие заинтересованные стороны смогут принимать участие в обсуждении по приглашению Административного совета.
- D. По результатам своей оценки Конференция будет готовить заключения о желательности проведения дальнейших оценок или о возможном проведении любых иных мер, в том числе нормативного характера.

II. Введение: цель и важность проводимого обсуждения

1. Вопрос об укреплении потенциальных возможностей МОТ в целях содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации во второй раз включается в повестку дня Конференции. Это, безусловно, является отражением глубины данной темы и необходимости взглянуть на данную проблему с самых разных точек зрения, с тем чтобы уделить ему то внимание, которое он заслуживает. Кроме того, этот вопрос является отражением мнения, что настоящие дискуссии имеют историческую важность для МОТ и для ее будущей деятельности, и что он требует внимания и терпения, с которыми необходимо подходить к столь исторически важному вопросу. Это чувство, которое широко выражалось и разделялось в ходе дискуссий, безусловно, может показаться объективно оправданным в том случае, если учесть нижеперечисленные три фактора.

2. Первое, чисто с формальной точки зрения, как указывалось в прошлом году, впервые после принятия Филадельфийской декларации трехсторонние участники Организации воспользовались возможностью, чтобы в общемировом масштабе¹ подумать над тем, каким образом коренные изменения, происходящие в рамках международной системы, воздействуют на соблюдение МОТ своего мандата, причем, придерживаясь правовых рамок, позволяющих трехсторонним участникам официально высказывать мнение МОТ как организации.

3. Второе, с точки зрения содержательности, как уже отмечалось в прошлом году, можно сказать, что впервые в истории Организации современные условия позволяют и даже принуждают МОТ вести работу, ради которой она и была создана, применяя методы и средства действий, находящиеся в ее распоряжении. МОТ была создана в период так называемого «первого витка глобализации»,² при этом преследовалась цель сопряжения экономического процветания и развития, что становилось возможным благодаря появлению новейших технологий и снятию торговых барьеров с учетом требований социальной справедливости и с использованием методов и средств, которые не влекли за собой жестких обязательств, а скорее предусматривали добровольное проявление воли и интересов заинтересованных сторон благодаря их представительным организациям, членами которых они могли быть на свободных началах. Экономическая депрессия, Вторая мировая война и разделение мира на два замкнутых и полярно противоположных экономических и политических блока со временем резко подорвали возможности реализации этого видения и апробирования эффективности этого метода, в результате чего некоторыми кругами стали высказываться сомнения относительно целесообразности этого добровольного метода, который стал рассматриваться либо как неэффективный, либо как излишний. Сегодня, оглядываясь назад, становится очевидным, что сама сложность сегодняшних экономических систем и стремительные

¹ В настоящее время численность членов МОТ в три с половиной раза превышает членство в Организации в 1949 г., когда в Организацию входило лишь 49 государств-членов.

² S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, Paris, 2003.

темпы происходящих изменений требуют определенной степени искушенности и проведения преобразований, которые все в меньшей степени могут сочетаться с решениями, навязываемыми сверху или извне, а скорее требуют постоянных корректив благодаря проведению социального диалога.

4. Третье, данная возможность характеризуется особой исторической важностью, поскольку трехсторонним участникам предлагается не только подтвердить свои обязательства и пожелания, как это было, скажем, в отношении Филадельфийской декларации. Им предлагается четко уяснить для себя последствия таких обязательств и ожиданий с точки зрения институциональной практики. Им предстоит совершенно конкретно рассмотреть, насколько могут быть удовлетворены их ожидания благодаря соответствующим коррективным мерам и преобразованиям институциональной практики Организации, а также благодаря большей последовательности их собственных усилий.

5. Но даже если оставить в стороне эту историческую перспективу и важность данного вопроса и взглянуть в будущее, представляется очевидным, что возможное принятие авторитетного документа, который мог бы заложить основы, которые бы позволили Организации выполнить свой мандат в период, когда она приближается к столетию своего существования, имеет институциональную важность.

6. С обеих точек зрения, это требует терпения, глубокого чувства ответственности и способности идти на компромисс. Как и при проведении аналогичных мер в прошлом, важнейшей предпосылкой успеха является максимально широкое участие и достижение столь же широкого консенсуса благодаря социальному диалогу. Цитируя высказывание представителя делегации по рассмотрению уставных вопросов, которая в 1946 году также занималась пересмотром Устава МОТ и анализировала вопрос, который во многом созвучен вопросу укрепления потенциальных возможностей МОТ, не следует забывать, что «ни один устав не может применяться успешно, если не достигнуто общего согласия относительно его основополагающих положений».³ Хотя сегодня и не ставится вопроса о внесении поправок в Устав, такое предостережение по-прежнему представляется весьма уместным в рамках сегодняшних мер, нацеленных на подтверждение репутации и авторитета МОТ, а также адаптации ее институциональной практики к современным условиям.

7. Именно поэтому было с самого начала согласовано, что на всех этапах процесса следует помнить о цели обеспечения консенсуса и что Бюро отводится важная роль в том, чтобы обеспечить практическое применение этого принципа. В документе, представленном на мартовскую 2006 года сессию Административного совета (GB.295/16/5), в то же время указывалось, что стремление к обеспечению консенсуса неравносильно достижению договоренностей относительно самого низкого общего знаменателя. Это скорее означает, что необходимо приложить все возможные усилия, чтобы обеспечить достижение «того, что наиболее важно для каждой стороны, но что при этом не является неприемлемым для других сторон». Последовавший за этим беспрецедентный процесс консультаций, по итогам которых Административный совет принял решение включить в повестку дня соответствующий вопрос, является свидетельством того, что эта задача рассматривается крайне серьезно.

³ МОТ: *Уставные вопросы*, доклад II, Часть 1: доклады делегации Конференции по рассмотрению уставных вопросов, Международная конференция труда, 29-я сессия, Монреаль, 1946, с. 15.

III. Краткий обзор проведенных дискуссий

8. Своим докладом Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации (2002-04 гг.)¹ во многом способствовала учету идеи, заключающейся в том, что глобализация не может иметь устойчивого характера, если не обеспечивается укрепление ее социального измерения, и что МОТ играла и в прошлом и, можно надеяться, будет играть и в будущем ведущую и уникальную роль в рамках стремительно развивающейся глобальной рыночной экономики. Однако, в связи с этим встал вопрос об институциональных потенциальных возможностях Организации, которые были бы соразмерны вызову времени.²

9. В ходе обсуждения доклада генерального директора, представленного на 92-ю сессию Международной конференции труда в 2004 году и касающегося мер по реализации заключений Всемирной комиссии, изложенных в ее докладе, постепенно стала шириться поддержка идеи предоставления трехсторонним участникам Организации возможности более глубоко изучения этого институционального измерения в рамках правовых основ, которые бы позволили Организации высказать свое официальное мнение. Таким образом, в ноябре 2004 года на рассмотрение Административного совета был внесен вопрос, касающийся дальнейших мер по итогам обсуждения на Конференции: во-первых, Административному совету предлагалось, при поддержке со стороны Рабочей группы по социальным аспектам глобализации, высказать свои мнения относительно практического эффекта доклада Всемирной комиссии для дальнейших направлений деятельности и программ МОТ; и, во-вторых, в контексте предварительного обсуждения повестки дня сессии Конференции 2007 года ему было предложено высказать свои пожелания относительно направления на

¹ МОТ: *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004.

² Мандат Комиссии заключался в том, чтобы приступить к независимому глобальному обзору, который был бы полезен для всего международного сообщества. Этот мандат значительно превысил круг конкретных проблем, которыми занимается МОТ. (В ходе представления доклада Комиссии на Международной конференции труда в июне 2004 г. президент Финляндии Т. Халонен особо отметила, что: «рекомендации, содержащиеся в докладе Всемирной комиссии, покрывают значительно более широкий спектр вопросов, чем те, которые непосредственно включены в мандат МОТ». (МОТ, *Ответ генерального директора по итогам обсуждения его доклада*, Международная конференция труда, *Provisional Record* № 25, 92-я сессия, Женева, 2004, п. 2.)). Тем не менее, в докладе Комиссии самое пристальное внимание привлекается к ряду аспектов, которые непосредственно касаются деятельности МОТ, а также возможности Организации продолжить укрепление своего институционального потенциала. Одно из предложений, например, было нацелено на то, чтобы расширить потенциальные возможности МОТ по содействию соблюдению основополагающих трудовых норм (МОТ: *Справедливая глобализация: создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004, п. 426); см. также п. 513: «Мы призываем МОТ воспользоваться широкими положениями своего Устава и своим трехсторонним составом, включающим организации работников и работодателей, а также правительства, чтобы в сотрудничестве с другими организациями многосторонней системы создавать новые инструменты и методы, которые могут способствовать согласованию экономических и социальных целей в рамках глобальной экономики».

его рассмотрение предложений по данному вопросу с точки зрения любых последствий институционального характера.³

10. По завершении неформальных консультаций в феврале 2005 года Административный совет подтвердил свои намерения, учитывая необходимость дальнейших консультаций, рассмотреть предложения по данному вопросу. Этот вопрос стал предметом документа, подготовленного после трехсторонних консультаций, проведенных в октябре 2005 года, на основе которых в ноябре 2005 года Административный совет добился широкого консенсуса относительно включения в повестку дня сессии Конференции 2007 года вопроса для общего обсуждения, озаглавленного «Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации».⁴

11. Учитывая важность данного вопроса и необходимость максимально четкого определения целей и формата рассмотрения соответствующих вопросов, Административный совет предложил Бюро подготовить дополнительный документ к его мартовской сессии 2006 года. Хотя этот шаг имел несколько нетрадиционный характер, он оказался полезным, поскольку он позволил Бюро рассмотреть целый ряд вопросов, в первую очередь отобрав основные аспекты, которые планировалось в дальнейшем включить в его будущий доклад,⁵ и получить лучшее представление о потенциально возможных ключевых проблемах, стоящих перед трехсторонними участниками, в целях достижения консенсуса, который, как указывалось выше, имеет исключительно важное значение для таких дискуссий.⁶

³ МОТ: *Последующие меры по докладу Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации*, Административный совет, Рабочая группа по социальным аспектам глобализации, 291-я сессия, Женева, ноябрь 2004, GB.291/WP/SDG/1.

⁴ МОТ: Minutes of the 294th Session, Административный совет, 294-я сессия, Женева, ноябрь 2005, GB.294/PV, п. 43.

⁵ МОТ: *Пятый дополнительный доклад: Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, доклад генерального директора, Административный совет, 295-я сессия, Женева, март 2006, GB.295/16/5.

⁶ МОТ: Minutes of the 295th Session, Административный совет, 295-я сессия, Женева, март 2006, GB.295/PV, пп. 251-272.

IV. Рассмотрение вопросов укрепления потенциальных возможностей МОТ на сессии Конференции 2007 года

12. Цель доклада V, представленного на сессию Международной конференции труда в июне 2007 года, заключалась в том, чтобы помочь трехсторонним участникам разобраться в том, как можно наиболее эффективно укрепить механизмы Организации, и тем самым ее потенциальные возможности, по содействию своим государствам-членам.¹ В докладе указывается, что в контексте сегодняшнего дня задачи, стоящие перед МОТ, стали более чем когда-либо актуальными, поскольку их решение, предусмотренное концепцией достойного труда, все шире признается как предварительное условие обеспечения устойчивости открытой экономики и общества, сталкивающегося с растущей неудовлетворенностью масс. И несмотря на сомнения, которые возникали в период перехода от холодной войны к процессу глобализации, средства и методы работы МОТ, основанные на добровольных действиях государства на основе трехстороннего диалога на национальном и международном уровнях, остаются наиболее стабильным способом достижения целей МОТ в сложных условиях сегодняшнего мира.

13. С учетом этого в докладе указывалось, что реальным вызовом для МОТ была не необходимость пересмотра своих ценностей, задач или средств действий, а скорее проблемы «управления» и методов работы, которые бы позволяли более систематично и рационально использовать целый ряд инструментов, находящихся в распоряжении Организации, в целях содействия достойному труду, а также максимально использовать свое уникальное по сравнению с другими международными организациями преимущество – всеобщий и трехсторонний характер своей представительности. В докладе V указывалось на необходимость расширения трех измерений управления МОТ: «вертикального», «горизонтального» и «внешнего».

14. Первое, что касается *«вертикального» управления*: пересмотр уставных требований МОТ и их ориентация на четыре основных аспекта, названные «стратегическими задачами», стал важным шагом на пути упорядочения мандата МОТ с точки зрения как его внутреннего применения, так и с точки зрения ее более глубокого понимания широкой общественностью и зримости Организации. В то же время при этом более эксплицитно поднимался вопрос о том, насколько эффективны сегодняшние действия и институциональная практика Организации в разрезе оценки и действенного удовлетворения реальных потребностей ее членов с точки зрения каждой из этих стратегических задач.

15. Было найдено достаточно исчерпывающее возможное поэтапное решение этой проблемы, которое заключалось в том, чтобы установить более четкую и более рациональную институциональную взаимосвязь между потребностями и имеющимися средствами, а также между действиями, нацеленными на удовлетворение таких

¹ МОТ: Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации, доклад V, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, июнь 2007.

потребностей, и оценкой реального эффекта таких действий. Речь шла о возможности внедрения регулярного цикла обзоров тенденций и политики, касающихся задач МОТ, имеющих стратегический резонанс, что способствовало бы расширению возможности МОТ лучше понимать реальные потребности своих государств-членов, с тем чтобы более последовательно мобилизовать и применять широкий круг средств действий Организации.

16. Второе, *«горизонтальное» управление* ориентировалось на то, чтобы преодолеть другой серьезный недостаток с точки зрения потенциальных возможностей МОТ оказывать эффективное содействие своим государствам-членам: тот факт, что эти задачи носят взаимодополняющий и взаимозависимый характер, как это признано в концепции достойного труда, в то время как традиционный подход, как представляется, является отражением отдельного «подхода самообслуживания». Есть несколько путей преодоления такого разделения и содействия единому подходу, предусмотренному стратегией достойного труда в рамках Организации и среди ее трехсторонних участников. Как будет показано ниже (п. 17), одним из таких путей могло бы стать принятие «авторитетного документа», который бы, помимо прочего, поощрял государств-членов к тому, чтобы они делали для себя выводы из своей деятельности в поддержку стратегии достойного труда. Однако, чтобы такие поощрительные действия имели эффект, они должны строиться на эмпирических сравнительных данных или других взаимных стимулов или примеров передовой практики, которые носили бы достаточно убедительный характер, и могли заверить трехсторонних участников, что они только выигрывают от такого единого комплексного подхода.

17. Третье, *«внешнее» управление* затрагивало возможности МОТ оказывать воздействие на новых участников в их усилиях, прилагаемых к решению задач МОТ. В докладе указывалось, что МОТ была создана в условиях, когда помимо государств и горстки международных организаций, в том числе МОТ, других структур на международной арене не было. Ее деятельность ориентировалась на оказание содействия и координацию усилий государства в обеспечении социального прогресса. С появлением целого созвездия влиятельных новых действующих лиц, как в государственном, так и в частном секторе, условия претерпели радикальные изменения. Воздействие новых участников может иметь решающее значение для потенциальных возможностей и/или стремления государств выполнять свои обязанности с точки зрения достижения социального прогресса, но в то же время они могут сыграть видную роль в содействии такому прогрессу. В этом отношении в докладе четко указывалось, что вопрос заключается не в том, чтобы переложить ответственность на новых участников, что чревато дальнейшим подрывом государственного потенциала и их политической воли, а в том, чтобы найти конкретные пути, которые бы способствовали расширению вклада новых участников в деятельность МОТ в поддержку укрепления потенциала государства и политической воли. В указанном докладе рассматривались различные альтернативы, включая перспективы надлежащего привлечения заинтересованных сторон к процессу оценки возможного эффекта авторитетного документа.

18. В докладе отмечалось, что не один из альтернативных вариантов, рассмотренных выше, не предусматривал изменений уставных положений МОТ или средств действий Организации. Порядок проведения периодических обзоров заданной цикличности может быть внедрен в практику Административным советом в рамках его сферы ответственности за утверждение повестки дня Конференции. Однако при этом была бы упущена возможность доходчиво объяснить, в чем заключается суть и важность подтверждения незаменимой роли МОТ, ее методов и задач, а также консолидации концепции достойного труда и комплексного подхода. Именно поэтому в докладе предлагалось принять авторитетный документ, который бы не только передавал эту мысль, но и подтверждал необходимость принятия таких мер, а также закладывал собой

необходимые институциональные основы для дальнейших действий, охватывающих все вышеперечисленные измерения.

19. Несмотря на то, что в ходе обсуждения задавались многочисленные вопросы и выражались некоторые сомнения относительно целесообразности отдельных предложений, содержащихся в докладе и нашедших отражение в собственном докладе Комитета,² определение основных вызовов и возможное нахождение решений, как представляется, в целом носит приемлемый характер, на что и указывается в заключениях. На основе этих заключений была принята резолюция, в которой определялся мандат Административного совета и Бюро, которым предлагалось принять дальнейшие меры и включить соответствующий пункт в повестку дня Конференции в этих целях, а также излагались конкретные рекомендательные инструкции относительно методов и сроков.³

20. В резолюции Административному совету предлагается: 1) принять решение о включении в повестку дня следующей сессии Международной конференции труда пункта о возможном рассмотрении авторитетного документа и мер по его реализации⁴ и 2) утвердить программу работы в целях принятия дальнейших мер по заключениям в отношении различных аспектов, связанных с управлением, укрепления институциональных потенциальных возможностей МОТ.⁵ В целях выполнения этого мандата Конференция особо подчеркнула важность проведения максимально широких консультаций между своими сессиями среди трехсторонних участников, которые являются «впередсмотрящими», в целях обеспечения необходимого консенсуса.

