

Стандарты трудовых отношений и международные организации: Каких успехов достигли профсоюзы на сегодняшний день?

Петер Баквис и Молли МакКой

Почти за девяносто лет своего существования Международной организацией труда (МОТ) было принято 188 Конвенций, в которых были закреплены международные стандарты трудовых отношений, касающиеся многочисленных областей, например, ограничения рабочего времени, защиты труда и здоровья, политики в сфере занятости и основополагающих условий труда для определенных групп лиц, работающих по найму. Для обретения юридической силы и реализации в конкретной стране-участнице Конвенции МОТ должны быть ратифицированы национальным правительством. Но восемь Конвенций, устанавливающих основополагающие права и получивших наименование трудовых стандартов МОТ, действуют во всех странах-участницах МОТ независимо от того, будут они ратифицированы национальными правительствами или нет.

1. Декларация МОТ

С принятием в 1998 году *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда* фактически было принято решение превратить эти восемь Конвенций МОТ в условие членства в данной международной организации. В Декларации МОТ были закреплены четыре принципа, обобщающие основополагающие права, содержащиеся в данных Конвенциях (Конвенции №№ 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 и 182 МОТ). Это принципы

- свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров,
- искоренения всех форм принудительного труда,
- запрета детского труда,
- запрета дискриминации в трудовых отношениях.

В течение десяти лет с момента принятия *Декларации МОТ* различные организации, в том числе и международное профсоюзное движение, старались добиться того, чтобы и другими международными агентствами либо соглашениями были предусмотрены мероприятия, при помощи которых их программы и действия были бы приведены в соответствие с четырьмя указанными выше трудовыми стандартами МОТ. При этом внимание профсоюзных организаций, объединенных в Международной конфедерации профсоюзов, а до создания МКП в 2006 году – в Международной конфедерации свободных профсоюзов (МКСП) и во Всемирной конфедерации труда

(ВКТ), в Глобальных профсоюзных федерациях (ГПФ) и в Профсоюзном консультативном комитете (ПКК), было обращено в первую очередь на международные торговые и финансовые корпорации, деятельность которых оказывает огромное влияние на рынки труда. В то же время ими оказывалась поддержка МОТ в ее попытках сделать соответствующие трудовые стандарты действительными в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, специализированным учреждением которой является сама МОТ. Помимо этого, отдельные членские организации Международной конфедерации профсоюзов (МКП) призвали агентства по сотрудничеству в области содействия развитию и экспортные кредитные агентства собственных стран требовать соблюдения трудовых стандартов МОТ в качестве условия предоставления проектного финансирования.

В процессе принятия в 1998 году Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда ни от одного правительства не поступило голоса «против». Однако до сих пор заметно сопротивление попыткам настоять на соблюдении своих обязательств 181 страной-участницей МОТ. Другими многосторонними организациями, в которых представлены все те же правительства, хотя и высказывалась принципиальная поддержка трудовых стандартов МОТ, но одновременно оказывалось сопротивление требованию прекратить действия, противоречащие данным трудовым стандартам. Наиболее

сильное сопротивление оказывалось при этом теми организациями, которые оказывают наибольшее влияние на положение трудящихся, а именно международными торговыми и финансовыми корпорациями. Тем не менее, и со стороны организаций и агентств, которые ранее заявляли о своей непричастности к положениям трудовых стандартов МОТ, были проведены мероприятия в поддержку соблюдения данных стандартов трудовых отношений.

В настоящей статье описывается недавнее развитие процесса реализации трудовых стандартов МОТ в рамках многосторонней системы и деятельности международных организаций, рассматриваются международные профсоюзные кампании, содействовавшие прогрессу в данном направлении, новые возможности по более эффективному проведению в жизнь данных стандартов трудовых отношений, а также сложные задачи, стоящие перед профсоюзным движением и связанные с использованием этих новых возможностей для укрепления собственных организаций.¹

2. Включение трудовых стандартов МОТ в центральные направления деятельности организаций системы ООН («Mainstreaming»)

Спустя год после принятия в 1998 году Декларации МОТ соответствующие стандарты трудовых отношений вместе с другими правами лиц наемного труда были включены в качестве одного из четырех основных пунктов в план действий МОТ по созданию человеческих условий труда. Другими тремя основными пунктами являются стимулирование занятости и развития предприятий, системы социальной защиты, руководство правительством и социальный диалог. При поддержке профсоюзных организаций МОТ были приложены усилия, направленные на то, чтобы добиться официального признания данного плана действий высшими инстанциями ООН. Достичь этого удалось с принятием в 2005 году резолюции Генеральной ассамблеи ООН, в которой была выражена поддержка «полной и продуктивной занятости и человеческих условий труда для всех ... как части наших усилий по достижению Целей Развития Тысячелетия». Данная деятельность была конк-

ретизирована Экономическим и Социальным Советом ООН в 2006 году, в том числе посредством разработки инструментария для стимулирования занятости и содействия созданию человеческих условий труда. В апреле 2007 года соответствующий инструментарий (*Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*) был принят Координационным советом руководителей системы ООН под председательством Генерального секретаря.

Согласно комментариям МОТ, инструментарий для стимулирования занятости и содействия созданию человеческих условий труда разработан таким образом, чтобы «организации всей многосторонней системы получали поддержку в ходе анализа и совершенствования собственной политики, мероприятий и действий, а также их воздействий на занятость и создание человеческих условий труда».² При этом предлагается ряд вопросов для оценки собственной деятельности, при помощи которых то или иное агентство может установить, как сказывается его работа на достижении цели создания человеческих условий труда, включая 61 специальный вопрос для прояснения ситуации о том, насколько программы и действия согласуются с трудовыми стандартами МОТ, каким образом возможна более систематическая реализация данных эффектов и оптимизация результатов посредством принятия конкретных мер предпочтительно на стадии разработки программ.³ МОТ уже были организованы практически семинары для других агентств системы ООН с целью осознания ими данных вопросов. Предполагается использование указанного выше инструментария для диагностических целей в ходе работы ООН в некоторых странах так называемой «единой ООН» („One UN”). При этом речь идет о «пилотных странах», в которых работают различные организации системы ООН, призванные к совершенствованию сотрудничества друг с другом.

Хотя данный инструментарий был затребован, а затем и принят высшими инстанциями системы ООН, он остается инструментом для самосовершенствования. Агентства системы ООН не обязаны ни уведомлять вышестоящие инстанции ООН о действиях, противоречащих трудовым стандартам МОТ, ни прекращать такие действия. Вероятно, предпочтительнее была бы более обязательная нор-

1 ILO, *Global Employment Trends* [«Глобальные тенденции изменения уровня занятости», МОТ], Женева, январь 2008 г., стр. 6.

2 ILO, *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work* [«Инструментарий для стимулирования занятости и содействия созданию человеческих условий труда», МОТ], Женева, 2007 г., стр. iv.

3 ILO, *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work* [«Инструментарий для стимулирования занятости и содействия созданию человеческих условий труда», МОТ], Женева, 2007 г., стр. iv.

