



## Административный совет

331-я сессия, Женева, 26 октября-9 ноября 2017 г.

GB.331/INS/9

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 19 октября 2017 г.

Оригинал: английский

### ДЕВЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

## Стратегия в области партнёрств и согласованности политики

#### Цель документа

Во исполнение программы работы, принятой Административным советом на его 329-й сессии (март 2017 г.), по реализации резолюции о содействии социальной справедливости посредством достойного труда в настоящем документе предлагается возможная стратегия содействия достойному труду благодаря партнёрствам и обеспечению согласованности политики, при этом особое внимание уделено вопросам стимулирования инклюзивного роста и достойного труда на страновом уровне в сотрудничестве с международными и региональными экономическими и финансовыми учреждениями. В том случае если эти предложения будут утверждены Административным советом, они будут претворяться в жизнь как часть Стратегического плана МОТ на 2018-21 годы, в котором конкретно указывается, что партнёрства и согласованность политики являются важнейшими факторами реализации стратегического видения МОТ до 2021 года. Они будут также проводиться в жизнь во взаимодействии с Программой и бюджетом на 2018-19 годы и Программой и бюджетом на 2020-21 годы, наряду с Стратегией МОТ в области сотрудничества в целях развития.

**Соответствующая стратегическая задача:** все.

**Основной соответствующий результат/общий фактор формирования политики:** благоприятный результат А:  
Эффективная информационно-разъяснительная деятельность в целях обеспечения достойного труда.

**Последствия для политики:** да.

**Юридические последствия:** отсутствуют на данном этапе.

**Финансовые последствия:** отсутствуют на данном этапе.

**Требуемые дальнейшие действия:** предлагаемая стратегия войдёт составной частью в существующие и будущие программы и бюджеты МОТ и взаимосвязанные стратегии вспомогательных мер.

**Авторское подразделение:** Департамент многостороннего сотрудничества (MULTILATERALS).

**Взаимосвязанные документы:** GB.325/INS/6; GB.325/PV; GB.328/INS/7; GB.328/PV; GB.329/INS/7; GB.329/HL/1; GB.329/PV; GB.331/INS/3.

## Предыстория вопроса

1. МОТ наделена мандатом содействовать социальному прогрессу как неотъемлемой части экономического прогресса. Понятие согласованности мер политики уже на протяжении длительного времени пользуется твёрдой поддержкой со стороны МОТ, стремящейся обеспечить синергию между экономическими и социальными целями, а в последние годы также и с целями в области охраны окружающей среды<sup>1</sup>. Для МОТ это означает необходимость учёта социальных целей и целей в сфере занятости, а также трудовых прав в более широком контексте формирования экономической политики, оценки последствий экономической политики для социальных целей и целей в сфере занятости, оценки возможных компромиссов и определения мер политики, которые при необходимости могли бы иметь смягчающий эффект.
2. Различные международные и региональные экономические учреждения, вероятно, рассматривают вопросы согласованности политики в ракурсе своих собственных мандатов, и поэтому их взгляды на такие проблемы, как оплата труда и социальная защита, могут не совпадать.
3. В настоящем документе предусматривается три ключевых элемента предлагаемой стратегии МОТ по содействию достойному труду посредством партнёрств и согласованности политики:
  - a) сохранение формата последнего времени диалогов на высоком уровне с ключевыми международными и региональными организациями и объединениями, такими как Группа двадцати и БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка);
  - b) использование возможностей для восходящих диалогов по политическим вопросам и совместных исследований с ключевыми международными и региональными организациями более скоординированным порядком в целях достижения максимальных результатов;
  - c) применение в экспериментальном порядке комплексного подхода к достойному труду и инклюзивному росту в выборочных странах.
4. Сотрудничество МОТ с другими международными организациями в плане реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года) и обеспечение более чёткой согласованности политики в рамках системы Организации Объединённых Наций (ООН) были темами доклада Генерального директора на 105-ю сессию Конференции (2016 г.)<sup>2</sup>, а также различных документов Административного совета и дискуссий, состоявшихся в последние два года<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См., например, МБТ: *Труд в изменяющихся условиях: Зелёная инициатива*, доклад Генерального директора, Доклад I, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, 2017 г. и МБТ: *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all (Руководство МОТ по справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу для всех)*, Женева, 2015 г.