² Пятый пункт повестки дня: Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации (общее обсуждение), доклад Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ, *Provisional Record* № 23, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007.

³ Резолюции и заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ, *Provisional Record* № 23, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 (см. Приложение I).

⁴ *ibid.*, п. 2 а).

⁵ *ibid.*, п. 2 б).

V. Меры, принятые во исполнение мандата, утвержденного Международной конференцией труда

Консультации, проведенные в октябре, и меры, принятые Административным советом в ноябре 2007 года

21. В соответствии с результатами обсуждения на Конференции в октябре 2007 года состоялся раунд консультаций,¹ открывающих возможность высказаться трехсторонним участникам, включая все заинтересованные правительства, в том числе членом и не членом Административного совета, чтобы позволить Бюро продвинуться вперед по различным элементам дискуссии. В целях проведения консультаций Бюро подготовило неофициальный документ, распространенный в середине сентября, в котором напоминалось о рамках мандата, утвержденного Международной конференцией труда, а также приводились некоторые соображения относительно возможного содержания и формы авторитетного документа.²

22. Учитывая эти консультации и их результаты, ставшие предметом отдельного устного отчетного доклада, Административный совет на своей 300-й сессии 2007 года принял решительный шаг в отношении официального включения соответствующего вопроса в повестку дня сессии Международной конференции труда 2008 года. Это позволит Конференции в текущем году не только продолжить процесс обсуждения, но и принять «авторитетный документ, возможно, в форме декларации или любого другого соответствующего акта совместно с любыми надлежащими мерами реализации и придания им нужного характера».³ Кроме того, Административный совет утвердил программу работы, предложенную в устном отчетном докладе, и согласовал принцип формирования Координационной группы Административного совета, состав которой планировалось утвердить в ходе следующего раунда неформальных консультаций в феврале 2008 года.

¹ Эти консультации проводились в два этапа; на первом этапе, 3 октября, состоялись консультации в правительственной группе, а на втором этапе, 16-17 октября, состоялись трехсторонние дискуссии; этим дискуссиям предшествовало совещание, 15 октября, между представителями Бюро и группами работников и работодателей.

² В ходе трехсторонних консультаций был также представлен график возможной программы работы.

³ Административный совет: а) постановил включить в повестку дня 97-й сессии (2008 г.) Международной конференции труда следующий пункт: «Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации: продолжение обсуждения вопросов об укреплении потенциальных возможностей МОТ и возможном рассмотрении авторитетного документа, который мог бы принять форму декларации или любого другого соответствующего акта совместно с любыми надлежащими мерами реализации и придания им нужного характера»; б) поручить генеральному директору отчитаться на 301-й сессии (март 2008 г.) об эволюции ситуации в отношении подготовки к обсуждению на Конференции (GB.300/2/1, п. 8).

Элементы проекта возможного авторитетного документа

23. Были достигнуты договоренности о том, что в целях выполнения требований, касающихся представления доклада по соответствующему пункту повестки дня, а также рационального использования времени до сессии Конференции, первым шагом в рамках программы работы могла бы стать подготовка проекта положений акта до конца 2007 года, который в начале февраля 2008 года впоследствии стал бы предметом дальнейших консультаций. Указанный предварительный проект («Элементы проекта возможного авторитетного документа», декабрь 2007 г., воспроизводится в Приложении II) был распространен 20 декабря. С тем чтобы обеспечить более тщательное рассмотрение предложенного текста, Бюро представило его в обзорно-конспективной форме, указав источники конкретных положений предлагаемого документа, а также представив соответствующие комментарии и замечания, сформулированные в ходе более ранних консультаций, включив их в соответствующие места рядом с основным текстом.

24. Впоследствии этот предварительный проект был пересмотрен с учетом комментариев, замечаний и предложений, сформулированных в ходе этих консультаций, и пересмотренный текст (воспроизведенный в начале настоящего доклада) послужит основой обсуждения на сессии Конференции. В следующем разделе представлен общий обзор содержания и структуры предварительного проекта и дается разъяснение поставленных целей по учету мнений, предложений и сомнений, высказанных в течение всех проведенных дискуссий; при этом в тексте сохранена определенная степень последовательности и сбалансированности. Этот краткий обзор, который был представлен трехсторонним участникам в ходе февральских консультаций 2008 года, воспроизводится также весьма подробно в настоящем докладе, поскольку он является не только важной частью протокола, но и весьма важен для рассмотрения пересмотренного текста документа.

25. В преамбуле, помимо включения некоторых очевидных ссылок, внимание уделяется тому факту, то опыт последнего времени, накопленный в процессе глобализации, дает новые доказательства того, что перевод достижений в области расширения экономического благополучия в плоскость эффективного социального прогресса (и наоборот), что необходимо для обеспечения стабильности и устойчивости развития открытых экономик и обществ, как и прежде не является бесспорным фактом. Достижение такого социального прогресса требует постоянных усилий государств-членов при содействии со стороны МОТ, добывающейся заметных результатов, и в этом заключается причина того, почему сегодня необходимо укреплять потенциальные возможности Организации.

26. В разделе, посвященном принципам, необходимо было подчеркнуть важность и своевременность в настоящее время задач МОТ в том виде, в котором они были утверждены и ориентированы на достижение четырех стратегических целей и проведение в жизнь концепции достойного труда с точки зрения эффективности и обеспечения большей зримости Организации. Поступая таким образом, авторы проекта пытались в полной мере учесть различные, подчас не имеющие точек соприкосновения, соображения, в частности, неоднократно и настойчиво отстаиваемое мнение работодателей и некоторых правительств по поводу того, что не может быть и речи о включении в текст документа определения концепции достойного труда, поскольку этот вопрос должен решаться всецело на национальном уровне, а также замечания, сформулированные группой работников и некоторыми другими делегатами по поводу того, что авторитетный документ должен быть нацелен на более широкую аудиторию, чем МОТ, и не может ограничиваться бюрократическим перечислением стратегических компонентов достойного труда, которые с самого начала были сформулированы, главным

образом, для внутренних целей. В предлагаемом проекте сделана попытка примирить эти позиции следующим образом.

27. В первую очередь за счет повышения важности, своевременности и взаимозависимости стратегических задач с точки зрения современных требований и учета, с одной стороны, необходимости увязки их описания, предусмотренного в существующих уставных положениях, определяющих мандат МОТ (включая Филадельфийскую декларацию) в целях предотвращения риска как утраты существа, так и опасности «сдвигов с точки зрения положений мандата» и, с другой стороны, необходимости учета формулировок более позднего времени, которые хотя и не обладают аналогичным правовым статусом, но более созвучны современным ожиданиям и требованиям.

28. Второе, разъясняя, что стратегия достойного труда это не проблема нового содержания, а вопрос, касающийся «единого» метода, позволяющего расширить эффективность и результативность усилий государств-членов по содействию решению задач, носящих вполне понятный и согласованный характер. В предварительном проекте подчеркивалось, что задачи являются взаимозависимыми и взаимоподкрепляющими, но что конкретное их содержание и весомость каждой из них следует определять на национальном уровне, учитывая национальные особенности, а также пожелания соответствующих организаций работников и работодателей.

29. В разделе, посвященном роли МОТ и ее государств-членов, указывается, что принципы, разъясненные в первом разделе, имеют общую сферу применения – в равной степени относящуюся как к Организации, так и к ее государствам-членам. В этом отношении следует напомнить, что, как указывается в статье 1 1) Устава, Организация не может выполнять функций государств-членов. Таким образом, усилия со стороны МОТ по содействию применению единого подхода будут поставлены под вопрос, если они не будут опираться на твердую волю государств-членов нести ответственность за эти последствия. Нет речи о том, чтобы вместо укрепления потенциальных возможностей МОТ ставить вопрос об ответственности государств-членов; скорее, следует придерживаться цели рассмотрения вопросов, являющихся двумя сторонами одной и той же медали.

30. Что касается более конкретной роли государств-членов, в предварительном проекте конкретно указывалось, что исключена возможность возложения на них новых обязательств, но что следует включить в него указание на желательность для всех заинтересованных сторон последовательно оказывать твердую поддержку стратегии достойного труда. Перечень возможных мер, над которыми можно было бы подумать, чтобы перевести в практическую плоскость на национальном уровне «единый подход», носит чисто ориентировочный характер. В нем отражен вышеуказанный принцип, заключающийся в том, что Организация не может подменять собой компетентные органы, действующие на национальном уровне. Единственным общим знаменателем является необходимость привлечения социальных партнеров к этому процессу, причем так, чтобы в должной мере учитывалась национальная практика. В подразделе, посвященном Организации, нашел отражение ход уже состоявшихся дискуссий по вопросу о подробном перечне мер, которые могли бы быть предприняты Административным советом в целях совершенствования «вертикального», «горизонтального» и «внешнего» управления, которые широко известны.⁴

⁴ См. заключения Комитета Конференции по укреплению потенциальных возможностей МОТ, 2007, в которых на Административный совет возложены обязанности изучить дальнейшие предложения, касающиеся «вертикальных», «горизонтальных» и «внешних» аспектов управления: возможность внедрения периодических обзоров заданной цикличности (пп. 5-6), укрепление и модернизация СПДТ (п. 8), возможность разработки рамок добровольных страновых обследований (п. 9) и новые партнерства в целях достойного труда (п. 13) (*Provisional Record* № 23, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007).

31. В заключительном разделе предпринята попытка ответить на два вопроса, которые были подняты в входе предыдущих дискуссий. Что касается первого вопроса относительно того, что такие меры могут привести к (неприемлемой) дополнительной нагрузке на государства-члены с точки зрения направления докладов, было указано, что оценка последствий авторитетного документа в целом будет предметом отдельного доклада, который должен направляться Бюро с такой периодичностью, которая будет сочтена Административным советом целесообразной, и не будет предусматривать направления докладов государствами-членами.⁵ Что касается второй поднятой проблемы относительно того, что вопросы управления и потенциальных возможностей, которые для многих государств-членов имеют наибольшее значение, в ходе проведения этих мер отойдут на второй план по причине того, что приоритет будет отдаваться самому авторитетному документу, в разделе, посвященном последующим мерам, приводятся четкие гарантии того, что на практике этого не произойдет. Помимо того факта, что периодические обзоры заданной цикличности сформируют собой рамки, которые позволят непосредственно и напрямую оценивать результативность работы Бюро, такие дальнейшие меры заставят Бюро и Административный совет отчитываться перед Конференцией за конкретные действия. Таким образом, авторитетный документ и его принятие являются наилучшей гарантией того, что эти вопросы будут учтены.

⁵ Вопрос, связанный с дополнительной нагрузкой в связи с подготовкой докладов по периодическим обзорам заданной цикличности, рассматривается в отдельной записке, включенной в Приложение III: *Схема проведения периодических обзоров: параметры, касающиеся ее возможной структуры.*

VI. Отчет о консультациях, проведенных в феврале 2008 года

32. Уместно напомнить, что в устном отчете о консультациях, проведенных в октябре 2007 года по вопросу об укреплении потенциальных возможностей МОТ, представленному на ноябрьской сессии Административного совета, указывалось, что трехсторонние консультации по вопросу об основных положениях предварительного проекта состоятся с 4 по 6 февраля 2008 года в Женеве. Далее говорилось, что «в целях обеспечения преемственности и эффективности эти консультации должны проводиться под председательством и руководством правительственного модератора, хорошо знакомого с процессом СИЛК».¹ После проведения неформальных консультаций послу Швейцарии Жан-Жаку Эльмигеру, который был председателем Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ на сессии Конференции 2007 года, было предложено выступить в роли модератора.

33. До этих консультаций было проведено несколько отдельных совещаний с правительственными группами, таким образом, Бюро смогло подготовить проект текста и ответить на возникшие вопросы.² Аналогичные совещания состоялись с группами работодателей и работников в понедельник 4 февраля.

34. Двухдневные трехсторонние консультации проводились под председательством модератора, в ходе которых были достигнуты договоренности о том, что после общего обсуждения предварительного проекта текста консультации продолжатся по четырем основным разделам предлагаемого документа (т.е. по преамбуле, а также разделам, касающимся принципов, соответствующих ролей и последующих мер).

35. Как было согласовано с самого начала, в ходе консультаций не планировалось непосредственно приступать к процессу переговоров, проведение которых следовало оставить на усмотрение Конференции, а также не обсуждать конкретные предложения редакционного характера. В первую очередь, ставилась цель провести обмен мнениями относительно ключевых элементов предварительного проекта, для того чтобы добиться определенного консенсуса до начала Конференции.

36. В этом отношении, безусловно, удалось добиться существенного прогресса, и в результате проведенных дискуссий стало очевидным, что по многим аспектам предварительного проекта был достигнут широкий консенсус; много дополнительных замечаний было получено от правительственной группы и групп работодателей и работников, которые сыграли роль ценного руководства для Бюро при проведении необходимого редактирования предварительного проекта, преследуя при этом цель представить, по меткому замечанию одного из участников дискуссии, «обогащенный документ», имеющий «тщательно взвешенный характер».

¹ Устный отчет по итогам консультаций по СИЛК, п. 7.

² В частности, такие совещания были проведены с Азиатско-Тихоокеанской группой (АСПАГ), Центральной и Восточноевропейской группой (СЕЕГ), группой стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ГРУЛАК) и группой промышленно развитых стран с рыночной экономикой (ИМЕК).

37. Ряд трехсторонних участников, признав, что предварительный проект документа, по необходимости, является рабочим документом на данном этапе, подчеркнули необходимость придания окончательному тексту сбалансированного характера с точки зрения аспектов желательности и оперативного руководства. Обеспечение необходимой взвешенности между этими двумя аспектами чрезвычайно важно для обеспечения того, чтобы авторитетный документ стал понятным и красноречивым обращением к широкой аудитории за рамками МОТ и при этом строился на принципах признания исторической важности Организации и в то же время отвечал основным требованиям эффективных методов управления.

38. Рядом ораторов подчеркивалось также, что авторитетный документ должен выдержать проверку временем. В этом отношении в нем необходимо поднять фундаментальные вопросы, а не затрагивать «краткосрочные неудовлетворенности», причем сделать это следует содержательно, а не просто подтвердить положения уже имеющих актов. Работодатели также предостерегли о том, что концепция достойного труда не должна использоваться в документе в качестве суррогата всех аспектов мандата МОТ.

Элементы проекта возможного авторитетного документа

Преамбула

39. Что касается преамбулы, некоторые трехсторонние участники предложили, чтобы цели и задачи в рамках СИЛК были точно определены, благодаря чему разъяснялась бы подоплека и необходимость принятия авторитетного документа. Группа работников и некоторые правительственные делегаты высказали мнение, что в преамбуле необходимо более четко высветить трехстороннюю структуру МОТ.

40. Ряд трехсторонних участников подняли вопросы или выдвинули предложения, касающиеся включения в первую часть преамбулы перечня справочных актов и документов. Группа работодателей и некоторые правительственные делегаты указали, что в таком перечне нельзя путать ссылки на акты и документы, имеющие различный характер и важность. Некоторые ораторы поставили под сомнение целесообразность включения ссылки на Международную хартию труда 1919 года, предложив либо изъять ссылку на нее, либо разъяснить ее смысл. Группа работодателей и некоторые правительства поставили под сомнение необходимость ссылки на Глобальную программу занятости (ГПЗ) и на Цели развития тысячелетия (ЦРТ), а также выразили опасение относительно весьма обширной ссылки на «удовлетворение основных потребностей». Группа работников совместно с некоторыми правительственными делегатами, тем не менее, поддержали ссылку на ГПЗ и ЦРТ и в этом отношении предложили, чтобы в авторитетный документ была также внесена ссылка на п. 47 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года.³ Помимо этого, группа работников предложила включить ссылку также на Министерскую декларацию ЭКОСОС 2006 года.⁴

41. Широкие дискуссии развернулись также по вопросу о глобализации. Ряд ораторов от группы работников и правительственной группы призвали усилить положение о глобализации и, в частности, упомянуть о докладе Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, поскольку, как считается, он вдохновил весь процесс СИЛК. Группа работодателей и некоторые правительственные делегаты придерживались мнения, что уже включенная ссылка на глобализацию, возможно, более

³ Документ Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/60/1 (24 октября 2005).

⁴ Документ Организации Объединенных Наций E/2006/L.8 (5 июля 2006).

целесообразна, в частности упоминание ее в третьем пункте преамбулы («Убежденные ...»), и что это предусматривает также важную роль предприятий и содействие конкурентоспособности. Группа работников подчеркнула важность отражения не только возможностей, возникающих в связи с процессом глобализации, но также и встающие вызовы. В этом контексте группа работодателей также предложила включить в текст ссылку на Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (1977 г.).

42. Помимо этого, группа работников и некоторые правительственные делегаты высказали мнение, что в преамбуле более четко следует отразить потребности развивающихся стран, и группа работников также подчеркнула важность указания на потребности экономик, опирающихся на сельскохозяйственное производство и неформальный сектор.