ма глобального профсоюзного движения, чтобы желание и формы участия отдельных агентств в реализации плана действий по созданию человеческих условий труда не отдавались на усмотрение самих агентств. В таком случае появилась бы также возможность указать на несоблюдение агентствами системы ООН трудовых стандартов МОТ, как это было сделано в отношении некоторых агентств, не входящих в систему ООН. К моменту написания данной статьи ООН как раз приступила к включению трудовых стандартов МОТ через план действий в центральные направления деятельности организаций собственной системы. Однако очевидным является то, что при этом речь должна идти и о более детальном рассмотрении применяемых агентствами практик привлечения ресурсов и заключения договоров. Поддержка плана действий со стороны ООН и последующее введение в действие указанного выше инструментария могли бы оказать позитивное воздействие на распространение трудовых стандартов МОТ внутри агентств системы ООН. Но, вероятно, потребуется ряд дополнительных мероприятий, прежде чем все организации системы ООН станут воспринимать данный план действий всерьез.

3. Трудовые стандарты МОТ и торговые соглашения

3.1 Всемирная торговая организация (ВТО)

Тревожась о том, что по причине наблюдающейся на международной арене конкуренции в сфере торговли и инвестиций права трудящихся могут попасть под давление, профсоюзные организации еще до проведения первой Конференции на уровне министров стран-членов ВТО в 1996 году настаивали на включении в правовые документы Всемирной торговой организации защитной оговорки об основополагающих правах в сфере труда. Однако вопрос о правах трудящихся в мандат ВТО включен не был из-за того сопротивления, которое оказали определенные развивающиеся страны, заклеившие это как скрытый протекционизм, а также некоторые критики, говорившие о перезагруженности мандата ВТО. На первой и четвертой Конференции на уровне министров стран-членов ВТО было принято положение, обязывающее ВТО «...соблюдать международно-признанные стандарты трудовых отношений». Но темы, касающиеся трудящихся, были исключены

из повестки дня переговоров раунда Доха. Однако в 2007 году имело место определенное сотрудничество между ВТО и МОТ в ходе издания первой совместной публикации обеих организаций по вопросам торговли и занятости – «*Торговля и занятость. Сложные задачи политических исследований*» («*Trade and Employment: Challenges for Policy Research*»). Если раунд Доха удастся завершить, то в ближайшие годы, вероятно, будет наблюдаться нарастание давления, оказываемого с целью создания в рамках ВТО формального механизма урегулирования соотношения между торговлей и трудовыми стандартами МОТ. А пока благодаря существованию Механизма обзора торговой политики с 1997 года публикуются отчеты Международной конфедерации профсоюзов (МКП) о ситуации в отношении трудовых стандартов МОТ в странах-членах ВТО, хотя со стороны ВТО и не предъявляются какие-либо требования по соблюдению данных стандартов трудовых отношений.⁴

3.2 Трудовые стандарты МОТ в других торговых соглашениях

На двустороннем и региональном уровнях налицо более активное содействие соблюдению стандартов трудовых отношений в сфере торговли. На сегодняшний день большинство соглашений о свободной торговле (ССТ), заключенных североамериканскими государствами и Европейским Союзом, свидетельствуют о соблюдении трудовых стандартов МОТ или даже предписывают их обязательное соблюдение.

а) Соединенные Штаты

Политика учета трудовых стандартов МОТ в торговых соглашениях США берет свое начало с соглашения НАФТА (NAFTA)⁵ от 1994 года, в содержание которого было включено «дополнительное соглашение» по вопросам трудящихся как реакция на сопротивление североамериканских профсоюзов. Однако, хотя это соглашение и ссылалось на международные стандарты трудовых отношений, оно обязывало подписавшие его страны лишь к соблюдению собственного, национального трудового законодательства. Новые соглашения о свободной торговле, такие как соглашение между США и Иорданией (от 2000 года) и соглашение между США и Марокко (от 2004 года), тоже хотя и ссылаются на соблюдение стандартов трудовых отношений, требуют всего лишь, чтобы подписавшие их страны «старались обеспечить»

4 Механизм обзора торговой политики (МОТП) используется ВТО для подробного анализа торговой политики стран-членов и тех воздействий, которые их политика оказывает на мировую торговую систему.

5 НАФТА – Североамериканское соглашение о свободной торговле, подписанное Канадой, США и Мексикой.

соблюдение данных норм. Другие соглашения, заключенные в последнее время, такие как ЦАФТА (CAFTA) от 2005 года,⁶ содержат положения, схожие с положениями НАФТА, и требуют от стран соблюдения собственного трудового законодательства, но в то же время подчеркивают возможность оказания содействия МОТ в работе по совершенствованию данного законодательства и проведению его в жизнь. Самые последние ССТ – между США и Перу, а также между США и Панамой – содержат предписания об обязательности включения трудовых стандартов МОТ в собственное, национальное трудовое законодательство стран-участниц и обязательности реализации ими этих норм.

В прошлом проводились лишь спорадические проверки выполнения на практике требований в отношении соблюдения трудовых стандартов МОТ, содержащихся в заключенных США торговых соглашениях. Однако такое положение могло бы измениться с отходом от использования механизмов, которые на деле кажутся неэффективными. Так, например, соглашением НАФТА каждой из трех подписавших его стран предписывалось учредить национальный центр, в который могли бы поступать жалобы со стороны общественности или правительства о несоблюдении данных критериев. Однако ни в одном из случаев дело не пошло дальше консультаций на уровне министерств, не говоря уже о назначении каких-либо штрафов или введении санкций.⁷

Соглашением о свободной торговле между США и Иорданией хотя и предусматривалось проведение проверок на предмет выявления нарушений при реализации положений о трудовых стандартах МОТ, но не предусматривалось никаких возможностей для подачи и рассмотрения жалоб со стороны общественности. Таким образом, профсоюзные организации оставались исключенными из процессов подачи и рассмотрения жалоб. В противоположность этому в ССТ с Панамой и с Перу налицо определенные улучшения, поскольку спорные вопросы, касающиеся сферы труда, более не подлежат отдельному урегулированию, а должны рассматриваться в рамках тех же самых процедур, какие предусмотрены для прочих положений данных соглашений, касающихся непосредственно вопросов торговли. В настоящее время вопросам прав трудящихся в содержании тор-

говых соглашений, по-видимому, уделяется больше внимания и со стороны Конгресса США. Так, до сих пор не было получено согласия Конгресса по соглашению о свободной торговле, подписанному в конце 2006 года между США и Колумбией, поскольку руководство Демократической партии требует гарантий того, что в Колумбии улучшится ситуация в отношении прав трудящихся и прав человека в целом. Руководителями профсоюзных организаций США было замечено по этому поводу, что Конгрессу не следовало бы принимать данное ССТ без проведения дополнительного раунда переговоров, с целью обеспечить защиту профсоюзных деятелей Колумбии, где практически каждую неделю одного из них убивают.⁸

Большинством американских соглашений о свободной торговле для случаев нарушения трудовых стандартов, определенных Международной организацией труда, установлены штрафы. Однако действительное назначение таких штрафов остается скорее теорией. Вероятно, наиболее успешным в отношении реализации трудовых стандартов МОТ было ССТ от 1999 года между США и Камбоджей, предусматривавшее вознаграждение за достижение улучшений в применении трудовых стандартов МОТ в виде повышения доступности американского рынка для экспорта из Камбоджи текстильной продукции. Затраты на осуществление мониторинга со стороны МОТ для обеспечения соблюдения стандартов трудовых отношений делились между правительством США, правительством Камбоджи и камбоджийским союзом производителей товаров текстильной промышленности. Однако столь дорогостоящая и трудоемкая модель камбоджийской программы может лишь с великим трудом быть перенесена на другие соглашения. В рамках соглашения ЦАФТА также была поставлена цель улучшения ситуации с соблюдением стандартов трудовых отношений посредством кооперационного подхода. Однако в отличие от камбоджийской программы в данном случае отсутствовали как финансовые средства, так и мотивационные механизмы.