<sup>2</sup> МБТ: *Инициатива по искоренению бедности: МОТ и Повестка дня на период до 2030 года*, доклад Генерального директора, Доклад I(B), Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г.

<sup>3</sup> GB.325/INS/6; GB.325/PV; GB.328/INS/7; GB.328/PV; GB.329/INS/7; GB.329/HL/1; GB.329/PV.

Таким образом, основным ориентир настоящего документа – это содействие инклюзивному росту и достойному труду в сотрудничестве с международными и региональными экономическими, финансовыми и торговыми институтами. При этом как партнёрства с учреждениями ООН, так и согласованность политических мер с экономическими и финансовыми учреждениями, являются параметрами предлагаемой стратегии.

## **Согласованность политики в мире конкурирующих между собой экономических моделей**

5. В течение последнего десятилетия МОТ решительно выступала за проведение политики, обеспечивающей инклюзивный рост, полную занятость и достойный труд, и при широкой причастности к этому процессу трёхсторонних участников этот призыв нашёл отражение в Повестке дня до 2030 года и, в частности, в цели 8 Целей в области устойчивого развития (ЦУР), в которой государствам-членам предлагается «содействовать неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех»<sup>4</sup>.
6. В Повестке дня до 2030 года признаётся, что партнёрства и согласованность политики необходимы для достижения ЦУР. Однако в Повестке дня конкретно и во всех подробностях не описываются те политические меры, которые важны для реализации целей и задач, содержащихся в ней. В ней также не предоставлено никаких рекомендаций относительно последовательности политических задач или возможных компромиссов между экономическими, социальными и природоохранными целями.
7. Целый ряд геополитических сдвигов и глобальных тенденций на рынке труда, в области оплаты труда и в социальной сфере в последнее время усиливают опасения, связанные с последствиями растущего неравенства доходов и распределения благ. Ожидается, что безработица в мире в 2017 году возрастёт на 3,4 млн. Более того, во многих частях мира всё более значительная доля рабочих мест приходится на неординарные или нестандартные формы занятости, допускающие разное качество рабочих мест и разные условия труда<sup>5</sup>. В настоящее время оказались под угрозой успехи прошлого, достигнутые в плане сокращения нестабильной занятости<sup>6</sup>, и эта ситуация может ещё более усугубиться вследствие изменения климата. Стремительно возрастающее неравенство доходов и застойная или сокращающаяся заработная плата на нижней ступени шкалы распределения доходов свидетельствует, что экономический рост не носит инклюзивного характера<sup>7</sup>, и более 70% населения планеты лишены адекватного охвата социальной защитой<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> ЦУР включают значительное число других целей и задач, имеющих отношение к ключевым областям деятельности МОТ.

<sup>5</sup> ОЭСР: *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level (Встреча совета ОЭСР на уровне министров)*, Key Issues paper, 7–8 June 2017, p. 13.

<sup>6</sup> МБТ: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, Женева, 2017 г.

<sup>7</sup> МБТ: *Заработная плата в мире в 2016-2017 гг.: Неравенство в оплате труда на предприятиях*, Женева, 2016 г.

<sup>8</sup> МБТ: *World Social Protection Report 2014–15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Женева, 2014 г.