Раздел I: Принципы

43. Что касается раздела I предварительного проекта, состоялись дискуссии относительно последовательности пунктов, касающихся четырех стратегических задач, а также формулировок, использованных в них. Некоторые трехсторонние участники подчеркнули важность четкого указания на то, что подразумевается под стратегическими задачами, а группа работников особо подчеркнула важность выхода за рамки стандартных внутренних формулировок, принятых в МБТ, с тем чтобы привлечь внимание более широкой аудитории. В то же время было указано на нежелательность «переопределения» этих задач.

44. Группа работодателей подчеркнула важность того, чтобы в авторитетном документе была сохранена нужная сбалансированность между экономическими и социальными аспектами, особенно в связи со стратегической задачей социальной защиты. Кроме того, они высказали мнение о том, что стратегическая задача, связанная с занятостью, должна строго учитывать важность роли предприятий и в первую очередь поддержания жизнеспособности предприятий и содействия их конкурентоспособности, что частично зависит от макроэкономической среды.

45. Обсуждение также состоялось по вопросу о «национальных условиях», которые необходимо принимать во внимание при определении конкретного содержания и относительной важности той или иной стратегической задачи. Некоторые трехсторонние участники считали, что такая «релятивизация» может ослабить существо данного подраздела, посвященного стратегическим задачам, и что необходимо избежать подобных ссылок; другие участники отмечали, что эти аспекты весьма важны и должны быть сохранены в тексте. Бюро разъяснило, что необходимость учета национальных условий и реалий при разработке актов МОТ предусмотрена самим Уставом Организации; важнее всего признать взаимосвязанность стратегических задач на национальном уровне.

46. По вопросу о различных аспектах, содержащихся во втором подразделе предварительного проекта, выступившие делегаты отмечали, что некоторые трехсторонние участники считают, что перечень аспектов и сфера действия, а также терминология использованы слишком широко, а другие наоборот, считали, что их необходимо расширить. Один оратор, взявший слово в конце дискуссии, указал, что суть данного пункта, которую можно было бы уточнить, заключается в том, что цели достойного труда не могут быть достигнуты лишь за счет нормативного регулирования в сфере рынка труда и что это потребует интеграции различных политических вопросов. Ряд трехсторонних участников высказали некоторую неудовлетворенность тем фактом, что в данном подразделе предполагается «медленное изменение мандата»; хотя все участники дискуссии согласились с тем, что «медленное изменение мандата» необходимо предотвратить. Подчеркивалось также, что в авторитетном документе необходимо

сохранить целостность установленного мандата в полном объеме и что на данном этапе не следует возобновлять прения по вопросам, по которым уже был достигнут консенсус в ходе других совещаний и встреч.

Раздел II: Соответствующие роли

47. Что касается раздела II предварительного проекта документа, некоторые трехсторонние участники считали, что слишком много внимания в нем уделено роли государств-членов по сравнению с ролью Организации. Некоторые правительства сочли необходимым особо подчеркнуть роль Организации по сравнению с ролью государств-членов; другие правительства предложили разделить эти два подраздела на два отдельных раздела. Некоторые участники дискуссии сочли, что изменения порядка следования подразделов может стать одним из путей обеспечения более полной сбалансированности авторитетного документа в этом отношении.

48. Выражались некоторые сомнения относительно возможности того, что данный авторитетный документ повлечет новые юридические обязательства для государств-членов. Бюро успокоило государства-члены на этот счет, разъяснив, что предлагаемый документ носит декларативный, а не нормативный характер и поэтому не может быть сопряжен с какими-либо юридическими обязательствами; об этом свидетельствуют также специфические (модальные) выражения и формулировки, использованные в предварительном проекте. В то же время группа работников и ряд правительств указали, что тот факт, что авторитетный документ не налагает никаких юридических обязательств на государства-члены, вовсе не должен означать, что этот акт не будет иметь никаких последствий для действий на национальном уровне, поскольку именно в этом заключается основная цель его разработки.

49. Что касается подраздела о «учете уровня ратификации», некоторые правительства потребовали подтверждения, что данное положение не сопряжено ни с какими дополнительными обязательствами относительно ратификации актов МОТ. В том же ключе были высказаны некоторые возражения относительно использования в тексте термина «пробелы». В то же время, однако, группой работников и некоторыми правительствами подчеркивалось, что можно было бы больший акцент сделать на нормативной роли МОТ. Говоря конкретнее, работники придерживались мнения, что необходимо включить ссылку на ряд приоритетных конвенций, касающихся инспекции труда, занятости и трехсторонних консультаций (Конвенции 81, 129, 122, 144).

50. Что касается подраздела о роли Организации, одно из предложений, выдвинутых рядом трехсторонних участников, касалось того, чтобы перенести некоторые пункты, посвященные конкретным практическим мерам соблюдения, в раздел, посвященный дальнейшим мерам, или в приложение технического характера. Это могло бы также позволить добиться более полной сбалансированности в предварительном проекте между желательными и оперативными аспектами; как говорилось выше, этот вопрос также поднимался в ходе обсуждения. Что касается возможности проведения регулярных обзоров тенденций, проявляющихся по каждой стратегической задаче, ряд трехсторонних участников указали на важность того, чтобы авторитетный документ ни в коем случае не подрывал устои контрольных механизмов МОТ. Группа работников и некоторые правительства сочли целесообразным сделать упор на важности и авторитете контрольной системы Организации, и указывалось также на то, что целенаправленность авторитетного документа и процесса периодического обзора заданной цикличности заключается не в том, чтобы изменить действующую систему контроля, а скорее, чтобы дополнить ее полезными новшествами.

Раздел III: Последующие меры

51. В ходе обсуждения раздела III группа работодателей указала, что этот раздел является функциональной частью всего документа и что он по-прежнему остается недостаточно разработанным. С тем чтобы укрепить положения данного раздела, трехсторонние участники высказались за использование в тексте понятных и продуманных формулировок.

52. Что касается подраздела, посвященного обязанностям генерального директора разослать авторитетный документ, группа работодателей отметила, что данное положение не является важнейшим элементом последующих мер, и поэтому предложила, чтобы на это было указано в последнюю очередь. Кроме того, один правительственный делегат счел, что данное положение должно также касаться обязательства направить данный документ национальным, региональным и местным структурам Организации.

53. Что касается следующего подраздела, в котором рассматриваются меры, которые должны быть приняты генеральным директором, чтобы приступить к практической реализации этого авторитетного документа, группы согласились с тем, что генеральный директор должен обладать широкими полномочиями и предпринимать соответствующие шаги по собственной инициативе помимо внесения предложений на рассмотрение Административного совета. В этом контексте указывалось также на то, что потенциальные возможности персонала необходимо рассматривать как полезный инструмент, а не как препятствие. Более того, указывалось, что целесообразнее говорить о «расширении потенциала персонала», с тем чтобы передать идею о том, что укрепление потенциала сотрудников является непрерывным процессом.

54. Более того, было сочтено что, элементы авторитетного документа, касающиеся координации внутри Организации и с другими участниками ООН, носят отличный характер и, соответственно, должны рассматриваться отдельно. Некоторые правительства подчеркивали, что аспекты согласованности, координации и сотрудничества в рамках Бюро, должны четко передавать идею эффективности. Что касается взаимодействия и контактов МОТ с другими многосторонними организациями, представители группы работников указывали, что такие взаимосвязи должны углублять, а не выхолащивать смысл понимания и уважения уникального трехстороннего мандата МОТ; это особенно важно для того, чтобы обеспечить полноценный учет приоритетов МОТ и потребностей трехсторонних участников Организации в программах «единства действий» в рамках ООН на национальном уровне.

55. И наконец, некоторые правительственные представители потребовали разъяснений относительно упоминания в разделе, посвященном «последующим действиям», доклада об оценке. Бюро разъяснило, что, как и в случае с механизмом реализации Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда, это традиционное юридическое положение, которое позволило бы Конференции оценить эффективность данного авторитетного документа в целом. Представители нескольких правительств указали, что такая оценка не должна возлагать на государства-члены дополнительную нагрузку с точки зрения направления докладов и в первую очередь должна касаться мер со стороны Бюро, в том числе в области технического сотрудничества.

Заключение

56. По завершении консультаций по предварительному проекту Бюро постаралось подготовить пересмотренный текст документа, в котором бы учитывались все вышеизложенные предложения. Текст был структурно видоизменен, с тем чтобы преамбула более точно указывала на основную задачу этого документа и чтобы в разделе II более

четкое отражение нашел принцип сбалансированности мнений, высказанных в ходе консультаций. В целях упрощения текста и придания ему более удобочитаемой формы, отвечающей требованиям более широкой аудитории помимо МОТ, Бюро перенесло все функционально значимые подробности из раздела III в приложения, как это было предложено рядом трехсторонних участников в ходе консультаций. Более того, Бюро учло ряд более конкретных предложений редакционного характера в тех случаях, когда по ним не высказывалось возражений, а также постаралось сохранить уравновешенность текста и в максимально возможной мере согласовать между собой те пункты, по которым высказывались различные мнения. Окончательный проект авторитетного документа, который будет направлен на рассмотрение Конференции, приводится в начале настоящего доклада.

Координационная группа Административного совета

57. По завершении дискуссий по предварительному проекту документа в ходе февральских консультаций 2007 года был разработан процедурный порядок проведения совещания Координационной группы Административного совета 13 марта и неформального подготовительного совещания 7 марта. В соответствии с устным отчетом, представленным Административному совету в ноябре 2007 года (п. 11), отмечалось, что состав Координационной группы будет предусматривать восемь членов от каждой группы; при этом было рекомендовано, чтобы она не носила закрытого характера и чтобы другие члены и трехсторонние участники имели право принимать в ней участие.

Периодические обзоры заданной цикличности

58. Координационная группа будет отвечать за вопросы управления и потенциальных возможностей, главным образом тех, которые касаются проведения периодических обзоров заданной цикличности в ходе своих заседаний в марте месяце. Однако, в соответствии с программой работы, ближе к концу консультаций, проведенных в феврале месяце, предварительно был обсужден документ, касающийся периодических обзоров, переданный Бюро для информации.⁵ Бюро указало, что этот документ представляет собой лишь предварительный текст, который будет дополнен, помимо прочего, разделом, посвященным возможным взаимосвязям между периодическими обзорами заданной цикличности и механизмам реализации Декларации 1998 года, учитывая тот факт, что в настоящее время уже подготовлено введение экспертов-советников по Декларации МОТ по составлению ежегодных докладов, которое должно быть рассмотрено Административным советом на его мартовской сессии 2008 года.

59. Первоначальные замечания, касающиеся документа, посвященного периодическим обзорам заданной цикличности, сформулированные трехсторонними участниками, касались следующих аспектов. Подчеркивалось, что основной целью и задачей периодических обзоров заданной цикличности должны быть выявление потребностей государств-членов и оценка результативности действий МОТ по удовлетворению этих нужд. Некоторые правительства высказали озабоченность по поводу дополнительной нагрузки с точки зрения подготовки докладов независимо от указаний, содержащихся в Дополнении 1 к документу, о том, что основой информации при подготовке периодических обзоров заданной цикличности будут служить Общие обзоры, имеющие более широкую сферу охвата вследствие большего числа рассматриваемых актов, но

⁵ *Схема проведения периодических обзоров: параметры, касающиеся ее возможной структуры* (см. Приложение III).

применение упрощенной процедуры ответа на вопросники предусмотрено в статье 19. Другие участники высказали предостережение по поводу того, что важно не заикливаться на проблеме дополнительной нагрузки по подготовке докладов, а подчеркивать важность проведения периодических обзоров заданной цикличности в долгосрочном плане. Однако, с тем чтобы достаточно глубоко и широко рассмотреть вопрос о внедрении системы проведения периодических обзоров, многими правительствами было сочтено важным получить дополнительную информацию относительно затрат/экономии средств в связи с такими обзорами.

60. С учетом вышеуказанного пожелания, Бюро завершило подготовку документа о проведении периодических обзоров заданной цикличности (приводится в Приложении III), включив в него информацию, касающуюся расчетных затрат на проведение периодических обзоров, заимствовав цифры из уже подготовленных докладов на Конференцию, а также дополнив этот документ приложением относительно взаимосвязей с механизмом реализации Декларации 1998 года.

VII. Возможная форма авторитетного документа

Возможная форма документа

61. Включив этот пункт в повестку дня сессии Конференции 2008 года, Административный совет указал на возможную форму акта для его рассмотрения: цель заключалась в том, чтобы «продолжить обсуждение вопросов, касающихся укрепления потенциальных возможностей МОТ и возможного принятия авторитетного документа, который мог бы принять форму декларации или любого другого соответствующего акта совместно с любыми надлежащими мерами реализации и придания им нужного характера».¹ Хотя форма акта, в конечном счете, и будет зависеть от функциональных возможностей акта по решению Конференции, уместно напомнить о некоторых имеющихся отношении к делу аспектах контекста обсуждения данного вопроса на сессии Конференции 2008 года, которые уже обсуждались в ходе консультаций, проведенных в октябре 2007 года.

62. Тот факт, что пункт, касающийся настоящего обсуждения, был включен в повестку дня сессии Конференции 2008 года, исключил возможность рассмотрения придания в настоящее время данному документу формы нормативного акта² – конвенции, рекомендации или протокола к конвенции.³ Тем не менее, хотя по форме документ не может формально требовать или рекомендовать проведения определенных действий, как в случае с конвенцией или рекомендацией, он, тем не менее, может авторитетно подтвердить обязательства, в принципе, и способствовать достижению некоторых практических результатов.

Заключения, резолюции и декларации

63. В практике МОТ признаются три основных пути проявления результатов обсуждения ненормативного характера того или иного пункта, конкретно включенного в повестку дня Конференции: заключения, резолюция или декларация. Возможно, было бы полезно сопоставить эти три формы и, в частности, рассмотреть процедуры их принятия, их юридический характер и практические последствия.

¹ GB.300/2/1 (ноябрь 2007), п. 8. На сессии Конференции 2007 г. Административному совету было предложено включить в повестку дня сессии Конференции 2008 г. соответствующий пункт на этот счет. См. резолюцию об укреплении потенциальных возможностей МОТ, *Provisional Record* № 23, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007, п. 2 а).

² Процедура рассмотрения таких нормативных актов требует проведения подготовительных этапов, нуждающихся в более длительном времени, включая сбор информации, касающейся законодательства и практики различных стран, посредством направления им вопросника (см. раздел E Регламента Международной конференции труда).

³ К настоящему времени МОТ приняла пять протоколов. Как и конвенции, протоколы являются международными соглашениями, подлежащими ратификации. По опыту МОТ, протоколы использовались и используются в целях внесения поправок или дополнений в ту или иную конвенцию, к которой они принимаются, причем протокол не заменяет собой и не отменяет соответствующую конвенцию.

64. В контексте Конференции термин «заклучения» обычно используется в отношении общего резюме мнений и предложений, касающихся дальнейших действий, сформулированных в ходе обсуждения вопроса в рамках технического комитета, который направляет окончательный документ для принятия Конференцией. После того, как он был принят Конференцией актом, требующим лишь простого большинства голосов, заключения представляют собой коллективно сформулированные мнения Организации. В зависимости от их сферы охвата и конкретных условий отдельные пункты таких заключений могут иметь последствия оперативного характера для Организации или ее государств-членов или для тех и других.

65. Резолюции Конференции, принимаемые на основе решения, требующего простого большинства голосов, следуют различным процедурам и различаются по сфере своего охвата, а также своим последствиям как с юридической, так и с оперативной точек зрения. Некоторые резолюции принимаются по конкретным предложениям, выдвигаемым техническими комитетами, а другие могут представляться непосредственно пленарному заседанию Конференции или через один из ее постоянных комитетов.⁴ В резолюции может рассматриваться какой-либо конкретный вопрос, в том числе касающийся конкретного пункта повестки дня, или в ней может затрагиваться общая проблема, находящаяся в сфере компетенции Организации. Некоторые резолюции могут направляться на рассмотрение Административного совета, правительств или иных других органов, не создавая при этом никаких конкретных юридических обязательств. Такого рода резолюции могут носить консультативный характер, который может усиливаться в случае их принятия единогласно или широким консенсусом. Некоторые резолюции ценны тем, что они рассматриваются в качестве прецедентов изъявления воли государств-членов на Конференции; с течением времени такие резолюции могут приобрести более авторитетный характер в том случае, если они получают общую поддержку или становятся общеприменимыми. Опять-таки, другие резолюции могут иметь юридические последствия, как, например, те, в которых рассматриваются финансовые обязательства государств-членов в соответствии со статьей 13 Устава.

66. По практическому опыту Конференции, форма декларации применяется значительно реже. В соответствии с общепринятой в ООН и МОТ практикой, декларация является открытым и свободным выражением строгих и долговременных обязательств на самом высоком уровне. Декларация рассматривается как «официальный и торжественно принятый акт, подходящий для редких случаев, когда провозглашаются принципы непреходимой важности»,⁵ как указывалось на сессии Конференции 1998 года, а также в ходе первого обсуждения данного вопроса в прошлом году.⁶ Безусловно, за всю историю Организации подобного рода деклараций было принято всего несколько: Филадельфийская декларация, а также декларации о равенстве возможностей трудящихся-женщин, об апартеиде и об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Филадельфийская декларация представляет собой отдельный случай, поскольку двумя годами позднее после принятия этой декларации Конференцией, она вошла в Устав МОТ наряду с пакетом уставных поправок, принятых в 1946 году.