б) Европейский Союз

В то время как американские соглашения о свободной торговле угрожают «кнутом» с целью принуждения к соблюдению трудовых стандартов МОТ, ев-

6 ЦАФТА – Центральноамериканское соглашение о свободной торговле, подписанное США, Доминиканской Республикой, Коста-Рикой, Сальвадором, Гватемалой, Гондурасом и Никарагуа.

7 ITUC, Trade Unions and Bilaterals: Do's and Don'ts [«Профсоюзы и двусторонние соглашения. Правила поведения», МКП] 2008 г.

8 Hugh Bronstein, Colombia trade deal dead this year, US unions say [Хаг Бронштейн: «Согласно заявлению профсоюзов США, торговая сделка с Колумбией в этом году не состоится»], агентство «Рейтер», 12 февраля 2008 г.

ропейские ССТ привлекают «пряником». Как и американские ССТ последнего времени, все торговые соглашения Евросоюза также ссылаются на трудовые стандарты МОТ. Но в отличие от соглашений США соглашениями ЕС в действительности не регулируется то, как должно обеспечиваться соблюдение этих стандартов трудовых отношений. Вместо этого в европейском подходе акцент делается на оказании технического содействия и на сотрудничестве по улучшению ситуации с правами трудящихся, а именно в рамках всеобъемлющей концепции обеспечения устойчивого развития и прав человека при осуществлении торговли.⁹ В более ранних соглашениях, например, в соглашении между ЕС и Южной Африкой от 1999 года, хотя и имеются ссылки на МОТ и соответствующие стандарты трудовых отношений как центральную «точку отсчета» в определении прав трудящихся, однако не содержится никаких регулирующих положений о том, какие процедуры приема и рассмотрения жалоб о нарушениях прав трудящихся следует применять. В новом ССТ между ЕС и Чили содержатся как трудовые стандарты МОТ, так и всеобъемлющие цели обеспечения прав человека, но не прописываются никакие целенаправленные мероприятия по их реализации.¹⁰ Заключенное в декабре 2007 года соглашение об экономическом партнерстве между ЕС и группой государств бассейна Карибского моря «Карифорум» хотя и ссылается более обстоятельно на трудовые стандарты МОТ, однако и в нем речь идет скорее об оказании содействия, чем о санкциях. Хотя торговые соглашения ЕС и не всегда привязываются к конкретным программам сотрудничества по вопросам прав трудящихся, по каналам сотрудничества в сфере содействия развитию и через организации по оказанию помощи правительствами многих стран-членов ЕС предоставляются финансовые средства для укрепления и развития потенциалов профсоюзных организаций в развивающихся странах.

в) Канада

Соглашения о свободной торговле, заключенные Канадой в более ранний период, выстраивались согласно модели, напоминающей ту, которая использовалась в США. Однако в более поздних ССТ Канаде удалось продвинуться на шаг вперед и соединить штрафные санкции по примеру США с мероприятиями по оказанию содействия развитию по примеру

Европы. Соглашения о свободной торговле между Канадой и Чили от 1996 года и между Канадой и Коста-Рикой от 2001 года хотя и ссылались каждое на трудовые стандарты МОТ, но требовали от подписавших их сторон лишь обеспечения соблюдения соответствующего национального трудового законодательства. Соглашением между Канадой и Чили предусматривались штрафные платежи в размере до 10 миллионов долларов США, но не торговые санкции. Более позднее по времени заключение ССТ между Канадой и Коста-Рикой открывало возможность проведения слушаний по делам, связанным с нарушениями трудовых стандартов МОТ, в согласительных инстанциях, но не предусматривало ни штрафных платежей, ни каких-либо других санкций, а только мероприятия в сфере сотрудничества.¹¹ Заключенное в результате проведения переговоров в январе 2008 года канадское ССТ с Перу предъявляет наивысшие из известных до сих пор требования к применению трудовых стандартов МОТ и предусматривает некое сочетание штрафных санкций и мероприятий в рамках сотрудничества между двумя странами. От подписавших данное соглашение стран требуется соблюдение как трудовых стандартов МОТ, так и собственного трудового законодательства. Нарушения могут караться назначением штрафов, поступления от которых направляются в специальный фонд укрепления и защиты прав трудящихся.

г) «Меркосур»

Страны-члены организации южноамериканского общего рынка «Меркосур» (Бразилия, Аргентина, Уругвай и Парагвай) приняли в 1998 году декларацию о нормах в сфере труда. Последняя ссылается как на трудовые стандарты МОТ, так и на другие нормы трудовых отношений. Их соблюдение обеспечивается специально созданной для этих целей комиссией, выполняющей функции надзорного и консультативного органа. Профсоюзными организациями региона была создана собственная координационная инстанция – *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*, консультирующая «Меркосур» по вопросам труда и занятости, и по другим вопросам, связанным с деятельностью профсоюзных организаций, в рамках региональных интеграционных процессов, а также оказывающая соответствующее влияние.

9 ITUC [МКП], там же.

10 ITUC [МКП], там же.

11 Thomas Greven, *Social Standards in Bilateral and Regional Trade Agreements*, [Томас Гревен: «Социальные стандарты в двусторонних и региональных торговых соглашениях»], Фонд имени Фридриха Эберта, тематическая публикация, № 16, Женева, март 2005 г.

д) Односторонние торговые преференции

Трудовые стандарты МОТ учитываются как Соединенными Штатами Америки, так и Европейским Союзом в соответствующих программах в рамках Общей системы преференций (ОСП), при помощи которых развивающимся странам предоставляются односторонние торговые преференции. При этом США учитывают соблюдение «международно-признанных стандартов трудовых отношений», равно как и других основополагающих трудовых норм.¹² США использовали ОСП действительно действенно, хотя и несколько избирательно, для того чтобы вытребовать у торговых партнеров более эффективной защиты прав трудящихся. В положениях ОСП Евросоюза имеются ссылки на трудовые стандарты МОТ, а для случаев их несоблюдения странами-партнерами в положениях ОСП предусмотрена отмена соответствующих преференций. Так, например, в 1997 году из ОСП была исключена Бирма, а в 2007 году – Белоруссия. В рамках европейской программы «ОСП+», ориентированной главным образом на сотрудничество, а не на санкции, предлагаются дополнительные торговые стимулы для тех стран, которые интегрируют положения Конвенций МОТ в собственные, национальные трудовые законодательства и реализуют их на практике. Странам, которым вследствие соблюдения трудовых стандартов МОТ будет предоставлен режим «ОСП+» – в их число входят, как ни странно, и такие, как Колумбия и Грузия¹³, не особенно выделяющиеся в плане соблюдения трудовых стандартов МОТ, – будут предоставлены дополнительные таможенные льготы.