8. Во многих странах такие дефициты достойного труда оказывали дестабилизирующее воздействие на процесс устойчивого развития. Такая ситуация заставила международные и региональные экономические и финансовые учреждения всё более пристальное внимание уделять вопросам, лежащим в основе мандата МОТ, касающегося обеспечения социальной справедливости.
9. Ведущие международные организации и многосторонние учреждения, включая Африканский союз, Экономические комиссии Организации Объединённых Наций, Международный валютный фонд (МВФ), Группу всемирного банка (ГВБ) и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2017 году использовали крупные форумы, в которых участвовали представители центральных банков и министры финансов, торговли и развития, для обсуждения возможных путей противодействия широкому недовольству населения процессом глобализации и возможных реформ, которые, по их мнению, смогут обеспечить более широкое и равномерное распределение материальных благ, создаваемых открытыми экономиками<sup>9</sup>. Такие сдвиги вселяют в нас оптимизм в отношении того, что лица, принимающие политические решения, будут с большей готовностью заниматься содействием одновременно и инклюзивному росту, и обеспечению полной занятости, и достойному труду и справедливому переходу к экологической устойчивости, а не будут строить свою деятельность на подходе, основанном на экономической теории «просачивания благ сверху вниз» (“trickle-down” economics).
10. Тем не менее по-прежнему существуют глубокие различия во мнениях на национальном, региональном и международном уровнях относительно конкретных параметров экономической, социальной и экологической политики, которые необходимы для того, чтобы обеспечить более равномерное распределение плодов экономического роста и достижение ЦУР 8. Иногда эта ситуация усложняется на национальном уровне, когда различные линейные министерства, будь то министерства финансов, планирования, труда или окружающей среды, проводят политику, которая либо лишена необходимой согласованности, либо в полной мере не содействует продвижению комплексного подхода к достойному труду всеобъемлющим и скоординированным образом. Неспособность систематически привлекать к этому процессу организации работодателей и работников во многих странах также наносит ущерб использованию принципов трипартизма и социального диалога как ключевых средств обеспечения полной согласованности политики в целях гарантий достойного труда посредством инклюзивных процессов.
11. Несмотря на многочисленные примеры успешного многостороннего сотрудничества в прошлом и изменяющуюся геополитическую обстановку, маловероятно достижение полного консенсуса по всем аспектам экономической и социальной политики. Таким образом более реалистичный подход к проблеме согласованности политических мер может предусматривать готовность к участию в действенном диалоге по вопросам экономической и социальной политики между учреждениями с ориентиром на согласованные международные и национальные цели и задачи, обоюдное признание важности накопленных экспертных знаний и сравнительных преимуществ каждой организации, а также обязательство не заниматься пропагандой или осуществлением политических мер, подрывающих основополагающие принципы другого учреждения. Что касается МОТ, это относится, например, к основополагающим принципам и правам в сфере труда, под которыми подписались все государства-члены, даже те из них, которые не ратифицировали соответствующие конвенции.

<sup>9</sup> Весенние заседания МВФ и ГВБ, апрель 2017 г.; Совещание совета ОЭСР на уровне министров, июнь 2017 г.

## Ключевые элементы стратегии МОТ по содействию достойному труду посредством партнёрств и согласованности политики

12. В соответствии с резолюцией 2016 года о содействии социальной справедливости посредством достойного труда стратегия МОТ основана на мандате Организации, заключающемся в том, чтобы взаимодействовать с международными и региональными экономическими и финансовыми учреждениями, как это предусмотрено в Филадельфийской декларации<sup>10</sup> и подтверждено Декларацией МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости)<sup>11</sup>.
13. В соответствии с итогами уже состоявшихся обсуждений в Административном совете и принятыми им решениями предлагаемая стратегия будет ориентирована на то, чтобы вносить вклад в достижение Целей в области устойчивого развития, которые наиболее согласуются с мандатом МОТ и которые в полной мере соответствуют общим стратегическим задачам МОТ, Стратегическому плану на 2018-21 годы и текущим и будущим циклам программы и бюджета. В ней также будут учтены итоги проходящих обсуждений, связанных с широкомасштабными предложениями, которые кратко изложены Генеральным секретарём ООН в его недавнем докладе *Переориентация системы развития Организации Объединённых Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года: обеспечение лучшего будущего для всех*<sup>12</sup>, равно