⁴ Можно сравнить, например, статьи 15 и 63 Регламента Международной конференции труда.

⁵ Меморандум Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, E/CN.4/L.610 (1962).

⁶ 1998 г., в контексте обсуждения Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда: доклад VII, *Обсуждение возможной декларации Международной конференции труда об основополагающих правах и ее соответствующего механизма реализации*, глава III; 2007, в ходе первого обсуждения данного вопроса: доклад V.

Последствия принятия декларации

67. Вопрос о правовом характере декларации может быть рассмотрен, во-первых, с точки зрения ссылки на саму Организацию и, во-вторых, с точки зрения ссылки на ее государства-члены. Что касается Организации, торжественно принятая Конференцией декларация является актом, налагающим обязательства на Организацию в целом. Обсуждение данного вопроса в ходе текущей сессии Конференции открывает возможность придать больший авторитет и значимость целям и задачам Организации, указав на важность всего ее мандата в контексте глобализации. В том случае, если такому документу будет придана форма декларации, он будет иметь юридические последствия с точки зрения всех органов Организации – Конференции, Административного совета и Международного бюро труда; тем самым, декларация будет аналогична резолюции.

68. Что касается государств-членов, такая декларация послужила бы действенным консультативным руководством и вдохновила бы их на проведение необходимой политики и практических мероприятий, в том числе при содействии Организации. Хотя в ней и будет подчеркиваться важность принципов, заложенных в Уставе и в Филадельфийской декларации, акт в форме декларации не будет устанавливать, да и не может устанавливать новых или более исчерпывающих обязательств ни прямо, ни косвенно. Сама природа такого акта, по сути своей декларативная, не может налагать или изменять правовые обязательства, возникающие в связи с Уставом или ратифицированными конвенциями, и не может предоставлять авторитетного толкования уставных обязательств государств-членов Организации.⁷

69. Таким образом, декларация служит руководством к действию для государств-членов в соответствии с уже принятыми ими обязательствами и содействует сотрудничеству как между ними, так и при содействии Организации, поскольку последняя стремится достичь целей и решить задачи, поставленные в рамках своего первоначального мандата в современных условиях.

70. Практический эффект декларации, принятой Конференцией, зависит от того контекста, в котором она принимается, а также от любых положений, предусмотренных механизмом ее реализации, установленным во время ее принятия. К примеру, декларация, касающаяся апартеида, предусматривала подготовку специального доклада генерального директора по мониторингу ситуации в рамках постоянного пункта повестки дня Конференции. В результате, такой доклад мог направляться на рассмотрение и обсуждение специально созданного для этого комитета, что позволяло проводить целенаправленный и интерактивный обмен мнениями в самом комитете, а не в ходе пленарных заседаний.

71. Аналогично этому, в отношении более позднего акта – Декларации 1998 года, ею предусматривалось проведение в жизнь ее положений в соответствии с мерами, конкретно определенными в ее приложении (Декларация 1998 года, п. 4). В свою очередь, механизм реализации Декларации 1998 года, включенный в приложение, предусматривал пересмотр функционирования этого механизма «в свете приобретенного опыта и ... оценки того, достигнута ли надлежащим образом цель ...» (приложение, раздел IV, п. 2).

Возможная форма последующих мер

72. Как указывалось выше, что касается Декларации 1998 года, все подробности механизма ее реализации были приведены в приложении к ее основному тексту, а порядок функционирования этого механизма, изложенный в приложении, был подчинен

⁷ В самом Уставе предусмотрено, что лишь Международный суд обладает полномочиями интерпретировать полномочия государств-членов в соответствии с Уставом (статья 37).

отдельному обзору со стороны Конференции. Опыт МОТ принятия различных конвенций и рекомендаций, свидетельствует о полезности подобных приложений для включения в них технических подробностей или установления процедур и практики, касающихся конкретной тематики соответствующих актов.

73. Опыт показывает, что включение в акт приложения придает ему определенную гибкость благодаря не только подтверждению фундаментального и устойчивого характера основного акта, к которому этого приложение относится, но и позволяет отделить подробности, которые могут носить более временный, с точки зрения применения, характер. Приложение может быть предметом отдельного порядка проведения обзора и внесения поправок. Там, где это было необходимо, в приложение включалось конкретное положение, касающееся его юридической силы. Однако, общепринятым правилом правового толкования является то, что приложение является неотъемлемой частью акта, к которому оно относится, и поэтому приложение имеет тот же, что и сам акт, правовой характер, за исключением тех случаев, когда в него включаются положения, конкретно указывающие на обратное. Но даже в последнем случае полезно внести в текст ясность, указав на намерения, как это было сделано в Декларации 1998 года, в которую было включено положение, однозначно указывающее на то, что ее приложения являются неотъемлемой частью декларации.

74. В том случае, если механизм реализации предусмотрен непосредственно в тексте основного акта или он предусмотрен приложением, его практический резонанс, главным образом, будет зависеть от той правовой основы, на которой он построен. Как указывалось в связи с рассмотрением Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, основные особенности механизма реализации указанного акта можно было бы определить даже в условиях отсутствия указанной декларации на основе статьи 19 Устава МОТ.⁸

75. Аналогично этому, рассматриваемые в настоящем контексте предложения предусматривают применение положений, закрепленных в статье 19 Устава, относительно направления докладов, с тем чтобы скорректировать пути, благодаря которым Организация осуществляет свою деятельность во имя достижения целей и решения поставленных задач. Этого можно было бы также добиться и без принятия новой декларации. Например, Административный совет мог бы воспользоваться возможностью, предусмотренной в пунктах 5 e) и 6 d) статьи 19 по сбору информации в целях проведения регулярных обзоров заданной цикличности по актам, которые имеют отношение к рассматриваемой задаче, как это было сделано *mutatis mutandis* в рамках механизма реализации Декларации 1998 года. Тот факт, что такая возможность предусмотрена и разъяснена в рамках механизма реализации возможной декларации, о которой идет речь в данном случае, не меняет круга обязательств государств-членов, возникающих в связи с Уставом, и не предусматривает разработку никакого дополнительного акта, обладающего правовым статусом помимо того, который уже существует.

Название

76. Несмотря на то, что название акта с нормативной точки зрения не имеет никакого значения, согласно международному праву, оно может служить его цели и сфере охвата. В этой связи практический опыт международных организаций позволяет предусмотреть ряд альтернатив относительно названия рассматриваемого документа, который в любом случае будет назван так, как Конференция сочтет нужным с учетом мнения членов Комитета.

⁸ МОТ: *Обсуждение возможной декларации Международной конференции труда об основополагающих правах и ее соответствующего механизма реализации*, доклад VII, Международная конференция труда, 86-я сессия, Женева, 1998, глава III.

77. На межправительственном уровне в отношении основных актов уставного характера, нацеленных на то, чтобы воплотить в них основополагающие элементы социального или политического «контракта», использовалось название «хартия». Этот термин применялся и используется в настоящее время в отношении актов, в которых закреплены основные ценности и принципы, разделяемые членами или подписавшими сторонами, и, в большинстве случаев, используемые для того, чтобы вдохновлять и направлять конкретные действия соответствующих органов и членов.⁹

78. В ООН и МОТ в названиях деклараций Конференции, как правило, используется выражение «Декларация о» или «Декларация по», вслед за которым идет название, соответствующее конкретной теме, и в отдельных случаях ссылка также делается на место ее принятия, как в случае с Филадельфийской декларацией. Административный совет МБТ своему не носящему обязательного характера документу, посвященному многонациональным корпорациям, дал название «Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики».¹⁰

⁹ Этот термин принят также в декларациях, принимаемых на негосударственном уровне, как, например, Хартия принципов Всемирного социального форума (2002) и Хартия ведения бизнеса МТП в целях устойчивого развития (1990).

¹⁰ Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая Административным советом Международного бюро труда на его 204-й сессии (Женева, ноябрь 1977), с поправками, принятыми на 279-й сессии (ноябрь 2000) и 295-й сессии (март 2006).

VIII. Другие вопросы и заключительные замечания

79. С учетом дефицита времени по причине широкого мандата Конференции и в соответствии с программой работы, согласованной и утвержденной в ходе октябрьских консультаций, первоочередной задачей была разработка проекта положений, касающихся содержания и формы авторитетного документа. При этом четко осознавалось то, что приоритетное рассмотрение данного вопроса не должно проходить за счет ослабления внимания другим вопросам, в частности, проблемам, связанным с потенциальными возможностями и управления, которые также являются частью мандата и должны рассматриваться в целях достижения консенсуса.

80. Как указывалось выше, наиболее прочной гарантией того, что эти вопросы будут учтены, был бы сам авторитетный документ, в котором были бы установлены рамки под контролем самой Конференции, включающие конкретные указания в адрес Административного совета и Бюро относительно рассмотрения и принятия решений по этим вопросам; Бюро было бы предложено рассматривать время от времени практические последствия авторитетного документа, и в том числе аспекты, связанные с практическими мерами по его проведению в жизнь со стороны Организации.

81. Как предусматривается программой работы, в ходе подготовки к обсуждению на Конференции отдельные документы/краткие резюме должны быть подготовлены и направлены на рассмотрение Административного совета, которому предстоит решить некоторые проблемы, а Бюро должно было подготовить отдельный документ, касающийся требований в отношении докладов и разработки возможных механизмов к февральским консультациям (Система проведения периодических обзоров: параметры возможных механизмов). Однако, как уже указывалось в устном отчете, представленном в ходе октябрьских консультаций Административному совету, что нашло подтверждение в ходе последующего принятия программы работы, развитие ситуации в отношении вопросов управления и потенциальных возможностей будет продолжаться и по завершении февральских консультаций в связи с запланированными совещаниями координационных групп Административного совета в ходе мартовской сессии Административного совета 2008 года (по причине сроков их проведения они не могли быть включены в настоящий доклад). Поэтому развитие ситуации в отношении вопросов управления и потенциальных возможностей будет отражено в дополнительном докладе, который будет подготовлен к началу Конференции в формате предварительного протокола.

82. Что касается проекта авторитетного документа, тот факт, что, в соответствии с предложениями, включенными в настоящий доклад, он должен быть распространен заблаговременно до начала Конференции, имеет то преимущество, что у трехсторонних участников остается достаточно времени, чтобы тщательно обдумать поставленные вопросы и надлежащим образом подготовиться к обсуждению. Бюро готово представить любые дальнейшие разъяснения или провести дополнительные консультации, которые могут потребоваться. Это также может предоставить возможность заблаговременно решить вопрос о наиболее рациональном порядке обсуждения проекта авторитетного документа. Конференции предстоит выполнить свое обязательство относительно применения наиболее эффективного порядка обсуждения.

Приложение I

Резолюция и заключения Комитета об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007 г.)

Резолюция об укреплении потенциальных возможностей МОТ

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 96-ю сессию 2007 года,

проведя общее обсуждение на основе Доклада V – *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации,*

1. Принимает следующие заключения.

2. Предлагает Административному совету, приняв во внимание доклад Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ:

- a) принять решение о включении в повестку дня 97-й сессии Конференции (2008 г.) вопроса о последующих действиях по итогам состоявшегося обсуждения проблем укрепления потенциальных возможностей МОТ и о рассмотрении предложений, касающихся формы и содержания возможного проекта авторитетного документа, возможно, в форме декларации или другого соответствующего акта, а также о принятии любых других надлежащих последующих мер и придания им нужного характера;
- b) проводить необходимые меры по выполнению программы деятельности с учетом интересов трехсторонних участников, которые были выражены в ходе работы Комитета в отношении расширения потенциальных возможностей Организации по удовлетворению потребностей ее трехсторонних участников в контексте глобализации;
- c) проследить за проведением мер по другим соответствующим вопросам, как это предусмотрено в следующих ниже заключениях.

3. Предлагает генеральному директору:

- a) принять меры, направленные на проведение максимально широких консультаций между трехсторонними участниками Организации, включая консультации между сессиями, результаты которых должны позволить Административному совету определить соответствующий пункт повестки дня таким образом, чтобы создать наилучшие условия для достижения консенсуса на Конференции;
- b) подготовить и не позднее чем за два месяца до открытия 97-й сессии Конференции (2008 г.) распространить доклад, который бы включал элементы проекта текста авторитетного документа, который был бы предложен для рассмотрения, а также в должной мере учитывал мнения, высказанные в ходе текущей сессии Конференции и любых последующих консультаций.

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ

1. Комитет провел обсуждение на основе Доклада V, озаглавленного: Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации.

2. Без ущерба мнениям, высказанным в индивидуальном порядке государствами-членами, суть которых воспроизводится подробно в его докладе, Комитет принял следующие заключения.

3. Комитет согласился с тем, что необходимо признать и вновь подтвердить важность в контексте интенсификации процесса глобализации целей и задач МОТ, с учетом того как они сформулированы в Уставе и Филадельфийской декларации, дополнены Декларацией 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и нашли отражение в Программе достойного труда. Он также согласился с тем, что в условиях постоянно происходящих изменений трехсторонний диалог между правительствами и представительными организациями работодателей и работников должен рассматриваться как важнейшее средство эффективного решения стратегических задач на национальном, региональном и международном уровнях.

4. Хотя предложения, содержащиеся в Докладе V исчерпывающим образом не охватывают всех аспектов пункта повестки дня, Комитет признал, что акцент, сделанный на трех основных параметрах управления важен для решения задачи, заключающейся в укреплении потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия своим государствам-членам. Было высказано понимание того, что необходимо учитывать организационные последствия для МОТ и возможностей МБТ, в том числе для Административного совета. В этом контексте несомненное значение приобретают процессы, проистекающие в сфере управления МОТ, такие как пересмотр полевой структуры, методы управления, ориентированные на конечные результаты, и пересмотр программного цикла. Ни в коем случае предлагаемые реформы не должны привести к ослаблению действующих в МОТ процедур, включая те из них, которые касаются нормотворческой деятельности и контрольных механизмов.

5. Во-первых, что касается возможности применения периодических обзоров заданной цикличности, широкое признание получила идея о том, что такая возможность открывает перспективы предоставления на регулярной основе трехсторонним участникам, а также широкой общественности уточняемых аналитических данных о тенденциях и политике, касающихся стратегических задач. Такие обзоры служили бы также делу укрепления базы знаний и аналитических возможностей МБТ. В первую очередь, трехстороннее обсуждение на ежегодной основе в рамках Международной конференции труда дальнейших оперативных отчетов (докладов) подобного рода способствовало бы более тесной увязке потребностей трехсторонних участников и стимулировало бы процесс отбора приоритетных направлений дальнейших действий, включая нормотворческие усилия. Рассмотрение этих отчетов (докладов) могло бы позволить систематически оценивать актуальность этих приоритетных ориентиров и последствия мер, предпринятых в целях достижения этих ориентиров с надлежащим учетом информации, поступающей от трехсторонних участников.

6. Возможность подготовки этих отчетов (докладов), их структуры и их анализ, а также их увязка с общими обзорами, осуществляемыми в соответствии со статьей 19 Устава, должна стать предметом более тщательного обсуждения в Административном совете, чтобы такая процедура, если она будет принята, не повлекла за собой непосильной нагрузки для МБТ и не стала дополнительным бременем для государств-членов с точки зрения их обязательства направлять доклады. Комитет отметил, что такой порядок существенным образом упростил бы процесс отбора Административным советом вопросов для включения в повестку дня Конференции.

7. Во-вторых, что касается вопроса о содействии более комплексному подходу к решению стратегических задач в рамках Организации, с точки зрения интересов ее трехсторонних участников и для деятельности МБТ, широко высказывались сходные мнения о том, что внедрение такого комплексного подхода является явной необходимостью, учитывая взаимозависимый и взаимодополняемый характер этих задач. Это в полной мере соответствовало бы также самой концепции достойного труда и согласовывалось бы с широкой поддержкой, которой пользуется Программа достойного труда как внутри, так и вне Организации.

8. Такой комплексный подход сыграл бы также ключевую роль в деле содействия согласованности в процессе формулировки страновых программ достойного труда (СПДТ) с должным учетом конкретных потребностей и особенностей той или иной страны. Административный совет, таким образом, может пожелать установить соответствующий институциональный механизм пересмотра СПДТ, с тем чтобы обеспечить необходимый баланс, а также на национальном уровне добиться большей согласованности этих программ, чтобы придать им более эффективный характер и более тесно увязывать их с программами других соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций (ООН) и многосторонних агентств, при этом оказывая на них воздействие. Опыт, накопленный в ходе проведения СПДТ, может также обогатить процесс проведения периодических обзоров заданной цикличности.

9. Конкретные примеры того, каким образом комплексный подход может оказать благотворное воздействие с точки зрения социального прогресса, устойчивого развития и сокращения масштабов бедности, поможет убедить всех государств-членов в достоинствах такого подхода. Поэтому Административный совет может пожелать рассмотреть вопрос о том, каким образом можно использовать уже имеющийся и вновь накапливаемый опыт проведения обследований по странам, чтобы заложить прочные основы согласования добровольных страновых программ, нацеленных на углубление понимания взаимосвязей между этими задачами, а также на взаимообогащение опытом друг друга и расширения передовой практики. Возможность и конкретный порядок преобразования такой добровольной системы проведения обзоров равными и самооценки должны, в случае необходимости, быть рассмотрены Административным советом.