4. Включение трудовых стандартов МОТ в содержание деятельности Всемирного банка

4.1 Предыстория вопроса

Когда в начале 1999 года, спустя примерно полгода после принятия *Декларации МОТ*, международная профсоюзная делегация встретилась с представителями Всемирного банка, членам делегации сообщили, что Всемирный банк согласен с некоторыми, но

не со всеми стандартами МОТ в области трудовых отношений, и что Банк не предполагает предпринимать никаких мер, чтобы обеспечить учет в рамках финансируемых им проектов, по меньшей мере, тех трудовых стандартов МОТ, которые им поддерживаются. Тогда, как и в течение нескольких следующих лет, в качестве аргумента Всемирный банк ссылался на ситуацию с эмпирическими доказательствами экономических преимуществ свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, которая была, якобы, «неоднозначной», а также на то, что воплощение данных норм в жизнь будет, якобы, иметь «как политические, так и экономические последствия».¹⁴ По совершенно необъяснимым причинам эксперты Всемирного банка по трудовым вопросам, казалось, придерживались мнения, что принудительный и детский труд, а также дискриминация в трудовых отношениях по расовым или половым признакам не будут иметь сопутствующих политических проблем, а право на ведение коллективных переговоров еще как будет.

Начиная с 2002 года отношение Всемирного банка к вопросам трудовых стандартов МОТ и развития стало постепенно меняться, в особенности после публикации списка экономической литературы, в которой разделявшиеся Банком ранее предположения, в частности о том, что более высокая степень профсоюзной организованности и обязательности соблюдения тарифных соглашений имеет тенденцию препятствовать экономическому росту, не подтвердились, зато утверждалось, что более высокий уровень членства в профсоюзных организациях и ведение переговоров о тарифах оплаты труда способствуют более сбалансированному распределению доходов.¹⁵ В начале 2002 года Президент группы организаций Всемирного банка провозгласил: «Банк будет содействовать стимулированию воплощения в жизнь всех четырех трудовых стандартов МОТ, однако ... не станет превращать их в предусловие предоставления Банком кредитов».¹⁶ В конце 2003 года Банк, наконец, вышел за рамки чисто риторической поддержки трудовых стандартов МОТ. Руководитель Международной финансовой корпорации (МФК), входящей в структуру Всемирного банка и отвечаю-

12 Специальной ссылки на конвенции МОТ не содержится, однако упоминаются три основных стандарта МОТ из четырех – все кроме запрета дискриминации в трудовых отношениях.

13 См. Решение 2005/924/ЕС Комиссии Европейского Союза со списком стран, пользующихся льготным режимом «ОСП+».

14 World Bank, *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard* [«Стратегия в области обеспечения социальной защиты: от сетки безопасности к трамплину», Всемирный банк], Вашингтон, 2001 г., стр. 29.

15 Toke Aidt / Zafiris Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* [Тоук Эйдт / Зафирис Тзаннатос: «Профсоюзы и коллективные переговоры по тарифам оплаты труда. Экономические эффекты в глобальных условиях»], Всемирный банк, Вашингтон, 2002 г.

щей за предоставление кредитов частным компаниям, согласился с представителями Международной конфедерации свободных профсоюзов (МКСП) в том, что к соблюдению трудовых стандартов МОТ следует обязывать всех заемщиков. Он указал на то, что данный пункт будет включен в качестве пред условия в содержание обновленной политики МФК по обеспечению кредитов. В дальнейшем МФК прилагались усилия, для того чтобы занять лидирующую позицию по отношению ко всем другим банкам, государственным и частным, в разработке социальных и экологических стандартов финансирования проектов помощи развивающимся странам. Казалось, МФК лучше других организаций группы Всемирного банка удалось осознать, что за словами должны следовать дела, иначе утверждение, что воплощению трудовых стандартов МОТ в жизнь оказывается поддержка, окончательно утратит всякую правдоподобность.

4.2 Стандарт деятельности «Рабочий персонал и условия труда» (СД 2) МФК

Прошло еще почти два года, прежде чем это заявление было воплощено МФК в жизнь. В феврале 2006 года Исполнительным советом Всемирного банка были приняты новые стандарты – *«Политика и стандарты деятельности МФК в отношении социальной и экологической устойчивости»*. А с мая 2006 года эти стандарты стали применяться МФК ко всем новым кредитам и инвестициям.¹⁷ Происходит не просто превращение соблюдения трудовых стандартов МОТ в обязательное пред условие реализации проектов. Теперь Стандарт деятельности 2 («Рабочий персонал и условия труда»; сокращенное наименование: СД 2) обязывает всех заемщиков к соблюдению и других основополагающих условий, касающихся управления персоналом, увольнений, защиты труда и здоровья, в том числе и в отношении соответствующих цепочек поставщиков. Ссылка на восемь конвенций МОТ, определяющих соответствующие основополагающие стандарты трудовых отношений, дополняется и конкретизируется обязатель-

ством компаний-заемщиков не допускать у себя трудовых процессов, противоречащих трудовым стандартам МОТ. Международная конфедерация профсоюзов (МКП) и Глобальные профсоюзные федерации (ГПФ) активно выступали за то, чтобы СД 2 был принят МФК, и преложили сотрудничество для воплощения данного Стандарта в жизнь.

После того, как в 2006 году был принят СД 2, МФК привлекла экспертов по трудовым вопросам, создала соответствующий консультативный орган, организовала обучение собственных сотрудников, разработала серию руководств и инструкций по «добро-совестной практике», при помощи которых как сотрудникам МФК, так и заемщикам оказывалась консультативная поддержка при реализации предписанных стандартов трудовых отношений.¹⁸ В процессе определения содержания данных инструментов, равно как и при разработке СД 2 и соответствующих инструкций привлекались Глобальные профсоюзные федерации (ГФП) и другие заинтересованные стороны.

4.3 Как осуществляется мониторинг за соблюдением трудовых стандартов МОТ при предоставлении кредитов МФК

Еще до официального введения СД 2 Международная финансовая корпорация приняла ряд мер с целью обеспечения соблюдения основополагающих прав трудящихся в рамках осуществления проектов. В январе 2004 года МФК выразила готовность сделать свободу объединения одним из условий предоставления кредита компании «Grupo M», производителю товаров текстильной промышленности из Доминиканской Республики, после того как МКСП и Международная федерация работников текстильной, кожевенной и легкой промышленности (ITGLWF) проинформировали МФК о том, что компания «Grupo M» участвовала в акциях по увольнению и избиению работников, пытавшихся создать профсоюзную организацию. Это условие предоставления кредита было так же важно с точки зрения

16 World Bank, „Transcript of Town Hall Meeting with NGOs“ [«Конспект заседания с участием представителей неправительственных организаций (НПО)», Всемирный банк], Вашингтон, январь 2002 г.

17 IFC, Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability [«Политика и стандарты деятельности в отношении социальной и экологической устойчивости», МФК], Вашингтон, апрель 2006 г. Некоторыми членами Правления Всемирного банка, выступавшими за превращение трудовых стандартов МОТ в пред условие предоставления кредитов, была оказана помощь при внесении предложений со стороны МКСП по доработке текста документа, например, при добавлении однозначной ссылки на восемь конвенций МОТ, касающихся стандартов трудовых отношений, которой не было в первоначальном проекте документа, разработанном МФК. Некоторые из упомянутых членов Правления являлись представителями правительств стран-членов ЕС, чьи министерства помощи развивающимся странам были изданы документы для обсуждения в защиту усиленного соблюдения трудовых стандартов МОТ.