<sup>10</sup> Уставной мандат МОТ, касающийся работы по международной экономической и финансовой политике, содержится в Декларации о целях и задачах Международной организации труда, принятой в Филадельфии в 1944 г. и включённой в Устав МОТ. Основные пункты Декларации, касающиеся экономической и финансовой политик гласят: i) «любая национальная и международная политика и меры, в особенности экономического и финансового характера, должны рассматриваться в этом свете и приниматься только в той степени, в какой они содействуют, а не мешают достижению этой основной задачи» [социальная справедливость]; ii) «Международная организация труда обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи» [социальная справедливость]; iii) «при осуществлении порученных ей задач Международная организация труда, рассмотрев все соответствующие экономические и финансовые факторы, может включать в свои решения и рекомендации любые положения, которые она считает целесообразными».

<sup>11</sup> В соответствии с Декларацией 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации Конференция признаёт, что Филадельфийская декларация «не утратила своей актуальности в XXI столетии». Как предусмотрено в следующем пункте Декларации о социальной справедливости, это включает некоторые части Декларации 1944 года, касающиеся международных и региональных экономических и финансовых учреждений: «[Конференция] возлагает на МОТ ответственность изучать и рассматривать все международные экономические и финансовые меры в свете основополагающей задачи социальной справедливости». В Части II Декларации о социальной справедливости («Способ реализации») трёхсторонние участники единогласно согласились со следующей формулировкой: «С. Другие международные и региональные организации, наделённые полномочиями в сопредельных областях, могут внести весомый вклад в применение этого комплексного подхода [Программы достойного труда]. МОТ должна предложить им оказывать содействие достойному труду, не забывая о том, что каждое учреждение полностью отвечает за выполнение собственного мандата. Поскольку политика в области торговых и финансовых рынков оказывает воздействие на занятость, МОТ предстоит оценивать эти последствия в сфере занятости во имя достижения своей цели превращения занятости в стержневой элемент экономической политики».

<sup>12</sup> Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС): *Переориентация системы развития Организации Объединённых Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года:*

как и в его предстоящем докладе на тему, которая будет определена к концу 2017 года. В указанных докладах представлено перспективное видение Генерального секретаря широкомасштабных реформ, необходимых для того, чтобы система развития Организации Объединённых Наций (ЮНДС) могла обеспечить достижение результатов по реализации Повестки дня до 2030 года, ориентируясь на взаимозависимость между параметрами гуманитарной помощи, мирного строительства и развития, а также на более высокую слаженность политических и оперативных мер, при этом параметры превентивных мер рассматриваются как сквозной приоритет в рамках ЮНДС.

14. Будет продолжена работа по содействию достойному труду посредством партнёрств и согласованности политики в ЮНДС, и при этом будет продолжено пользование ресурсной платформой МОТ по достойному труду в целях устойчивого развития, с тем чтобы обеспечить более широкое участие трёхсторонних партнёров и сотрудников МБТ в деятельности, касающейся разработки и применения рамочных программ Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) на страновом уровне. Партнёрствам и согласованности политических мер в целях обеспечения достойного труда в ЮНДС будет также способствовать дальнейшее участие в многосторонних партнёрствах, объединениях и инициативах, возглавляемых или совместно возглавляемых МОТ.

## Рамки участия

15. Сотрудничество между МОТ и другими международными и региональными организациями в настоящее время осуществляется на нескольких уровнях, включая те, которые перечислены ниже, но не ограничиваясь ими.