10. МОТ должна расширить свою базу знаний и технических навыков, усовершенствовать процесс сбора данных и их обработку, а также расширить свои аналитические возможности во всех областях как в штаб-квартире, так и в регионах. Исследовательская деятельность МОТ и разработка политики должны быть высшего качества и должны оцениваться с учетом их эффективности, которая бы соответствовала ее задачам и практическому проведению мероприятий в рамках Программы достойного труда. Благодаря этим средствам МОТ приложит максимум усилий к тому, чтобы стать глобальным головным центром. Трехсторонняя структура МОТ предоставляет ей уникальные сравнительные преимущества и укрепляет доверие к Организации, в том что касается извлечения уроков в ходе проведения обследований и учета результатов страновых обзоров.

11. Прочная сеть трехсторонних участников является сердцевинной эффективной деятельностью МОТ. МОТ должна прилагать дополнительные усилия к расширению потенциальных возможностей своих трехсторонних участников, чтобы дать им возможность постоянно стремиться к решению задач МОТ и к реализации целей Программы достойного труда в контексте глобализации, а также удовлетворять потребности своих трехсторонних участников.

12. Была сделана ссылка на тот факт, что Глобальная программа занятости, единодушно принятая Административным советом, предоставляет важные рекомендации трехсторонним участникам и МБТ по реализации Программы достойного труда.

13. В-третьих, что касается партнерств, действующих в рамках целей достойного труда, с заинтересованными сторонами, о чем речь идет в главе 4 Доклада V, было достигнуто согласие относительно того, что, хотя задачи и методы МОТ сегодня актуальны, как никогда ранее, необходимо учитывать не только новый контекст процесса глобализации,

но и существование таких действующих лиц, которые оказывают все более ощутимое влияние на этот процесс. Указывалось, что в июле 2006 года в Заявлении министров Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС) отмечалось, что достойный труд должен быть единой задачей всей системы Организации Объединенных Наций и других многосторонних учреждений. Было сочтено важным, чтобы трехсторонняя природа МОТ использовалась для содействия более глубокому осознанию и пониманию характера соответствующих партнерств и необходимости их расширения – партнерств с новыми действующими лицами в поддержку усилий МОТ по укреплению институциональных возможностей государств-членов по достижению стратегических целей достойного труда. Административному совету предстоит проанализировать средства, благодаря которым такие партнерства могут быть в дальнейшем расширены и деятельность которых станет более эффективной.

14. В контексте реформ в рамках ООН и подхода «Единство действий» было согласовано, что государства-члены и МОТ должны стремиться к тому, чтобы процесс реформ вел к укреплению МОТ и ее трехсторонней структуры и практики на всех уровнях и что ее трехсторонний характер должны предопределять отбор и формы проведения оперативной деятельности Организацией. Это должно также относиться к партнерствам в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также способствовать комплексному подходу к программной деятельности.

15. В предварительном порядке был рассмотрен вопрос о том, должна ли Организация принять «авторитетный документ», отражающий вновь подтвержденную верность ее государствам-членам задачам и методам Организации, что является стимулом для них добиваться решения этих задач и придерживаться необходимых методов во всей их совокупности, что соответствует духу Программу достойного труда, которую они поддержали.

16. Были достигнуты договоренности о том, что Административный совет должен рассмотреть вопрос о включении в повестку дня следующей сессии Международной конференции труда (2008 г.) пункта, который бы позволил продолжить и завершить дискуссии, проведенные на текущей сессии Конференции, и рассмотреть вопрос о возможном принятии соответствующего авторитетного документа, возможно, в форме декларации или другого соответствующего акта, а также о принятии любых других надлежащих последующих мер и придания им нужного характера.

17. В этих целях МБТ необходимо на более раннем этапе принять необходимые меры, которые бы позволили провести максимально широкие консультации среди трехсторонних участников, в том числе консультации между сессиями. Это позволило бы Административному совету определить соответствующий пункт повестки дня таким образом, чтобы создать наилучшие условия для достижения консенсуса на Конференции.

Приложение II

Элементы проекта возможного авторитетного документа (декабрь 2007 г.)

ЭЛЕМЕНТЫ ПРОЕКТА ВОЗМОЖНОГО АВТОРИТЕТНОГО ДОКУМЕНТА

ИСТОЧНИКИ

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 3 – ранее статья 41 первоначального текста Устава МОТ (1919), также известная как «статья работников»

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 3

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 12

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/1: Итоги Всемирной встречи на высшем уровне 2005 г., п. 47 – доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, введение, 3-й пункт

Доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (2004), п. 73 – документ GB.295/16/5(Rev.), март 2006, п. 17

Предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 ii)

Преамбула

Международная конференция труда, собравшаяся в Женеве на свою 97-ю сессию,

Напоминая:

– об Уставе МОТ и, в частности, его преамбуле, «Международной хартии труда» (1919 г.) и Филадельфийской декларации;

– о Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 г.);

– о Глобальной программе занятости, одобренной Административным советом Международного бюро труда (2003 г.);

– о факте признания Международной организацией труда и за ее пределами значения достойного труда для достижения Целей развития тысячелетия, упразднения бедности, удовлетворения основных потребностей и содействия гендерному равенству;

Осознавая беспрецедентные возможности, которые открываются для улучшения благосостояния работников и народов в связи с развертыванием технологий, распространением идей, товаров и услуг и перемещением людей в рамках глобальной экономики;

Убежденная в том, что усилия государств-членов, направленные на реализацию этих возможностей, не достигнут цели, если одновременно в них не будут учитываться:

КОММЕНТАРИИ

Общая поддержка в течение всей дискуссии на МКТ (Provisional Record № 23 (МКТ, 2007)) и в ходе процесса консультаций (консультации, октябрь 2007)

Внимание, привлеченное Аргентиной к достойному труду как основному инструменту сокращения масштабов бедности (консультации, октябрь 2007)

ИСТОЧНИКИ

Филадельфийская декларация, раздел III d) – доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации (2004), пп. 206-207

Преамбула Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998)

Доклад V (МКТ, 2007), п. 3

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, I/A, 1-й маркер

GB.295/16/5(Rev.), март 2006, п. 12

Филадельфийская декларация, раздел III a), b), c) и d) – ГПЗ (2003), GB.286/ESP/1 (Rev.), в частности, п. 29 – Министерская декларация ЭКОСОС, 5 июля 2006, E/2006/L.8. – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), примечание 7

КОММЕНТАРИИ

– огромные человеческие и социальные издержки внутри государств и за их пределами, связанные с высокими темпами перемен по причине глобализации и технологических изменений;

– необходимость наращивания индивидуальных и коллективных возможностей, содействия достижению единства общества и стабильности его институтов и правопорядка, что позволит придать этим усилиям устойчивый и действенный характер;

– высокая, всеобщая цель обеспечения социальной справедливости и раздела указанных затрат и благ;

Убежденная, что:

– для удовлетворения потребностей и решения задач, указанных выше, содействие ценностям свободы, человеческого достоинства, борьбы с дискриминацией, диалога и солидарности, лежащих в основе деятельности Организации, а также решения конкретных задач, закрепленных в Уставе Международной организации труда и развитых в соответствующих актах, становится необходимым как никогда ранее;

– усилиям, содействующим этим ценностям и задачам, следует придавать новую силу и повышать степень их прозрачности и эффективности на основе комплексной и согласованной стратегии/политики в отношении достойного труда;

Принимает настоящий документ, который может называться ...

I. Принципы, касающиеся расширения содействия в достижении целей МОТ посредством комплексной и согласованной стратегии в отношении достойного труда

А) Государства-члены Организации признают, что в современных условиях возрастающих темпов перемен их приверженность принципам и целям, закрепленным в Уставе МОТ, требует дальнейших усилий, нацеленных на решение четырех нижеуказанных стратегических задач, которые были определены как основы стратегии достойного труда:

i) [превращение занятости в кардинальное направление экономической и социальной политики и] создание условий, в которых:

– отдельные лица могут развивать и совершенствовать свои навыки, необходимые для продуктивной занятости, в интересах достижения личных целей и общего благополучия;

Внимание, привлеченное Европейским союзом к справедливой глобализации (консультации, октябрь 2007)

Provisional Record № 23 (МКТ, 2007)

Provisional Record № 23 (МКТ, 2007) + см., в частности, п. 157 (Нигерия), целесообразность уточнения цели МОТ – поддержка Европейским союзом подготовки содержательного и прозрачного справочного документа (трехсторонние консультации, 16-17 октября 2007)

Предложение работников довести суть стратегических задач до широкой общественности (предложение работников, ноябрь 2007) – Шри-Ланка (Административный совет, ноябрь 2007, пункт 2)

Вклад работодателей в ходе консультаций, октябрь 2007

ИСТОЧНИКИ

Версальский договор (1919), часть XIII, статья 41 – Филадельфийская декларация, раздел III f), g), w) и i) – Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, общий комментарий № 19, право на социальное обеспечение (статья 9), 23 ноября 2007

Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998)

Резолюция о трипартизме и социальном диалоге (2002) – доклад V (МКТ, 2007), п. 39

Преамбула Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998)

Доклад V (МКТ, 2007), пп. 74-75 + Приложение I, I/B, 1-й пункт ii) – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 ii)

КОММЕНТАРИИ

– предприятия поощряются к тому, чтобы расширять возможности занятости для всех;

ii) разработка мер социальной [и трудовой] защиты, которые, по мере необходимости, адаптируются к национальным условиям и преследуют цель:

– последовательно расширять систему социального обеспечения для всех [нуждающихся] и предоставлять динамичные гарантии защищенности, чтобы удовлетворять новые потребности и преодолевать проблемы, связанные с высокими темпами технологических и экономических изменений;

– обеспечивать безопасные и достойные условия труда, учитывая базовые требования, содержащиеся в вышеупомянутой «Международной хартии труда», и законные ожидания заинтересованных лиц на получение справедливой доли материальных благ, которые они помогают создавать;

iii) содействие социальному диалогу как необходимому результату трипартизма и надлежащему способу:

– приведения решений стратегических задач в соответствие с потребностями и возможностями каждой страны;
– перевода экономического развития в русло социального прогресса и наоборот с учетом соответствующих международных трудовых норм;

iv) утверждение основополагающих прав в сфере труда как основных прав человека и благоприятного условия, без которого ни одну из стратегических задач нельзя решить удовлетворительно и нарушение которого не может использоваться как законный источник сравнительных преимуществ.

В) Государства-члены также признают и заявляют, что:

i) вышеуказанные задачи неделимы, взаимозависимы и взаимодополняемы. Неспособность решать любую из них замедлит ход решения других задач. Чтобы добиться оптимальных результатов, усилия, содействующие решению этих задач, должны в соответствии со стратегией достойного труда стать частью единой, согласованной и комплексной политики, охватывающей и другие области, такие как промышленность, сельское хозяйство, образование, сфера услуг, здравоохранение, торговля и другие;

Предложение работников по СИЛК, ноябрь 2007

Предложение работников по СИЛК, ноябрь 2007 – консультации работодателей, октябрь 2007

Вопрос был поднят в ходе обсуждения документа GB.295/16 представителем Канады (март 2006)

Была выражена поддержка необходимости учитывать взаимозависимость задач: предложение работников по СИЛК, ноябрь 2007 – консультации работодателей, октябрь 2007 – комментарии Правительства Соединенных Штатов Америки по СИЛК (30 ноября)

ИСТОЧНИКИ

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, I/B, 2-й пункт – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii)

Преамбула Устава МОТ – Филадельфийская декларация, раздел I с) – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii) – доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, I/B, 3-й пункт

Документ GB.295/16/5(Rev.), п. 18 – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii)

Предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii)

Предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii) – доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, I/B, 4-й пункт

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/B, 3-й пункт – предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 17

Доклад V (МКТ, 2007), п. 23

ii) конкретное содержание и относительное значение стратегических задач свободно определяются государствами-членами без ущерба для их существующих международных обязательств в сопредельных вопросах, с учетом:

- национальных обстоятельств, возможностей и приоритетов, а также предпочтений, которые заинтересованные стороны могут выражать посредством своих свободно выбираемых и представительных организаций;
- требований взаимозависимости, общности и солидарности в решении этих задач всеми государствами-членами, которые обуславливаются их членством в МОТ согласно ее Уставу и которые стали как никогда актуальными в контексте глобальной экономики.

II. Соответствующие роли государств-членов/трехсторонних участников и МОТ в содействии комплексной и согласованной политике/стратегии в отношении достойного труда

A) Государства-члены признают, что на них, в первую очередь, возложена ответственность за выполнение своих обязательств и оказание поддержки принципам и стратегии, отраженным в разделе I выше, что может быть реализовано различными способами, включая:

- i) перевод комплексной и согласованной стратегии в плоскость политики/плана действий, определяющих приоритеты последовательного решения стратегических задач с учетом национальных особенностей, а также соответствующих пожеланий, высказанных в рамках надлежащих консультаций с представительными организациями работников и работодателей;
- ii) разработку, с помощью МОТ в случае необходимости, показателей или статистических мер, учитывающих гендерные аспекты, в интересах объективного мониторинга и оценки результатов их усилий/политики;
- iii) отчетность по ратификации/соблюдению ими актов МОТ [на трехсторонней основе] для выправления любых недостатков или дисбаланса, которые могут существовать в нормативном охвате стратегических задач;

КОММЕНТАРИИ

Уточнение связано с тем, чтобы снять различные проблемы, поднятые в ходе консультаций: Китай (Административный совет, ноябрь 2007, п. 3) – комментарии Правительства Соединенных Штатов Америки по СИЛК (30 ноября)

Акцент на значении солидарности: предложение работников по СИЛК, ноябрь 2007

Текст снимает ряд проблем, связанных с тем, чтобы не создавать новых обязательств и не допускать вмешательства в сферу социальной политики: например, комментарии Правительства Соединенных Штатов Америки по СИЛК (30 ноября)

Provisional Record № 23 + см., в частности, Намибию (п. 32) и Нигерию (п. 109)

Provisional Record № 23 + см., в частности, Европейский союз (п. 100), Аргентину (п. 108), Данию (п. 110) и Швейцарию (п. 113)

Текст снимает проблему – недопустимо создавать обязательств ратификации: консультации работодателей, октябрь 2007

ИСТОЧНИКИ

Предварительный документ для консультаций по СИЛК (октябрь 2007), п. 15 iii) – доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/A, 3-й пункт

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/B, 3-й пункт

NB: вполне возможно поменять местами подразделы II/A) и II/B)

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/A, 1-й пункт

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 5

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/A, 2-й пункт

КОММЕНТАРИИ

Provisional Record № 23 + см., в частности, работодателей (пп. 14 и 123), Европейский союз (п. 127), страны северной Европы (п. 138)

ГРУЛАК (Административный совет, ноябрь 2007, пункт 2) – комментарии Правительства Соединенных Штатов Америки по СИЛК (30 ноября)

Общая поддержка выражена в ходе обсуждения на МКТ 2007 (Provisional Record № 23) и на последующих консультациях в октябре 2007

iv) обеспечение должного учета политики/плана действий их представителями на всех соответствующих/заинтересованных международных форумах, в случае необходимости путем создания в этих целях надлежащих процедур/механизмов;

v) стимулирование всеми надлежащими средствами, насколько это позволяют ресурсы, усилий других государств-членов по выполнению принципов и стратегии, указанных в разделе I выше, в частности, путем финансирования соответствующих действий и программ в сфере технического сотрудничества;

vi) установление процедур с целью проведения консультаций с представительными организациями работников и работодателей о возможных мерах, которые могут быть приняты согласно пунктам i)-v) выше.

B) В то же время, государства-члены твердо убеждены, что для эффективного выполнения вышеупомянутых обязательств, необходима сильная Организация с достаточным потенциалом и выделенными человеческими и финансовыми ресурсами для целей действенного руководства, координации и содействия их усилиям. В этой связи Организации следует пересмотреть и адаптировать свою институциональную практику и систему управления, чтобы:

i) наращивать свои потенциальные возможности посредством регулярных обзоров каждой из стратегических задач на Международной конференции труда:

- a) понимать реалии и потребности всех государств-членов;
- b) эффективно и действенно реагировать на потребности государств-членов, в частности, государств-членов, находящихся на более низком уровне развития:
 - используя все возможные способы действий, в том числе нормативные меры, техническое сотрудничество и исследовательский потенциал Бюро;
 - соответственно корректируя свои приоритеты и программы;
- c) объективно оценивать результаты своих программ;
- d) привлекать дополнительные ресурсы в поддержку точнее сформулированных приоритетов;

ii) оказывать поддержку усилиям государств-членов для совместного решения стратегических задач в соответствии с принципами и стратегией, указанными в разделе I выше:

ИСТОЧНИКИ

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 8

Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 9

ГПЗ (2003), GB.286/ESP/1 (Rev.), в частности, п. 20 – доклад V (МКТ, 2007), п. 108 + Приложение I, II/B, 4-й пункт

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, II/A, 2-й пункт iii) – Заключения об укреплении потенциальных возможностей МОТ (МКТ, 2007), п. 13

КОММЕНТАРИИ

a) путем расширения и совершенствования своей деятельности в сфере технического сотрудничества в рамках страновых программ достойного труда;
b) путем оказания общей экспертной помощи и поддержки, которые может запросить любое государство-член для определения политики/плана действий, а также путем оценки инновационных партнерств для их выполнения;
c) благодаря разработке соответствующих инструментов для объективной оценки результатов их усилий и воздействия, которое могут оказывать на эти усилия другие факторы и меры политики;

iii) расширять эмпирические знания о том, как стратегические задачи взаимодействуют друг с другом и влияют на устойчивость развития, а также обмениваться опытом и передовой практикой на региональном и международном уровнях в рамках:

a) специальных исследований с добровольным участием правительств и представительных организаций работников и работодателей в соответствующих странах;
b) любых общих схем(ы), как, например, коллегиальные оценки, которые заинтересованные государства-члены могут пожелать проводить;

iv) оказывать любую помощь, которую государства-члены могут запросить и которая будет им необходима для совместного содействия решению стратегических задач в рамках двусторонних или многосторонних соглашений, к которым они могут присоединяться или не присоединяться, при том понимании, что они могут свободно присоединяться к таким соглашениям с участием МОТ или без участия МОТ, если только это не отражается негативно на их обязательствах перед МОТ;

v) рассматривать возможности создания новых партнерств с другими соответствующими негосударственными субъектами или между ними при необходимости посредством национальных и международных организаций работников и работодателей для расширения знаний об операционных программах и деятельности МОТ, мобилизации их поддержки в любой уместной форме и содействия решению задач МОТ другими способами.