18 Основным руководством по обеспечению соблюдения СД 2 клиентами МФК является: IFC, *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions* [«Памятка по управлению 2: рабочий персонал и условия труда», МФК], Вашингтон, июль 2007 г.

защиты работников нового производства компании «Gipro M» в гаитянской экспортно-производственной зоне (ЭПЗ). В середине 2004 года там были уволены сотни людей из-за того, что они протестовали против политики руководства компании, отказавшегося признавать профсоюзную организацию, к которой присоединилась большая часть коллектива рабочих и служащих, а также вести с ней переговоры. После нескольких месяцев дальнейших притеснений, а также некоторых попыток уладить ситуацию в 2005 году уволенные были вновь приняты на работу. К декабрю того же года переговоры между «Gipro M» и гаитянским профсоюзом завершились подписанием в ЭПЗ Гаити первого тарифного соглашения, призванного улучшить ситуацию, характеризовавшуюся преобладанием чрезвычайно низких размеров оплаты и плохих условий труда.

С момента принятия СД 2 как МКП, так и ГПФ различными способами обращали внимание МФК на возможные нарушения данного стандарта в связи с текущими либо запланированными инвестициями. Сюда относятся и враждебные по отношению к профсоюзам действия со стороны авиакомпаний Бразилии, и отказ от признания профсоюзов и ведения переговоров с ними на одной из электростанций Пакистана и в рамках одного из проектов по сооружению плотины в Уганде, и использование детского труда одним из операторов мобильной радиотелефонной связи в Африке, и чинение препятствий профсоюзной работе, а также проблемы с защитой здоровья работников одной из птицеферм в Бангладеш и в рамках инвестиционного проекта в сфере розничной торговли в Белоруссии, где профсоюзы подвергались сильным репрессиям.

В некоторых случаях МФК вмешалась, чтобы прекратить сомнительные действия. Так, МФК посодействовала тому, чтобы был признан угандийский профсоюз строителей, член Международной федерации работников строительной и деревообрабатывающей промышленности (МФРСДП), и чтобы он смог добиться заключения тарифного соглашения в рамках проекта, финансируемого МФК, а также чтобы были прекращены враждебные по отношению к профсоюзам действия со стороны бразильской авиакомпании, на которые указывалось Международной федерацией транспортных рабочих (МФТР) и ее бразильской членской профсоюзной организацией. В других случаях развитие ситуации не могло удовлетворять профсоюзы. Так было, например, в Пакистане, где МФК встала на сторону компании, не считавшей себя с юридической точки зрения обязан-

ной вести переговоры с профсоюзами. К моменту написания данной статьи некоторые ситуации, вызывающие возмущение профсоюзов, еще не нашли своего окончательного разрешения. По меньшей мере, в одном из случаев действия профсоюзов смогли привести к задержке инвестиционного проекта, потому что МФК пожелала видеть внесение определенных корректировок, о своем согласии с которыми компания должна заявить до предоставления кредита.

То, что принятие и реализация трудовых стандартов МОТ теперь выдвигаются МФК в качестве условий предоставления каких бы то ни было кредитов, Глобальные профсоюзные федерации (ГПФ) считают крупным прогрессом. Однако действительно сложной остается задача по обеспечению реализации этих норм в рамках каждого конкретного проекта МФК. При отсутствии жалоб со стороны профсоюзных организаций либо других задействованных сторон по поводу тех или иных нарушений единственным источником информации для МФК становится содержание собственных отчетов компаний-заемщиков. Сбор и проверку данных о финансируемой ей деятельности сама МФК осуществляет лишь в ограниченных масштабах. Кроме того, у профсоюзов имеется мало времени для того, чтобы среагировать на потенциальные нарушения СД 2, – всего от 30 до 60 дней (в зависимости от конкретного проекта), в промежутке между извещением и представлением документации правлению банка для получения разрешения на предоставление кредита. При этом быстрота реакции важна для того, чтобы МФК смогла обязать заемщика провести определенную корректировку и проверку, прежде чем предоставить ему кредит. В связи с этим Глобальные профсоюзные федерации настояли на том, чтобы МФК усовершенствовала собственные информационные и консультационные процедуры таким образом, чтобы у профсоюзных организаций появилась возможность доводить свое мнение о возможных нарушениях трудовых стандартов МОТ в рамках реализации проектов до МФК в более ранний момент времени.

4.4 Трудовые стандарты МОТ в рамках проектов Всемирного банка по созданию общественной инфраструктуры

Предложения международного профсоюзного движения от 1999 года по обеспечению соблюдения трудовых стандартов МОТ в рамках реализации проектов, финансируемых Группой Всемирного банка, не

ограничиваются инвестированием в частный сектор. Но лишь политика МФК, направленная на обеспечение соблюдения данных норм, сделала этот путь действительно открытым. После того, как МФК превратила соблюдение трудовых стандартов МОТ в одно из общих условий предоставления кредитов, другие подразделения Всемирного банка не могли больше ссылаться на «политические» причины собственного неприсоединения к этой позиции, если не хотели лишиться доверия. При этом профсоюзные организации указывали на «ужасы логистики», наблюдавшиеся в рамках реализации некоторых проектов помощи развивающимся странам, финансируемых как через МФК, так и через управления Всемирного банка, отвечающие за государственный сектор, когда некоторые партнеры по проектам, получавшие финансирование по линии Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной ассоциации развития (МАР), могли действовать дискриминационно и враждебно по отношению к профсоюзам, в то время как другие партнеры по договорам, получавшие финансирование по линии МФК, обязаны были соблюдать трудовые стандарты МОТ. Спустя пару месяцев после того, как МФК определилась с новыми условиями предоставления кредитов, в начале 2004 года подразделение Всемирного банка, на которое возложена ответственность за привлечение ресурсов, заявило о своей готовности привлечь эксперта Международной федерации работников строительной и деревообрабатывающей промышленности (МФРСДП), который затем в течение двух месяцев разрабатывал рекомендации по приведению строительных договоров Банка в соответствие с трудовыми стандартами МОТ.

Хотя реакция ответственного за привлечение ресурсов подразделения Всемирного Банка на письменные рекомендации Международной федерации работников строительной и деревообрабатывающей промышленности (МФРСДП) и была затяжной, в 2006 году дело, наконец, дошло до того, что Исполнительный совет захотел перенять стандарт СД 2 МФК. В декабре 2006 года Президент и Управляющий директор Всемирного банка официально уведомили Международную конфедерацию профсоюзов (МКП) о том, что соответствующие пункты будут включены Банком в документацию, регулярно используемую его подразделениями (МБРР и МАР), отвечающими за государственный сектор, для проведения тендеров в ходе мероприятий по привлече-

нию ресурсов в рамках крупных общественных проектов (главным образом инфраструктурных, с бюджетами, превышающими 10 миллионов долларов США). Также сообщалось, что Всемирный банк будет активно содействовать тому, чтобы эти новые пункты были включены в «согласованную» документацию по тендерам, используемую всеми многосторонними банками развития, то есть Всемирным банком и региональными банками развития. В ходе дальнейших заседаний были согласованы точные формулировки, а в апреле 2007 года этот новый пункт, большей частью повторявший СД 2 МФК, был принят Банком и включен в соответствующие кредитные договоры.¹⁹ В сентябре 2007 года началась унификация тендерной документации всех банков развития.