### а) *Диалоги на высоком уровне*

16. Генеральный директор МБТ (или его представитель) регулярно участвует в целом ряде мероприятий, которые организуются на министерском уровне основными международными и региональными учреждениями. Таковые включают Международный валютный и финансовый комитет и Комитет по вопросам развития ГВБ и МВФ, которые главным образом имеют в своём составе представителей центральных банков и министров финансов. Комитеты проводят свои встречи дважды в год, и Генеральный директор представляет свои письменные заявления, позволяющие ему знакомить с позицией МОТ по вопросам последних глобальных тенденций и экономических преобразований ведущих высокопоставленных политиков.
17. Участие МОТ в процессах Группы двадцати, Группы восьми/Группы семи и БРИКС, помимо прочего, также открывает для МОТ возможность представить свою точку зрения на ключевые экономические и социальные преобразования и знакомить с ней национальных лидеров, а также министров финансов, развития и труда. В 2014 году Рабочая группа по вопросам занятости Группы двадцати приобрела статус постоянного органа, после чего к МОТ стали обращаться на предмет проведения важной аналитической работы, зачастую в сотрудничестве с ГВБ, ОЭСР и МВФ. В результате этого сотрудничества разработаны заявления Группы двадцати по ряду вопросов, таких как сбалансированная политика в сфере оплаты труда, сокращение гендерного разрыва на рынке труда и устойчивые глобальные системы поставок.

*обеспечение лучшего будущего для всех*, доклад Генерального секретаря, A/72/124–E/2018/3, 11 июля 2017 г.

18. МОТ тесно сотрудничает с различными международными организациями, в первую очередь в контексте реализации Повестки дня до 2030 года, в целях обеспечения полноценной оперативной и политической согласованности мер в рамках многосторонней системы. Генеральный директор был назначен также председателем Комитета высокого уровня по программам ООН (КВУП), в мандат которого входит «обеспечение согласованности мер политики и координация программы с учётом межправительственных мандатов и в поддержку международно согласованных целей в области развития». Кроме того, на региональном уровне региональные директора участвуют в регулярно проводимых формальных и неформальных диалогах с различными региональными экономическими учреждениями и банками.

**b) *Исследования и дискуссии технического характера по вопросам политики***

19. В прошлом МОТ в сотрудничестве с ведущими международными и региональными организациями участвовала во многих исследовательских, статистических и политических мероприятиях. Начиная с 2014 года МОТ и ГВБ регулярно проводят дискуссии на высоком уровне на основе согласованной дорожной карты, в которой определены направления сотрудничества, представляющие взаимный интерес и соответствующие стратегическим приоритетам и мандатам обеих организаций. Эта дорожная карта охватывает такие стратегические области, как исследования, статистика и некоторые темы флагманских программ.

20. Сотрудничество по восходящей по вопросам обсуждения мер политики, совместные исследовательские проекты и деятельность в области статистики имели место также с региональными банками, региональными экономическими учреждениями и время от времени с МВФ и ОЭСР. Эти мероприятия носят более специализированный характер и нуждаются в более чёткой координации, чтобы повысить их результативность и эффективность. МОТ заключила соглашения о сотрудничестве с другими международными организациями на основе статьи 12 Устава, но она может и должна прилагать дополнительные усилия к тому, чтобы на регулярной основе проводить более чётко скоординированные обсуждения по исследовательским и техническим вопросам, касающимся политики, ориентированной на содействие достойному труду. Стимулом для этого процесса могла бы стать реализация стратегии в области знаний МОТ.

**c) *Сотрудничество на уровне страны***

21. В настоящее время МОТ активно сотрудничает на страновом уровне с ООН, ГВБ и целым рядом региональных банков развития и региональных экономических структур. Её работа с ГВБ носит форму осуществления проектов в области сотрудничества в целях развития по отдельным вопросам, таким как принудительный труд в Узбекистане, занятость молодёжи в Зимбабве и рабочие места для сирийских беженцев в Иордании. Благодаря более регулярному участию в процессах систематических страновых диагностических исследований ГВБ и её стратегии партнёрства со страной, а также учитывая уроки, извлечённые МОТ из участия в процессе подготовки стратегических документов по сокращению масштабов бедности (ПРСП) в прошлом, МОТ и её трёхсторонние участники должны получить возможность эффективнее содействовать согласованности мер политики на страновом уровне в целях обеспечения достойного труда.