Provisional Record № 23 + см., в частности, Индонезию (п. 126), Канаду (п. 136) – Предложение работников по СИЛК, ноябрь 2007, с. 4

Комментарии Правительства Соединенных Штатов Америки по СИЛК (30 ноября)

ИСТОЧНИКИ

КОММЕНТАРИИ

III. Механизм реализации

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, III, 2-й пункт

А) Генеральный директор Международного бюро труда обеспечит направление настоящего документа:

- i) всем государствам-членам и, через них, представительным организациям работников и работодателей, имея в виду, что следует прилагать усилия на трехсторонней основе для распространения настоящего документа среди других заинтересованных кругов и широкой общественности;
- ii) международным организациям, обладающим опытом в смежных областях, на международном и региональном уровнях;
- iii) другим структурам, которые может определять Административный совет Международного бюро труда.

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, III, 4-й пункт

В) Генеральный директор предпримет все необходимые меры для направления на рассмотрение Административного совета предложений по выполнению раздела II/В выше, имея в виду, что в таких предложениях следует учитывать:

- i) штатные возможности, доступную базу знаний и вопросы управления;
- ii) необходимость содействовать согласованности действий, координации и взаимодействию внутри Международного бюро труда и создавать действенные партнерства в рамках системы Организации Объединенных Наций и с другими заинтересованными участниками для целей согласования международной политики.

Акцент на усиление роли МОТ в контексте единой ООН со стороны Европейского союза, группы африканских государств, ГРУЛАК и группы работников

С) Влияние настоящего документа, а именно вклад, который он вносит в содействие, среди государств-членов, выполнению принципов и стратегии, указанных в разделе I выше, является предметом оценки на Конференции, которая может периодически повторяться в рамках пункта, включаемого в ее повестку дня. На основе прилагаемых рекомендаций Бюро готовит доклад. Генеральный директор обеспечивает, чтобы другие потенциально заинтересованные межправительственные организации имели возможность участвовать в оценке этого влияния и в процессе обсуждения.

Озабоченность, выраженная Европейским союзом, Соединенными Штатами Америки и другими участниками против увеличения обязательства по подготовке и направлению докладов

Доклад V (МКТ, 2007), Приложение I, III, 1-й пункт

Д) На основе своей оценки влияния документа Конференция готовит заключения о желательности проведения новых оценок, либо о возможности организации любой иной соответствующей деятельности, в том числе нормативного характера.

ИСТОЧНИКИ

КОММЕНТАРИИ

Руководство по подготовке докладов согласно положениям раздела III

В докладе, который Бюро готовит для оценки влияния настоящего документа в соответствии с положениями раздела III, содержится информация, касающаяся:

- 1) действий или шагов, предпринятых государствами-членами в результате выполнения настоящего документа, которая может представляться трехсторонними участниками через службы МОТ, в частности, в регионах, и из любого объективного/достоверного источника;
- 2) шагов, предпринятых Административным советом и Бюро в целях решения вопросов административного управления, развития потенциальных возможностей и базы знаний, которые связаны с решением соответствующей стратегической задачи;
- 3) возможного воздействия документа на другие заинтересованные межправительственные организации, имея в виду, что эти организации могут приглашаться для участия в обсуждении доклада. Другие заинтересованные стороны также могут принимать участие в обсуждении по приглашению Административного совета.

Текст означает, что будут учитываться основные замечания правительства Соединенных Штатов Америки и правительств других государств в отношении административного управления

Приложение III

Схема проведения периодических обзоров: параметры, касающиеся ее возможной структуры

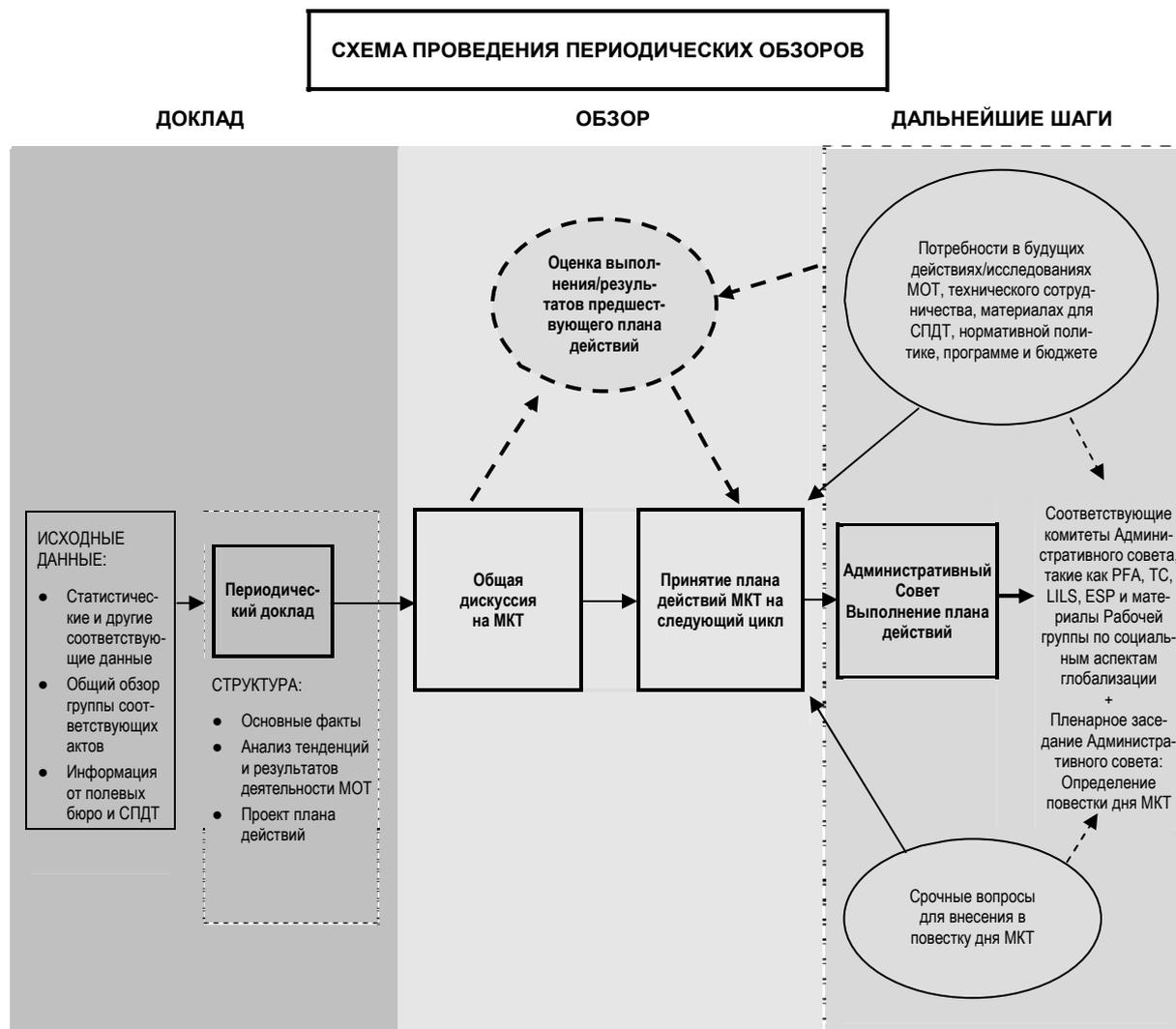
Введение

1. Как было указано в программе работы, одобренной Административным советом в ноябре прошлого года на основе устного доклада, в течение следующего раунда консультаций можно будет вернуться к рассмотрению условий проведения периодических обзоров.
2. Даже хотя ввиду ограниченного времени, отведенного для консультаций в феврале, могут возникнуть трудности с организацией широкой дискуссии по данному вопросу помимо обсуждения элементов проекта возможного Авторитетного документа (далее, документ), Бюро сочло полезным воспользоваться этими консультациями для рассмотрения ряда кратких дополнительных элементов. Если позволит время, по ним можно будет в предварительном порядке обменяться мнениями, но в любом случае эти элементы могли бы стать основой для дискуссии в марте в рамках координационного комитета Административного совета.
3. В данном материале за основу берутся структура и функции проведения периодических обзоров, как они намечены в элементах проекта возможного Авторитетного документа. Эти характеристики воспроизводятся в представленной далее диаграмме.
4. Если предположить, что данная основа в целом будет приемлема, предстоит рассмотреть следующие ключевые вопросы.

A. *Последствия для обязательств государств-членов в отношении подготовки и направления докладов*

5. Вначале следует напомнить, что главная цель схемы – полнее удовлетворять потребности трехсторонних участников МОТ, и можно надеяться, что она принесет большую пользу всем государствам-членам помимо упрощения и упорядочения деятельности МОТ.
6. Однако неоднократно выражалась озабоченность по поводу того, что данная схема может привести к увеличению бремени, связанного с подготовкой и направлением докладов. В дополнение к уже представленным разъяснениям¹ здесь следует подчеркнуть два новых обстоятельства.

¹ Неофициальный документ по консультациям по СИЛК (октябрь 2007), Приложение 2, последний абзац.



7. Во-первых, как уточняется в разделе III С) документа и в прилагаемых руководящих принципах, Авторитетный документ в целом не предназначается в качестве объекта для дополнительной отчетности. Вопрос об оценке, который время от времени может вноситься в повестку дня Конференции, будет касаться мер, предпринятых Административным советом и Бюро, а что касается действий государств-членов, то будет использоваться информация, получаемая от полевых структур (а также информация, получаемая в процессе подготовки самих периодических обзоров).²
8. Во-вторых, периодические обзоры могут влиять на существующие доклады, представляемые согласно статье 19 Устава. Поэтому – как уже предусматривалось на консультациях в октябре – было уместно отразить эти последствия в отдельной записке к Дополнению 1. Как разъясняется в данном дополнении, проведение периодических обзоров может потребовать синхронизации Общих обзоров с периодическими обзорами, а также расширения сферы их охвата и включения в них групп актов, соответствующих конкретной категории рассматриваемой стратегической задачи. То, как это отразится на обязанностях по подготовке и представлению докладов, будет в значительной степени зависеть от типа используемого вопросника. В Дополнении 1 предлагается использовать упрощенный вопросник, что может на самом деле существенно облегчить существующую нагрузку. Ее можно будет еще больше сократить благодаря расширению помощи/участия полевых бюро МОТ.

² По аналогии с механизмом реализации Декларации 1998 года, что сейчас является предметом рассмотрения.

В. Последствия с точки зрения нагрузки и возможностей Организации

9. В первую очередь следует напомнить и о том, что данная схема позволит значительно упростить процедуру составления и утверждения повестки дня Международной конференции труда (МКТ) и существенно сократить затраты на подготовку документов и организацию Конференции, хотя ее трудно оценить количественно. Также следует напомнить, что новая схема не повлияет на затраты, связанные с проведением Конференции, так как обзор не будет являться дополнительным пунктом повестки дня, а заменит один из пунктов, который обычно включается в повестку дня.³
10. Единственный остающийся вопрос, вызывающий озабоченность, касается затрат на составление отчетности и, в более широком плане, аналитических возможностей Бюро по решению задачи, связанной с подготовкой доклада, без привлечения дополнительных ресурсов. Чтобы снять эту озабоченность, должны быть решены следующие четыре вопроса.
11. Первый вопрос, который возникает в этой связи: *если, как было отмечено выше, обзор не повлияет на затраты, не должно ли то же самое относиться к подготовке доклада, который служит в качестве основы для этого обзора?* Поскольку он заменит другой пункт повестки дня, предназначенный для общего обсуждения, то и в первом, и во втором случае должен готовиться доклад, который будет служить основой для проведения дискуссии.
12. Объективно отвечая на этот вопрос, следует сказать, что обзор, несомненно, потребует подготовки гораздо более подробного доклада, чем стандартный доклад для общей дискуссии. Как указано в докладе V (МКТ, 2007 г.) и в предварительном документе для консультаций в октябре, периодическим обзором предполагается охватить три главных аспекта: 1) фактический аспект, связанный со статистическими и законодательными тенденциями; 2) аналитический аспект, т.е. каким образом эти тенденции соответствуют целям МОТ и в какой степени действия МОТ оказывают влияние на эти тенденции; 3) аспект, ориентированный на практические действия, как основа для составления плана действий в отношении следующего периодического обзора.
13. Поэтому второй вопрос – *какой объем дополнительной работы возникает в связи с подготовкой данного периодического доклада и можно ли для него использовать результаты работы, которая уже выполняется (или должна выполняться)?* Согласно статье 10 Устава МОТ сбор и распространение информации – часть конкретного мандата Бюро. Помимо этого обстоятельства сугубо юридического характера, сбор и распространение информации – это неотъемлемая характеристика МОТ как открытой и вызывающей доверие организации, а также источник надежной и актуальной информации о тенденциях, влияющих на достижение ее главных целей. В практическом смысле эта информация должна быть продуктом проводимой деятельности Бюро и присутствия МОТ на местах в лице полевых бюро. Информация о тенденциях в национальном законодательстве и практике, в целом, должна являться сопутствующим продуктом докладов, представляемых согласно статье 19; этот вопрос рассматривается в Дополнении 1. Несмотря на уверенность руководителей МОТ в том, что такие продукты в целом существуют, было бы, конечно, преждевременно заключить, что будет доступна вся необходимая информация.
14. Как показывает опыт подготовки докладов для обсуждения, основанных на комплексном подходе, суть которого весьма напоминает содержание предлагаемых периодических докладов, для составления надежных исходных данных в форме страновых профилей потребовались определенные дополнительные усилия и ресурсы. В Дополнении 1 также отмечается, что сфера охвата общих обзоров должна быть расширена, что позволит расширить вклад в подготовку обзоров. Однако здесь возникает третий вопрос.

³ Это также уже было отмечено в предварительном документе для консультаций по СИЛК (октябрь 2007).

15. *В какой мере это можно рассматривать как текущие затраты или «единовременное» вложение средств?* Если, как указывалось выше, необходимой информации пока нет, то в свете комплексного подхода (и годовых обзоров в рамках механизма реализации Декларации 1998 года) становится ясно, что после начальных инвестиций для составления исходных данных последующий цикл, естественно, будет основываться на результатах работы по подготовке первого доклада.
16. Логично возникает четвертый вопрос: *в какой степени любые дополнительные затраты могут компенсироваться экономией средств на видах деятельности или публикациях, которые становятся излишними в результате подготовки периодических обзоров?* В ходе предыдущих обсуждений глобальных докладов (в существующей форме) в рамках механизма реализации Декларации 1998 года и докладов о занятости в мире уже были выявлены две возможности. Во втором случае участники согласились, что, по крайней мере, в тот год, когда будет издаваться периодический доклад, второй доклад будет излишним. Это даст существенную экономию, которая может покрыть значительную часть увеличения затрат на подготовку периодических докладов по сравнению со «стандартным» докладом для общего обсуждения.⁴
17. С учетом вышесказанного можно с уверенностью заключить, что 1) сам по себе периодический обзор не вызовет каких-либо дополнительных затрат, поскольку он заменит другой пункт повестки дня МКТ; 2) подготовка этого доклада потребует больше ресурсов, чем написание стандартного доклада для общего обсуждения, однако как ожидается, экономия, получаемая в рамках новой системы благодаря упорядочению существующих докладов МКТ и изданий МБТ, в значительной степени покроет эти затраты (см. Дополнение 3, где рассматривается возможная экономия, связанная со схемой подготовки периодических обзоров).

С. Методика проведения

Цикл какой продолжительности?