Для воплощения новых условий кредитования в жизнь Всемирный банк предложил Международной федерации работников строительной и деревообрабатывающей промышленности (МФРСДП) и Международной конфедерации профсоюзов (МКП) организовать сотрудничество. Однако программы и руководства для подготовки персонала в том виде, в каком их предоставляла в 2006 году МФК при введении в действие Стандарта деятельности СД 2, отсутствуют до сих пор. Профсоюзы непрестанно и настойчиво указывают Всемирному банку на этот недостаток. Тревогу вызывает также вопрос о том, будет ли Банк принимать во внимание применение «внутристрановых» процедур общественных закупок, когда странами, получающими финансовую помощь для совершенствования инфраструктуры, применяются собственные, национальные процедуры, а не процедуры Всемирного банка, хотя, согласно заявлению Банка, «внутристрановые» системы используются только тогда, когда национальные процедуры и договорные условия соответствуют его собственным. Профсоюзы встревожены тем, что при использовании национальных процедур общественных закупок Всемирным банком, возможно, не будут в достаточной степени учитываться проблемы и интересы трудящихся. Глобальные профсоюзные федерации не являются принципиальными противниками усиления национального контроля за финансовыми средствами Всемирного банка. Но, по их мнению, Банку следовало бы еще больше настаивать на том, чтобы договоры о закупках были приведены в соответствие с трудовыми стандартами МОТ, и чтобы были созданы необходимые возможности для

19 <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Works-4-07-ev1.pdf>, стр. 154 и 232-233.

их реализации, прежде чем будут использоваться национальные процедуры. Профсоюзное движение отстаивает точку зрения, что в случае необходимости Банку следует вмешиваться, с тем чтобы в рамках финансируемых им проектов оставалось гарантированным полное выполнение условий, связанных с соблюдением трудовых стандартов МОТ.

4.5 Отчет Всемирного банка «Ведение бизнеса» удерживает от соблюдения трудовых стандартов МОТ?

Глобальные профсоюзные федерации также озабочены в высшей степени противоречивым посланием, касающимся позиции Всемирного банка как организации по вопросу о правах трудящихся. С одной стороны, Всемирный банк предписывает своим заемщикам и партнерам по договорам соблюдение трудовых стандартов МОТ. С другой стороны, в своей самой многотиражной публикации – годовом отчете, выходящем под заголовком «Ведение бизнеса», Банк подразделяет страны на категории согласно положениям их национальных законодательств, касающимся рабочего времени, минимальных размеров оплаты труда, права протестовать против необоснованных увольнений и т.д., причем наивысшие оценки издания «Ведение бизнеса» получают как раз те страны, где законодательные предписания в отношении защиты труда минимальны. Если для отнесения страны к той или иной категории Всемирным банком используется именно такой критерий, то вовсе не удивляет, что наивысшую оценку в категории «привлечение наемных рабочих» в издании «Ведение бизнеса» получили некоторые из стран, имеющих низкие показатели соблюдения прав лиц наемного труда. Некоторые страны, пользующиеся дурной славой за нарушения в области прав трудящихся, в частности Белоруссия, Эритрея и Саудовская Аравия, занимают в данных оценках лидирующие места. Издание «Ведение бизнеса» используется Всемирным банком для оказания давления на страны, с тем чтобы они дерегулировали свои рынки труда, и чтобы предоставлять им льготные кредиты именно на этой основе. Для устранения столь вопиющих противоречий в позиции Всемирного банка Глобальными профсоюзными федерациями было предложено лишить подразделение Банка, ответственное за выпуск издания «Ведение бизнеса», мандата, относящегося к вопросам прав трудящихся.

5. Трудовые стандарты МОТ в деятельности других многосторонних банков развития

Как было упомянуто выше, в настоящий момент важнейшие региональные банки развития ведут разработку и согласование стандартной тендерной документации, в которой будет урегулирован и вопрос соблюдения трудовых стандартов МОТ.²⁰ Каждый из этих банков учитывает соответствующие политические установки либо обеспечивает соблюдение в рамках своей деятельности трудовых стандартов МОТ иным способом.

а) Азиатский банк развития (АБР)

Азиатский банк развития (АБР) был первым из многосторонних банков развития, который официально сделал соблюдение трудовых стандартов МОТ основой собственной деятельности – по предложению азиатских профсоюзных организаций. В 2001 году Правлением АБР в деятельность банка была введена стратегия социальной защиты, сформулированная следующим образом: «При разработке и формулировании собственных условий кредитования АБР будет придерживаться международно-признанных стандартов трудовых отношений».²¹ В 2002 году с целью практической реализации такой политики АБР подписал с МОТ меморандум о взаимопонимании. Но кроме этого банком было мало что сделано. Лишь в 2006 году сотрудникам АБР было представлено «Практическое руководство по реализации трудовых стандартов МОТ (*Core Labour Standards Handbook*)».²² В данном «Руководстве» содержатся полезные разъяснения о том, каким образом реализация трудовых стандартов МОТ может способствовать выполнению задач по содействию развитию и борьбе с бедностью, предусмотренных мандатом АБР, а также предлагается ряд соответствующих рекомендаций. Но в отличие от МФК в «Руководстве» АБР не содержится каких-либо конкретных указаний на ответственность сотрудников либо заемщиков, когда речь идет о выполнении задач по реализации трудовых стандартов МОТ, предусмотренных мандатом от 2001 года. В «Руководстве» зачастую указывается лишь на то, что мероприятия, не противоречащие трудовым стандартам МОТ, «могут» включаться в содержание проектов. Таким образом, косвенно предполагается добровольное соблюдение данных норм трудовых отношений, в то время как в

20 Банками, задействованными в данных согласовательных процессах, являются Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и Межамериканский банк развития.

21 ADB, Social Protection Manila [«Социальная защита», АБР], Манила, 2002 г., стр. 56.

22 ADB, Core Labor Standards Handbook [«Практическое руководство по трудовым стандартам МОТ», АБР], Манила, 2006 г.

рамках принятого в 2001 году принципиального решения было недвусмысленным образом заявлено, что кредитование со стороны АБР «проводится в соответствии» с трудовыми стандартами МОТ. Похоже, АБР не было инициировано никаких дополнительных шагов, чтобы «Руководство» получило применение. Однако в настоящее время для работников банка разрабатывается инструкция по осуществлению сотрудничества с профсоюзными организациями.