22. Деятельность МОТ на страновом уровне часто осуществляется в рамках страновых программ достойного труда (СПДТ), которые в настоящее время реализуются более чем в 100 государствах-членах. При отсутствии СПДТ в той или иной стране там могут существовать другие рамочные программы. Хотя все они нацелены на содействие

достойному труду всеобъемлющим образом, зачастую они ориентированы на достижение результатов лишь силами МОТ и иногда в партнёрстве с другими международными и региональными организациями, но не всегда они направлены на то, чтобы содействовать большей слаженности национальной экономической, социальной и природоохранной политики в целях обеспечения достойного труда.

23. В этом отношении трёхсторонние участники МОТ часто призывают к тому, чтобы прилагались усилия к обеспечению более чёткой согласованности политики в целях реализации принципов достойного труда в более широких масштабах страны. Это потребовало бы ориентации национальных усилий на решение всех четырёх стратегических задач Программы достойного труда, а также сквозных задач социального диалога, международных трудовых норм, недопущения дискриминации и гендерного равенства и экологической устойчивости. Поскольку это чрезвычайно дерзновенная задача, следовало бы подумать о возможности пробного тестирования таких подходов в весьма ограниченном числе стран и последующей оценке полученных результатов. Это предусматривало бы наличие диагностической фазы, основанной на междисциплинарной оценке широкого консультационного процесса, по завершении которого были бы сформулированы рекомендации политического характера, ориентированные на социальный диалог, и при участии широкого круга партнёров – представителей региональных и международных организаций.
24. Осуществляя более активное содействие инклюзивному росту и достойному труду на страновом уровне посредством партнёрств и согласованности политики, МОТ может опираться на богатый накопленный опыт. Этот опыт строится на результатах страновых миссий, которые проводились в рамках Всемирной программы занятости в 1970-х годах, на итогах взаимодействия с ПРСП в 1990-х годах, на СПДТ, на результатах участия в процессах разработки и претворения в жизнь ЮНДАФ, на сотрудничестве на страновом уровне между МОТ и МВФ после глобального экономического кризиса 2008 года и на итогах совместной работы в последнее время с ГВБ по формированию стратегии в сфере занятости на страновом уровне. По большей части этот накопленный опыт затрагивает аспекты занятости. Основным различием для продвижения вперёд стала бы более широкая повестка дня, охватывающая четыре стратегические задачи Программы достойного труда, и таким образом необходимость применения комплексного и междисциплинарного подхода к содействию достойному труду.

## **Движение вперёд**

25. В будущем предлагается, чтобы МОТ применяла этот триединый подход к сотрудничеству с учётом существенных изменений, нацеленных на то, чтобы повысить эффективность и результативность действий. Таким образом, внимание, например, будет уделено осуществлению процесса, аналогичного дорожной карте МОТ-ГВБ в рамках регулярных обсуждений на высоком уровне между высшим руководством МБТ и сотрудниками МВФ, Всемирной торговой организации, ОЭСР и каждого из ведущих региональных экономических и финансовых учреждений. Есть ещё место для совершенствованию координации в обеспечение того, чтобы в рамках сотрудничества ориентир был взят на все четыре стратегические задачи и чтобы принципы достойного труда претворялись в жизнь комплексным образом.
26. Поскольку весьма трудно прогнозировать, в каких областях могут возникнуть наилучшие возможности для конструктивного сотрудничества с экономическими и финансовыми учреждениями в ближайшие четыре года, и с учётом продвижения вперёд процесса реформ в ООН, который может открыть широкие перспективы согласования политических мер в отношении достойного труда, стратегия МОТ носит нарочито



гибкий характер. Трёхсторонние участники и МБТ должны обладать высокой манёвренностью и быть готовы быстро реагировать на ситуации, когда происходят политические сдвиги и возникают новые возможности для содействия одновременно экономическим, экологическим и социальным целям.

## **Предлагаемое решение**

*27. Административный совет предлагает Генеральному директору:*

- a) принимать во внимание его рекомендации, касающиеся предлагаемой стратегии по содействию достойному труду посредством партнёрств и согласованности политики;*
- b) предпринимать необходимые меры для её реализации.*