18. Первоначальная идея, предложенная в докладе V (МКТ, 2007 г.) заключалась в том, чтобы периодические обзоры проводились в рамках четырехлетнего цикла, соответствующего каждой из стратегических задач. Однако, вскоре стало очевидно, что это решение может быть и не из лучших ввиду трех основных вскрытых проблем.
 - а) Первая проблема касалась стратегической задачи в области социальной защиты, которая охватывает столь широкий круг вопросов, что представляется невозможным реально отразить их все в одном докладе.⁵ Возможный компромисс, а именно распределение тематики по разным циклам, как это предусматривалось в докладе V (МКТ, 2007 г.), не вполне удовлетворил некоторых членов, так как он все еще означал бы, что важные вопросы социальной защиты могли рассматриваться только раз в 8 или 12 лет. Эту проблему косвенно могла бы помочь преодолеть трехсторонняя австрийская формула, в основе которой лежит трехлетний цикл. Если тематику социальной защиты разбить на социальное обеспечение и охрану труда, тогда каждую тему можно было бы рассматривать раз в шесть лет, что представляется разумной периодичностью.⁶

⁴ Следует отметить, что если, как предлагают некоторые государства-члены, периодические обзоры будут составляться в рамках трехлетнего цикла (см. далее), можно будет счесть достаточной подготовку одного Доклада о занятости в мире в трехлетний период, что обеспечит возможность получения еще большей экономии.

⁵ См. Дополнение 2 – это будет означать объединение предварительного оглавления по тематике социального обеспечения и охраны труда.

⁶ Подробнее этот вариант изложен в Дополнении 2; другой возможностью является дальнейшая разбивка тематики социальной защиты, которой будет посвящаться три доклада: по вопросам социального обеспечения, безопасности и гигиены труда и условиям труда и занятости.

- b) Вторая проблема касается необходимости нахождения равновесия между вертикальным и горизонтальным аспектами, т.е. обзор должен быть нацелен на содействие горизонтальному/комплексному подходу к решению стратегических задач и на оценку результатов.⁷ Следует отметить, что каждый стратегический обзор будет посвящаться достойному труду, рассматриваемому, так сказать, через призму каждой из стратегических задач поочередно. Однако по завершении цикла сохранится возможность (и значение) оценки достигнутого прогресса и потребностей государств-членов в отношении стратегических задач, а также результатов действий Бюро и Административного совета, направленных на содействие комплексному подходу на основе страновых программ достойного труда (СПДТ), страновых обследований и т.д. Эта возможность рассмотрена во вставке ниже. Она может быть реализована в форме доклада генерального директора для обсуждения на пленарных заседаниях, либо в форме сводного доклада, который будет обсуждаться в техническом комитете параллельно с комитетом, который обсуждает периодический обзор.
- c) Третья проблема касается необходимости обеспечения соответствия цикла основам стратегической политики. В настоящее время эти основы формируются в рамках четырехлетнего цикла, однако существует намерение продлить его до шести лет. Консультации по данному вопросу ведутся.
19. То, как различные возможные циклы продолжительностью от трех до пяти лет могут соответствовать этим требованиям/параметрам/вопросам, предварительно показано в таблице ниже. В заключение следует напомнить, что все вышесказанное не окажет влияния на возможность внесения Административным советом пунктов в повестку дня МКТ, которые требуют неотложного рассмотрения в рамках конкретного периодического обзора или по иному поводу.

Процесс и результаты

20. Не вдаваясь в подробности, будет полезно напомнить о трех основных процедурных особенностях «обзора» периодических докладов на МКТ:
- периодический обзор – это вопрос, который периодически вносится в повестку дня Конференции и поэтому обсуждается комитетом полного состава;
 - результаты обзора, в том числе предлагаемый план действий, оформляются в виде заключений и наделяются такой же силой в отношении Административного совета, как заключения, принимаемые МКТ по конкретному пункту повестки дня (не уменьшая возможности рассмотрения и принятия комитетом резолюций по вопросам, представляющим конкретный интерес или имеющим особую срочность в отношении рассматриваемой стратегической задачи);
 - как было упомянуто в докладе V, могут применяться различные средства, чтобы придать дискуссии более интерактивный характер.⁸

⁷ В этой связи было предложено, чтобы данный горизонтальный аспект рассматривался в каждом периодическом докладе, т.е. каждый год.

⁸ МОТ: доклад V, Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации, МКТ, 96-я сессия, Женева, июнь 2007, глава 2, пп. 47-49.

ЦИКЛЫ – ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ		
N.V. Стратегические задачи:		
1.	Занятость	
2.	Социальная защита	2a Социальное обеспечение (см. Дополнение 2) 2b Охрана труда (см. Дополнение 2)
3.	Социальный диалог	
(3)	Общие вопросы, относящиеся к социальному диалогу	
4.	Основополагающие принципы и права в сфере труда	
ДТ	Сводный доклад по достойному труду	
5-летний цикл		Примечания
Вариант 1	1-2-3-4-ДТ	Трудно решаются вопросы А + С
Вариант 2	1-2a-2b-3-4 + ДТ на пятый год*	Могут решаться вопросы А + В, но не С
4-летний цикл		
Вариант 1	1-2-3-4 + ДТ на четвертый год*	Полностью не решаются вопросы В + С
Вариант 2	1(3)-2a(3)-2b(3)-4(3) + ДТ на четвертый год*	Решаются вопросы А + В
3-летний цикл		
Следующий цикл:	1(3)-2a(3)-4(3) + ДТ на третий год* 1(3)-2b(3)-4(3) + ДТ на третий год*	Решаются вопросы В, поскольку вопросы социальной защиты могут рассматриваться с 6-летним интервалом, и С, так как основы стратегической политики могли бы охватывать два полных цикла
* Либо доклад генерального директора, либо в параллельном техническом комитете		

D. Возможная связь с механизмом реализации Декларации 1998 года

Особенности механизма реализации Декларации 1998 года

21. Приступая к изучению возможной связи между схемой подготовки периодических обзоров и механизмом реализации Декларации 1998 года, важно помнить об основных особенностях механизма реализации.
22. Во-первых, несмотря на то, что сам текст Декларации не должен меняться, механизм ее реализации (изложенный в приложении) был разработан *на экспериментальной основе* и очевидно подлежит (согласно Приложению IV, 2) пересмотру на МКТ с учетом накопленного опыта.

23. Во-вторых, механизм реализации носит явно *стимулирующий характер* и предназначается для поощрения применения государствами-членами принципов, лежащих в основе прав, которые являются предметом соответствующих конвенций, даже если государства-члены не ратифицировали эти основополагающие конвенции. Механизм реализации состоит из двух основных частей:
- годовых обзоров, в рамках которых раз в год рассматривается прогресс в деле соблюдения, содействия применению и реализации основных прав в государствах-членах, которые пока еще не ратифицировали соответствующие конвенции. Это была первоначальная идея, определившая действие механизма реализации;
 - глобальных докладов, в которых рисуется динамическая глобальная картина, включая положение в нератифицировавших и ратифицировавших странах. Главная идея этих обзоров заключалась в том, что страна не выполняет или не может выполнять положения конвенции не потому, что она ее не ратифицировала. И, наоборот, если страна ратифицировала конвенции, это не обязательно означает, что она применяет их принципы или не может добиваться дальнейшего прогресса по пути их реализации.
24. В-третьих, *методика проведения обзора* следующая:
- i) Контроль за составлением годовых обзоров осуществляет группа экспертов-советников, доклад которых направляется на рассмотрение Административного совета ежегодно в марте месяце. В течение последних десяти лет эти обзоры помогали направлять действия в рамках технического сотрудничества в ряде стран и субрегионов. Этот процесс также внес большой вклад в увеличение количества ратификаций основополагающих конвенций. Однако кривая прогресса представляется асимптотической как в отношении ратификаций, так и в отношении, как заявляют эксперты-советники, информации, полученной с помощью обзоров.⁹ Ясно, что в большинстве остальных случаев на постоянной ежегодной основе будет сообщаться ограниченный объем информации о существенных изменениях.
 - ii) Глобальные доклады периодичны в том смысле, что они поочередно охватывают каждую из категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда. Они признаются как ключевой инструмент выявления и отслеживания изменений в области основополагающих прав. Однако, одновременно следует признать, что их обсуждение не вызывает ожидаемого эффекта с точки зрения мобилизации ресурсов технического сотрудничества для удовлетворения выявленных первоочередных потребностей государств-членов. Прения по этим глобальным докладам на Конференции также не вызывают полного удовлетворения, так как на практике дискуссия на пленарном заседании редко может проходить в интерактивном режиме.

Возможная синергия между схемой периодических обзоров и механизмом реализации Декларации 1998 года

25. Конференция имеет полное право принять любое решение, которое она сочтет уместным в отношении связей между любой схемой периодических обзоров, которая может быть одобрена в связи с возможным принятием Авторитетного документа, и элементами и условиями вышеупомянутого механизма реализации Декларации 1998 года. Не вдаваясь на данном этапе в углубленный анализ всех относящихся к делу вопросов, представляется полезным для целей настоящего документа осветить следующие аспекты и возможности корректировки двух схем в целях достижения оптимального синергетического эффекта.

⁹ Introduction by the ILO Declaration Expert-Advisers to the compilation of annual reports (Женева, март 2008), GB.301/3, п. 14.

26. Первый вопрос касается *сферы охвата периодических докладов* в сравнении с существующими глобальными докладами. Содержание периодических докладов, как они представляются в настоящем документе, вполне сопоставимо с содержанием глобальных докладов. Однако в принципе это будет «сводный» доклад, освещающий тенденции и потребности по всем четырем категориям основополагающих прав. В нем будет содержаться соответствующий проект плана действий, который будет обсуждаться и приниматься на МКТ.
27. В этой связи возникает следующий вопрос: в промежуточный период можно ли будет сохранить в какой-либо форме доклад и обзор, относящиеся к каждому индивидуальному праву, в рамках Административного совета?
28. Третий основной вопрос практического характера относится к *возможности синхронизации годовых обзоров* нератифицировавших государств-членов со «сводным» периодическим обзором основополагающих прав. Как уже отмечалось, главным уроком последних лет стало то, что годовые обзоры значительно утратили смысл сейчас, когда достигнут верхний предел ратификаций, и поэтому нереально ожидать ежегодных изменений. В этой связи целесообразнее проводить отдельные обзоры на трехлетней, четырехлетней или даже пятилетней основе (в зависимости от периодичности обзоров). Это разумно и по существу вопроса, особенно для актуализации исходных данных по странам, что может расширить знания Бюро в контексте периодических обзоров. Последнее важное замечание заключается в том, что подобная гармонизация позволит решить один из вопросов, по которому неоднократно выражалась озабоченность в ходе консультаций по СИЛК – она уменьшит нагрузку на государства-члены в связи с подготовкой докладов.

Дополнение 1

Руководство по проведению общих обзоров и возможная синергия между общими и периодическими обзорами¹⁰

Введение

1. Периодические обзоры, предусмотренные в заключениях Комитета по укреплению потенциальных возможностей МОТ,¹¹ которые были приняты Международной конференцией труда в июне 2007 года, предназначены для составления регулярно обновляемых обзоров для трехсторонних участников и широкой общественности, посвященных тенденциям и мерам политики в отношении стратегических задач, а также для расширения базы знаний и аналитического потенциала Бюро. Несомненно, важной составной этой задачи является изменение национального законодательства и практики в рассматриваемых областях. Автоматически возникает вопрос о том вкладе, который могли бы внести общие обзоры, составляемые на основе докладов, которые представляются правительствами согласно статьям 19 и 22 Устава. Чтобы ответить на этот вопрос, в данном руководстве содержится краткий обзор трех аспектов: основа и предназначение общих обзоров, их содержание и эволюция, а также возможная синергия между периодическими и общими обзорами.

A. Основа и цель общих обзоров

2. В соответствии с пунктами 5 e), 6 d) и 7 b) статьи 19 Устава МОТ путем изучения тенденций в национальном законодательстве и практике может оценивать эффект, т.е. степень выполнения или невыполнения международных трудовых конвенций в странах, которые не ратифицировали эти акты, а также рекомендаций.¹² В 1950 году Комитету экспертов по применению конвенций и рекомендаций впервые было поручено рассмотрение докладов, представленных согласно статье 19 Устава.¹³ Эти доклады касались шести конвенций и шести рекомендаций. Вопросники были предельно простыми; они основывались на положениях статьи 19. Каждый из актов рассматривался в рамках отдельного обзора, основанного на вопроснике, который был утвержден Административным советом и разослан соответствующим странам.
3. Вскоре стала очевидна целесообразность уточнения статуса этих актов в странах, ратифицировавших их, и в других странах путем подготовки обзора, объединяющего доклады, представляемые согласно статьям 19 и 22. Первый «общий» обзор на основе докладов, представляемых в соответствии со статьями 19 и 22, был подготовлен в 1956 году. Сложилось мнение, что общая дискуссия в Комитете Конференции «могла принять характер обзора по этапам выполнения всех основных конвенций и

¹⁰ Также см. документ GB.300/LILS/6.

¹¹ *Provisional Record* № 23, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007.

¹² Согласно этим положениям все государства-члены должны сообщать «в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет» о нератифицированных конвенциях и рекомендациях; эти доклады должны, в частности, отражать состояние законодательства и существующей практики по вопросам, которых касаются эти акты, а также раскрывать меры, которые были приняты или намечены для выполнения актов. Данные положения стали результатом поправки к Уставу, которая была принята в 1946 г. и вступила в силу в 1948 г.

¹³ Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (статьи 19 и 22 Устава) и сводные доклады о нератифицированных конвенциях и рекомендациях (статья 19 Устава), МОТ, Женева, 1950.

рекомендаций, что позволит Конференции составить более полное и глубокое представление о выполнении конвенций и рекомендаций, чем в прошлом».¹⁴

В. Тенденции, проявляющиеся на практике в отношении сферы охвата общих обзоров и связанных с ними вопросников

4. Со времени первого запроса о направлении докладов согласно статье 19, касающихся 12 актов,¹⁵ количество актов, по которым каждый год запрашивались доклады, колебалось от одного до восьми, за исключением специального общего обзора, который охватил 17 ключевых конвенций. Данный прецедент, а также решение, принятое Административным советом в ноябре 2000 года применять «комплексный подход»,¹⁶ заслуживают особого внимания в рамках настоящего руководства, так как на их основе были подготовлены обзоры в соответствии со статьей 19, которые касались большого числа норм.

– Перспективы ратификации 50 лет спустя: обзор 17 отобранных конвенций

В 1967 году в преддверии 50-летия Организации (1969 г.) Административный совет принял решение о подготовке, в соответствии со статьей 19 Устава, доклада, посвященного 17 нератифицированным конвенциям,¹⁷ чтобы позволить МОТ оценить перспективы и задачи, связанные с ратификацией определенных ключевых актов между-народного трудового кодекса. Ввиду большого числа рассматриваемых актов правительствам было предложено в форме доклада лишь кратко сообщить о каждой из выбранных конвенций *а) какие меры намечены для выполнения положений акта;* *б) какие обстоятельства препятствуют ратификации или задерживают ее.* В отсутствие изменений в отношении данной конвенции в последнее время, доклады могли содержать ссылки на информацию, которая была представлена в прошлом в соответствии со статьей 19 Устава.¹⁸ Обзор был проведен в 1969 году. Он ограничивался анализом докладов, представленных согласно этой статье. В отношении каждой конвенции в обзоре резюмировались возникшие трудности, предпринятые или намеченные меры и перспективы ратификации. Учитывая практическое значение данной информации – в случае если такой вопросник будет использоваться для периодических обзоров – будет полезно запрашивать более подробную информацию по данному вопросу.

– Нормотворческая деятельность МОТ в сфере безопасности и гигиены труда

Следует напомнить, что на своей 279-й сессии (ноябрь 2000 г.) Административный совет принял решение о внедрении, на экспериментальной основе, комплексного подхода к нормотворческой деятельности МОТ, направленного на повышение степени согласованности, актуальности и эффективности норм. Целью этого подхода, который был одобрен в 2000 году, являлось достижение консенсуса в отношении плана действий в конкретной области – в контексте общей дискуссии на Международной конференции труда. В этом отношении цель этого подхода совпадает с нынешними планами. Первый вопрос, выбранный Административным советом, касался

¹⁴ Протокол 129-й сессии Административного совета, 27-28 мая и 24 июня 1955, Приложение X.

¹⁵ См. п. 2 выше: другими словами, доклады, которые были запрошены в 1949 г. для целей подготовки доклада Комитета экспертов 1950 г.

¹⁶ См. документ GB.279/4 и МОТ: *ILO standards-related activities in the area of occupational safety and health*, доклад VI, МКТ, 2003.

¹⁷ основополагающие права: Конвенции 87, 98, 29, 105, 111 и 100; социальная политика: Конвенция 117; регулирование вопросов труда (инспекция): Конвенция 81; занятость: Конвенции 88 и 122; заработная плата: Конвенции 26, 99 и 95; социальное обеспечение: Конвенции 102 и 118; минимальный возраст: Конвенция 59; охрана материнства: Конвенция 103.

¹⁸ Документ GB.170/S.C./D.1/4, Приложение I.

безопасности и гигиены труда.¹⁹ Среди государств-членов был проведен обзор 40 норм и 15 сводов практических правил. Сводный вопросник касался 1) законодательства и практики (15 пунктов)²⁰ и 2) необходимости развертывания поощрительной деятельности, использования норм в качестве руководства или модели для национальных законодательства и практики, намерений в отношении ратификации, препятствий на пути ратификации, сводов практических правил, технического сотрудничества, информации и возможной необходимости новой нормотворческой деятельности. Положения норм и сводов практических правил, относящихся к каждому вопросу, были конкретизированы в приложении к вопроснику. Ответы были обобщены в докладе и представлены в виде диаграмм и таблиц.