б) Межамериканский банк развития (МБР)

Начиная с 2000 года профсоюзные организации американского континента настаивали на том, чтобы Межамериканский банк развития (МБР) включил в свои условия кредитования пункт о соблюдении трудовых стандартов МОТ. Со стороны МБР не предпринималось сколь-либо активных действий в этом направлении, пока в 2006 году отделом кредитования частного сектора не была разработана инструкция под заголовком «Управление трудовыми отношениями в рамках инфраструктурных проектов», в которой подробно разъяснялась позиция банка в отношении трудовых стандартов МОТ и их применения, а также в отношении других вопросов, касающихся положения трудящихся. В данной инструкции активно использовались источники МОТ и предлагались полезные практические инструменты. Однако их использование ограничивало замечание, содержащееся в начале документа: «Данные директивы не предписывают МБР определенных обязательных условий кредитования и не отражают официальную позицию Банка». ²³ Хотя представители МБР в своих обращениях к профсоюзным организациям и высказывались за проведение в рамках деятельности банка политики, не противоречащей трудовым стандартам МОТ. Однако в 2007 году в ходе всеобъемлющих «процессов реструктуризации» банк были вынуждены покинуть сотни сотрудников, что привело к задержкам в реализации данных, равно как и других политических инициатив.

в) Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

В конце 2006 года Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) начал серию консультаций с профсоюзными организациями, работодателями и МОТ по вопросам актуализации элементов «экологичес-

кой политики» банка, имевших отношение к положению трудящихся, сформулированных еще в 2003 году и содержавших предписание о соблюдении трех из четырех трудовых стандартов МОТ. В документе ЕБРР, опубликованном в середине 2007 года, уже содержалась следующая запись: «Для того чтобы сравняться по обязательствам с МФК и другими организациями, следует учитывать все четыре стандарта трудовых отношений (включая свободу объединения и право на ведение коллективных переговоров)». ²⁴ Проект базового документа увидел свет в феврале 2008 года. Несмотря на внесение в проект некоторых изменений ЕБРР в основном продолжал придерживаться стандарта СД 2 МФК. ²⁵ Предполагается, что данный документ будет применяться во всех случаях предоставления банком кредитов, большая часть которых направляется в частный сектор. К середине 2008 года Правление ЕБРР должно было принять положения новой экологической и социальной политики банка.

г) Африканский банк развития (АФБР)

Внутренние дискуссии о включении в положения о кредитной деятельности пункта о соблюдении трудовых стандартов МОТ стартовали в Африканском банке развития (АФБР) в начале 2008 года. При этом АФБР рассматривает не только включение в свои договоры о привлечении ресурсов пунктов Всемирного банка, но и введение в качестве условия предоставления кредитов частному сектору некоего стандарта, схожего с СД 2 МФК.

д) «Экваториальные принципы»

Одним из побочных продуктов социальных и экологических стандартов МФК являются так называемые «Экваториальные принципы», применяемые частными коммерческими банками, участвующими в финансировании проектов в развивающихся странах, по аналогии со стандартами МФК. Данные принципы, в основе которых лежат изначальные «принципы безопасности» МФК (*IFC-Safeguards*), начали использоваться в 2003 году десятью банками, а в июле 2006 года, после того как МФК приняла стандарт СД 2 и другие Стандарты деятельности, были изменены и расширены. ²⁶ В период до февраля 2008 года шестьдесят банков из двадцати четырех стран, в том числе и находящиеся в государственной собственности, высказались за применение «Экватори-

23 IDB, *Managing Labor Issues in Infrastructure Projects* [«Управление трудовыми отношениями в рамках инфраструктурных проектов», МБР], Вашингтон, 2006 г., стр. 1.

24 EBWE, *Environmental Policy Discussion Paper* [«Экологическая политика. Документ для обсуждения», ЕБРР], Лондон, июнь 2007 г., стр. 7.

25 EBWE, *Environmental and Social Policy* [«Экологическая и социальная политика», ЕБРР] (проект), Лондон, февраль 2008 г., стр. 20-23.

26 <http://www.equator-principles.com/>

альных принципов», то есть обязались применять их в отношении всех проектов с бюджетами свыше 10 миллионов долларов США. По оценкам МФК, проектное финансирование, осуществляемое банками, применяющими «Экваториальные принципы», значительно превышает 80 процентов мировых объемов. Однако соблюдение этих принципов не контролируется ни МФК, ни каким-либо другим органом. Ежегодно каждый банк-участник процесса реализации «Экваториальных принципов» обязан представлять отчет о своих достижениях в этой области, хотя каких-либо особых требований к данной отчетности тоже не предъявляется. Столь недостаточный мониторинг не раз подвергался критике со стороны некоторых экологических групп, приводивших проекты, финансировавшиеся банками-участниками процесса реализации «Экваториальных принципов», в качестве примеров предполагаемых нарушений экологических стандартов. Глобальные профсоюзные федерации в мониторинге реализации «Экваториальных принципов» участия не принимают.

6. Трудовые стандарты МОТ в деятельности двусторонних агентств развития

6.1 Помощь развивающимся странам на двусторонней основе

Согласно высказываниям представителей многих стран, сражающихся на передовой в борьбе за воплощение в жизнь трудовых стандартов МОТ в рамках проектов, поддерживаемых международными финансовыми организациями (МФО), стимулирование распространения трудовых стандартов МОТ является одной из целей предоставления ими помощи более бедным, развивающимся странам. Так, например, в программу действий германского федерального правительства включено следующее заявление по этому поводу: «Одной из существенных основ сокращения бедности в долгосрочной перспективе является неограниченное соблюдение прав

человека и уважение базовых стандартов трудовых отношений. Федеральным правительством ... оказывается содействие реализации закрепленных принципов в странах-партнерах».²⁷ Норвежским агентством Norad, занимающимся предоставлением помощи развивающимся странам на двусторонней основе, недавно также подчеркивалось, что оно «... будет усиленно включаться в работу по защите прав трудящихся, закрепленных в конвенциях МОТ».²⁸ Похожим образом в поддержку трудовых стандартов МОТ высказалось в своей «Белой книге» за 2004 год и британское министерство международного развития DFID.²⁹

Но несмотря на все высказывания в поддержку трудовых стандартов МОТ соответствующие условия не были включены в содержание политики кредитования проектов в государственном секторе ни Германией, Норвегией и Великобританией, ни другими странами-донорами. В большинстве случаев там успели лишь приступить к рассмотрению возможностей документального закрепления обязательного соблюдения трудовых стандартов МОТ. Так, в соответствующей германской программе говорится: «Федеральным правительством осуществляется проверка возможностей нормативного закрепления обязательного соблюдения трудовых стандартов МОТ в качестве условия при размещении государственных заказов в рамках помощи развивающимся странам».³⁰ В настоящее время лишь Датским агентством по международному развитию Danida предъявляется требование, чтобы его проекты по оказанию помощи развивающимся странам «реализовывались при соблюдении основополагающих прав лиц наемного труда».³¹ При этом все партнеры агентства Danida, с которым заключаются договоры, должны подписываться под обязательством соблюдать определенные в Декларации МОТ основополагающие принципы и права в сфере труда.³²

Остается дожидаться, пока трудовые стандарты МОТ не будут превращены агентствами по международному развитию стран-доноров, оказывающими

27 BMZ, Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe: Aktionsprogramm 2015 [«Борьба с бедностью – глобальная задача. Программа действий 2015», германское федеральное министерство экономического сотрудничества и развития BMZ], Берлин, стр. VI.

28 http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1620&V_LANG_ID=0.

29 DFID, *Labour standards and poverty reduction* [«Трудовые стандарты и сокращение бедности», британское министерство международного развития DFID], Лондон, 2004 г.