5. Судя по всему, эти инициативы и связанные с ними вопросники были положительно встречены трехсторонними участниками. В любом случае, эти примеры подтверждают, что Уставом предусмотрена высокая степень гибкости для приведения практической деятельности в соответствие с потребностями. Особое значение для данного руководства имеет тот факт, что вопросники могут быть весьма простыми, как это было в самом начале (см. п. 2 выше), и что они могут ограничиваться положениями статьи 19 и при этом позволяют получать базовую информацию от государств-членов не только о тенденциях развития законодательства (в широком смысле) и практики, касающихся тематики рассматриваемых актов, но и о любых прогнозируемых изменениях, в том числе в целях содействия возможной ратификации актов и/или более эффективного выполнения их положений.

С. Возможная синергия между видоизмененными общими обзорами и периодическими обзорами заданной цикличности

- **Возможный вклад общих обзоров в подготовку периодических обзоров**
6. Из вышесказанного вытекает два момента. Во-первых, общие обзоры – это неоценимый инструмент для сбора объективной информации о национальных законодательствах и практике и для оценки формирующихся тенденций в отношении решений, которые предусматриваются соответствующими актами. Такую информацию, безусловно, необходимо принимать во внимание при подготовке объективного и всеохватывающего обзора тенденций и изменений, касающихся рассматриваемой стратегической задачи. Более того, Уставом предусмотрена значительная гибкость для адаптации процедур в соответствии с меняющимися условиями (в частности, ввиду увеличения количества актов и их ратификаций) и потребностями. Поэтому Административный совет имеет полное право согласовывать темы, которых касаются периодические обзоры, с темами общих обзоров, а также менять содержание общих обзоров, чтобы максимально использовать их при подготовке периодических обзоров.
 7. Соответственно, количество норм, рассматриваемых каждый год, может превышать среднее количество норм, которые обычно отражены в общих обзорах. Это не исключает возможности того, чтобы в определенных областях общий обзор касался меньшего числа ключевых норм, относящихся к рассматриваемой задаче. В случае относительно большого количества норм следует предпринимать определенные меры, чтобы избежать чрезмерной нагрузки на трехсторонних участников, например, упрощать вопросники и расширять содействие государствам-членам со стороны полевых структур в целях обеспечения эффективной реализации. Целью общего обзора

¹⁹ В докладе рассматривались следующие области: нормы и другие акты; значение вопросов безопасности и гигиены труда в деятельности МОТ; безопасность и гигиена труда на глобальном, национальном уровнях и на уровне рабочих мест; эффективность, согласованность и актуальность норм; практическое применение правил на основе стимулирующей деятельности, технического сотрудничества и информации.

²⁰ На вопросы требовался односложный ответ – да или нет.

будет общее описание законодательства и практики по рассматриваемым вопросам, как это предусмотрено Уставом, а не акцентирование внимания на каком-либо конкретном положении. Снижение степени детализации в общих обзорах будет в целом компенсироваться повышением их эффекта в результате подготовки периодических обзоров.

– **Вклад периодических обзоров в усиление воздействия общих обзоров**

8. В соответствии с Регламентом Международной конференции труда²¹ и текущей практикой общие обзоры направляются на рассмотрение Комитета Конференции по применению норм. Поскольку прения в основном касаются юридических вопросов, а для рассмотрения общих обзоров выделяется ограниченное время, не всегда возможно прийти к конкретным заключениям о будущей нормотворческой деятельности или действиях информационно-разъяснительного характера и техническом сотрудничестве.²² Установление связи с помощью пока еще не определенных условий между общими обзорами и периодическими докладами обеспечит более полное рассмотрение этих вопросов в техническом комитете, у которого есть время и полномочия, чтобы детальнее обсудить, требуются ли конкретные действия для подготовки общих обзоров и какие действия необходимо предпринять. Согласно общему плану, содержащемуся в докладе V, который Бюро представило Конференции в июне 2007 года,²³ сам технический комитет на основе доклада и его обсуждения предложит план, предусматривающий ряд приоритетных целей для будущих действий, которые будут достигаться – в соответствии с обстоятельствами – путем применения МОТ различных подходов, в том числе поощрительной деятельности, технического сотрудничества и нормотворчества, в случае если по итогам обсуждения будет указано на необходимость пересмотра существующих или разработки новых норм (это поможет Административному совету в решении его задачи по формированию повесток дня будущих Конференций). Для повышения степени согласованности действий на всех уровнях необходимо расширять взаимодействие между Департаментом по международным трудовым нормам, который отвечает за обработку докладов согласно статье 19, техническими департаментами, Бюро по деятельности в интересах работодателей (ACT/EMP), Бюро по деятельности в интересах работников (ACTRAV), полевыми бюро и Туринским центром в целях укрепления единства действий по повышению воздействия норм.

Заключительные замечания

9. Важно подчеркнуть, что вопросы, рассмотренные выше, не предполагают никаких изменений в процедурах, применяемых в настоящее время, в частности, роли Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций в плане подготовки общих обзоров и роли Комитета Конференции по применению норм в плане их рассмотрения. В периодических обзорах могли бы содержаться резюме или ссылки на общие обзоры, а также заключения о первоочередных задачах Организации на следующий цикл. Что касается последовательности дискуссий по общим обзорам в Комитете Конференции по применению норм и по периодическим обзорам,

²¹ Статья 7, п. 1 b).

²² Следует отметить, что на основе докладов, представляемых согласно статьям 19 и 22, Организация в идеале должна иметь возможность готовить обзоры по конкретным странам, чтобы иметь полную картину применения как ратифицированных, так и нератифицированных конвенций, в том числе возможных препятствий на пути к ратификации, а также применения рекомендаций. Благодаря периодичности подготовки общих обзоров эта информация могла бы использоваться для целей регулярного мониторинга прогресса, достигнутого государствами-членами в отношении национального законодательства и практики, а также для повышения адресности требуемой помощи. Все страны – неважно, ратифицировали они соответствующие конвенции или нет – могли бы с пользой применять такой источник данных.

²³ МОТ: *Укрепление потенциальных возможностей МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Организации в контексте глобализации*, доклад V, МКТ, 96-я сессия, Женева, 2007.

посвященным той же теме в техническом комитете, возможны два варианта:²⁴ а) общий обзор мог бы обсуждаться в Комитете Конференции по применению норм за год до обсуждения периодического обзора, посвященного той же теме в техническом комитете; таким образом, технический комитет, ответственный за рассмотрение периодического доклада, мог бы полнее использовать заключения как общего обзора, так и Комитета Конференции по применению норм; б) общий обзор и периодический доклад по тому же вопросу могли бы обсуждаться в обоих комитетах в один и тот же год; это будет означать, что технический комитет сможет воспользоваться актуальной информацией, а заключения Комитета Конференции по применению норм должны будут оперативно доводиться до сведения технического комитета Конференции.

10. В заключение следует отметить в этой связи, что Бюро воспользовалось возможностью, представленной на последнем совещании Комитета экспертов, чтобы организовать информационное заседание, посвященное возможным последствиям для общих обзоров проекта, направленного на укрепление потенциальных возможностей МОТ. На этом заседании присутствовали представители групп работодателей и работников Комитета Конференции по применению норм. Информация об этих последствиях вызвала большой интерес и привела к плодотворной дискуссии, которая прошла в конструктивном духе.

²⁴ В обоих случаях будут созданы переходные механизмы, так как Административный совет уже выбрал темы, по которым будут представлены доклады в 2008 и 2009 гг. в соответствии со статьей 19 (на основе общих обзоров, которые будут обсуждаться на сессиях Конференции в 2009 и 2010 гг.).

Дополнение 2

Периодический доклад о социальной защите

Предварительное оглавление

Обзор тенденций, мер политики и действий МОТ в сфере СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Часть I – Мандат и приоритеты МОТ в сфере социального обеспечения

Эта вводная часть будет иметь особое значение для первого доклада.

Разные аспекты социального обеспечения – материальная помощь малоимущим, стабильность доходов и жизненный цикл, доступ к услугам в сфере здравоохранения – будут рассматриваться под следующими заголовками:

1. Экскурс в историю.
2. Нормы МОТ и другие акты.
3. Первоочередные действия по выполнению Программы достойного труда и СПДТ.

Часть II – Существующие тенденции

В этой части будет содержаться общая информация о мерах политики и практике, а также основные статистические данные о разных аспектах социального обеспечения.

1. Стабильность доходов и жизненный цикл – обзор тенденций в разных регионах: Африке, арабских государствах, Азии, Европе и странах ОЭСР, Латинской Америке.
2. Доступ к услугам в сфере здравоохранения (в том же региональном разрезе).
3. Социальное обеспечение и сокращение масштабов бедности (в том же региональном разрезе).

Часть III – Основные вызовы

В этой части анализируются основные вызовы в разных областях социального обеспечения. Особое внимание будет уделяться роли социальных партнеров, социальному диалогу, законодательству и регулированию вопросов труда.

1. Изменения в демографических, экономических и общественных условиях: новые потребности в сфере социального обеспечения в мире, характеризующемся глобализацией.
2. Глобализация, глобальная ответственность и меняющаяся роль национального государства.
3. Новые роли в сфере социального обеспечения в рамках национальной и международной политики, направленной на сокращение масштабов бедности и социально-экономическое развитие.

Часть IV – Ответные меры и направления деятельности МОТ

1. Действия МОТ в ответ на новые вызовы:
 - а) Вклад МОТ в разработку новых ответных мер политики.

Обзор тенденций, мер политики и действий МОТ в сфере ОХРАНЫ ТРУДА

Часть I – Мандат и приоритеты МОТ в сфере охраны труда

Эта вводная часть будет иметь особое значение для первого доклада.

Разные аспекты социальной защиты – социальное обеспечение, охрана труда (т.е. безопасность и гигиена труда, условия работы и занятости) и общие вопросы защиты особых групп (трудовых мигрантов и лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом) – будут рассматриваться под следующими заголовками:

1. Экскурс в историю.
2. Нормы МОТ и другие акты.
3. Первоочередные действия по выполнению Программы достойного труда и СПДТ.

Часть II – Существующие тенденции¹

В этой части будет содержаться общая информация о мерах политики и практике, а также основные статистические данные по разным вопросам.

1. Охрана труда.
 - 1.1. Безопасность и гигиена труда:
 - а) Национальный уровень.
 - б) Субрегиональный и региональный уровни.
 - в) Глобальный контекст.
 - д) Сравнительный анализ и выявление тенденций.
 - 1.2. Условия труда и занятости:
 - а) Структура занятости (формы занятости и механизмы заключения договоров).
 - б) Продолжительность рабочего времени.
 - в) Заработная плата и доходы (особое внимание уделяется разнице в оплате труда мужчин и женщин).
 - д) Совмещение трудовых и семейных обязанностей.
 - е) Работники, подверженные наибольшему риску (молодежь, пожилые работники, трудовые мигранты, низкоквалифицированные трудящиеся женщины).

Часть III – Основные вызовы

В этой части анализируются основные вызовы в разных областях. Особое внимание будет уделяться роли социальных партнеров, социальному диалогу, законодательству и регулированию вопросов труда.

1. Задачи в области безопасности и гигиены труда на национальном, региональном и глобальном уровнях.

Обзор тенденций, мер политики и действий МОТ в сфере СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

- b) Объем и эффективность технического сотрудничества.
- 2. Направления будущих действий:
 - a) Исследования в областях с дефицитом знаний.
 - b) Информационная деятельность и разработка мер политики.
 - c) Нормативные действия.
 - d) Техническое сотрудничество и наращивание потенциальных возможностей на международном уровне.

Обзор тенденций, мер политики и действий МОТ в сфере ОХРАНЫ ТРУДА

- 2. Гибкость, условия работы и трудовое законодательство: разрыв между законодательством и практикой и вызов неформальной экономики.
- 3. Вопросы политики, связанные с улучшением условий труда: минимальный размер заработной платы, коллективные переговоры о размерах заработной платы, продолжительность рабочего времени, совмещение трудовых и семейных обязанностей.
- 4. Трудовая миграция и развитие: утечка мозгов, денежные переводы, признание квалификации, обратная миграция.
- 5. Социальные и экономические последствия эпидемии ВИЧ на макроэкономическом и микроэкономическом уровнях.

Часть IV – Ответные меры и направления деятельности МОТ

- 1. Действия МОТ в ответ на новые вызовы:
 - a) Вклад МОТ в разработку новых ответных мер политики.
 - b) Объем и эффективность технического сотрудничества.
- 2. Направления будущих действий:
 - a) Исследования в областях с дефицитом знаний.
 - b) Информационная деятельность и разработка мер политики.
 - c) Нормативные действия.
 - d) Техническое сотрудничество и наращивание потенциальных возможностей на международном уровне.

¹ В этом разделе особое внимание будет уделяться защите интересов особых групп населения:

- 1. Трудовые мигранты:
 - a) Общие тенденции трудовой миграции (потoki и численность, региональные и межрегиональные потоки, гендерный аспект).
 - b) Занятость среди трудовых мигрантов:
 - влияние трудовой миграции на рынки труда (в странах происхождения и пребывания);
 - отраслевая структура занятости среди трудовых мигрантов;
 - условия занятости.
 - 2. Лица, живущие с ВИЧ/СПИДом:
 - a) Определение и масштаб эпидемии ВИЧ, фактическое и возможное воздействие на рабочую силу и предложение рабочей силы.
 - b) Опасность ВИЧ для рабочей силы в целом и для отдельных профессиональных групп.
 - c) Опасность ВИЧ в разрезе возраста, пола и бедности.
-

Дополнение 3

Возможная экономия средств, связанная с проведением периодических обзоров

1. Бюро несет ответственность за подготовку ряда докладов, которые каждый год направляются на рассмотрение Конференции. Система бухгалтерского учета пока еще не позволяет точно оценивать затраты на все разнообразные материалы и работы, связанные с подготовкой этих докладов (время сотрудников профессиональных категорий, секретарская поддержка, редактирование и перевод, печать и распространение), некоторые из которых приходится на задействованные подразделения.
2. В ответ на запросы, которые были сформулированы в ходе консультаций в феврале 2008 года касательно дополнительной информации о распределении ресурсов, необходимых для функционирования схемы подготовки периодических обзоров, Бюро предприняло попытки составить приблизительную смету расходов, связанных с подготовкой некоторых из последних докладов. Это позволило Бюро с определенной степенью уверенности заключить, что дополнительные затраты на подготовку периодических докладов могут быть с лихвой покрыты за счет экономии, связанной с функционированием данной схемы.
3. В первую очередь, очевидно, следует отметить, что периодический доклад заменит доклад, который готовится согласно пункту повестки дня для общего обсуждения, и не расширит повестку дня Конференции. Тем не менее, как уже признавалось Бюро, ясно, что подготовка периодического доклада будет означать увеличение объема работы и сбора данных в сравнении с обычным докладом, который готовится для общего обсуждения.²⁵ Средние затраты на написание доклада для общего обсуждения на Конференции составляют около 600.000 долл. США (не включая затраты на редактирование, перевод, печать и распространение, которые доводят общую сумму приблизительно до 1 млн. долл. США). С учетом опыта подготовки докладов на основе так называемого «комплексного подхода»,²⁶ который также требует сбора дополнительных данных, предполагается, что дополнительные затраты на подготовку данного доклада будут в пределах 250.000-300.000 долл. США для первого доклада, посвященного каждой из стратегических задач, и что эти дополнительные затраты будут снижаться для последующих докладов.
4. Дополнительные затраты могли бы в целом компенсироваться намечаемой синхронизацией годового глобального доклада в рамках механизма реализации Декларации 1998 года, подготовка которого стоит от 400.000 до 500.000 долл. США (если предположить, что около половины суммы этих затрат можно было бы сэкономить, а другая половина необходима для возможного ежегодного рассмотрения в Административном совете).²⁷
5. Таким образом, любая дополнительная экономия будет означать чистую экономию для Бюро. Потенциальная экономия может иметь, по крайней мере, три формы: 1) в форме затрат на подготовку одного *Доклада о занятости в мире*, который заменялся бы периодическим докладом о занятости в течение каждого цикла,²⁸ что, по крайней

²⁵ См. п. 14 данного документа.

²⁶ Безопасность и гигиена труда (МКТ, 2003) и мигранты (МКТ, 2004).

²⁷ См. п. 27 данного документа.

²⁸ В настоящее время *Доклад о занятости в мире* готовится каждый год. Предвидится, что в соответствии со схемой периодических обзоров лишь по одному *Докладу о занятости в мире* будет готовиться в течение одного цикла, а другие доклады будут заменяться периодическим докладом о занятости. Если предположить, что продолжительность цикла составит четыре года, годовая экономия достигнет 250.000 долл. США – возможно, ее размер будет больше, если будет утвержден трехлетний цикл.

мере, равноценно общим затратам (включая редактирование и т.д.) на подготовку вышеуказанного доклада для общего обсуждения; 2) в форме затрат на однодневную дискуссию, посвященную глобальному докладу, на пленарном заседании Конференции; 3) в форме экономии на затратах, которые очевидны, однако трудно поддаются количественному измерению, и связаны с перспективным планированием, которое станет возможным благодаря предсказуемости повестки дня Конференции.

6. Хотя трудно представить точные оценочные данные по экономии, весьма консервативная оценка общей суммы экономии в течение четырехлетнего цикла составляет около 1.5 млн. долл. США. Сэкономленные средства можно было бы использовать для финансирования деятельности, связанной с техническим сотрудничеством, в соответствии с планом действий, принятым по результатам обсуждения периодических обзоров на Конференции.