30 BMZ [Министерство экономического сотрудничества и развития ФРГ], там же, стр. 29.

31 Danida, *Strategic Framework for Danida's Mixed Credit Programme* [«Стратегические основы программы предоставления смешанных кредитов агентства Danida», Датское агентство по международному развитию DANIDA], Копенгаген, 2007 г.

32 Из предписываемого DANIDA текста соглашения по предоставлению смешанным кредитам: *End User/Buyer's Agreement* [«Договор для конечного потребителя/покупателя»].

помощь развивающимся странам на двусторонней основе, в условии предлагаемого ими проектного финансирования. Представители многих из этих агентств лишь недавно впервые высказались по этому поводу в беседах с представителями профсоюзных организаций, а некоторыми учреждениями по финансированию развития (УФР) частного сектора данный шаг уже был сделан. Ввиду того, что трудовые стандарты МОТ Всемирным банком были сначала введены в содержание деятельности подразделения, ответственного за финансирование частного сектора, – Международной финансовой корпорации (МФК), а лишь затем превращены в элемент политики Банка и в отношении государственного сектора, было бы неудивительно, если бы странами-донорами в рамках деятельности по содействию развитию, осуществляемой на двусторонней основе, был избран тот же подход.

6.2 Двусторонние учреждения по финансированию развития (УФР)

Как и МФК, учреждениями по финансированию развития (УФР), осуществляющими свою деятельность на двусторонней основе, также осуществляется инвестирование в частные компании, работающие в развивающихся странах. Многие из них в своей «предпринимательской аргументации» в защиту соблюдения трудовых стандартов МОТ последовали примеру МФК, а некоторые ссылаются непосредственно на Стандарты деятельности МФК. Так, например, Нидерландским банком развития предпринимательства FMO было соответствующим образом актуализировано содержание собственной политики, направленной на содействие устойчивому развитию, после того, как в 2006 году МФК были документально закреплены условия кредитования с учетом трудовых стандартов МОТ: «FMO намерен превратить Стандарт деятельности 2 [МФК] в обязательное для выполнения базовое условие и стремиться наиболее полным образом воплощать в жизнь конвенции МОТ в отношении стандартов трудовых отношений и основополагающих условий трудоустройства и занятости в рамках собственной инвести-

ционной деятельности».³³ К прочим УФР, выставляющим трудовые стандарты МОТ в качестве предварительного условия, относятся датский государственный инвестиционный фонд для развивающихся стран IFU, германское общество развития DEG и британское государственное инвестиционное агентство CDC со своим фондом развития африканской инфраструктуры (*Emerging Africa Infrastructure Fund*). Шведским агентством по международному развитию SIDA при этом поясняется, что «любая деятельность по содействию развитию частного сектора ... должна также содействовать соблюдению трудовых стандартов МОТ». Однако остается неясным, содержатся ли в директивах SIDA какие-либо условия, связанные с соблюдением данных стандартов трудовых отношений.³⁴

Лишь немногие из учреждений по финансированию развития (УФР), осуществляющих свою деятельность на двусторонней основе, делают достоянием общественности то, как ими осуществляется контроль и обеспечение соблюдения условий, связанных с трудовыми стандартами МОТ. Достойным внимания исключением является датский фонд IFU, ожидающий от своих клиентов представления плана действий и улучшений, а по возможности и отчетов о проведении проверок, с тем чтобы обеспечить соблюдение трудовых стандартов. Другими УФР было заявлено о намерении провести инструктаж среди собственных сотрудников. Норвежским инвестиционным фондом «Norfund» и финским фондом промышленного сотрудничества «Finnfund» совместно с МОТ в декабре 2007 года были организованы и реализованы программы подготовки персонала, направленные на ознакомление сотрудников, ответственных за инвестиционную деятельность, с трудовыми нормами в пороговых странах.³⁵ В настоящее время ко всем клиентам фонда «Norfund» предъявляется требование по применению всех четырех трудовых стандартов МОТ, в то время как фондом «Finnfund» принципиально указывается на то, что проекты, предусматривающие использование детского и принудительного труда, не достойны поддержки.

33 FMO, FMO Sustainability Policy [«Политика устойчивого развития FMO», Нидерландский банк развития предпринимательства FMO], Гаага, Приложение 1 (цитата, часть перевода).

34 SIDA, *Policy Guidelines for SIDA's Support to Private Sector Development* [«Директивы политики SIDA по содействию развитию частного сектора», Шведское агентство по международному развитию SIDA], Стокгольм, 2004 г., стр. 8.

6.3 Контроль за соблюдением трудовых стандартов МОТ в рамках зарубежных прямых инвестиций (ЗПИ)

В правилах, формулируемых для национальных агентств по экспортному кредитованию тех стран, которые осуществляют зарубежные прямые инвестиции (ЗПИ) на принципах, соответствующих трудовым стандартам МОТ, практически всегда в той или иной форме указывается на данные стандарты трудовых отношений и необходимость их соблюдения. Такие агентства выступают в роли кредиторов и страховщиков отечественных компаний, инвестирующих и осуществляющих свою деятельность за рубежом. Даже агентство правительства США по экспортным кредитам ОПИС принципиально отказывается поддерживать действия, «способствующие нарушению международно-признанных прав трудящихся [трудовые стандарты МОТ, базовая заработная плата, защита труда и здоровья]», хотя сами США ратифицировали не все восемь конвенций МОТ по стандартам в области трудовых отношений.³⁶

В свою очередь экспортные кредитные агентства не предоставляют сколь-либо подробной общедоступной информации о том, как ими осуществляется реализация принципов, соответствующих трудовым стандартам МОТ, так что об эффективности их реализации мало что известно. Однако некоторыми странами осуществляется проверка их реализации при помощи необязательных для исполнения директив ОЭСР для транснациональных корпораций.³⁷ При этом речь идет о принципах коммерческой деятельности, соблюдение которых является добровольным, и которые имеют отношение к трудовым стандартам МОТ и другим, более общим условиям. Хотя предписаний об обязательном соблюдении данных директив и не существует, каждая страна-член ОЭСР обязана организовать у себя работу национального контактного бюро по рассмотрению жалоб, поступающих от граждан, профсоюзов и неправительственных организаций (НПО), о возможных нарушениях директив ОЭСР в ходе осуществления предпринимательской деятельности за границей. Около десяти стран (Бельгия, Чили, Дания, Эстония, Финляндия,

Франция, Латвия, Литва, Люксембург, Норвегия и Швеция) открыли так называемые трехсторонние либо четырехсторонние контактные пункты, которые привлекаются к рассмотрению жалоб, поступающих от трудящихся и профсоюзных организаций.

7. заключение

Со времени принятия десять лет назад *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах* в сфере труда в деле реализации трудовых стандартов МОТ различными международными организациями, без сомнения, был достигнут определенный прогресс. Конкретные меры чаще всего предпринимались по настоянию либо под нажимом национальных профсоюзных организаций в тесном согласовании с МКП и ГПФ. В новых политических принципах некоторых международных торговых и финансовых организаций МОТ признается в качестве органа, ответственного за определение и установление соответствующих норм и реализацию стандартов трудовых отношений, а в качестве условия реализации обозначаются определенные мероприятия, при помощи которых то или иное агентство может обеспечить соответствие собственной деятельности трудовым стандартам МОТ. Разумеется, еще многое предстоит сделать, чтобы прогресс в этой области охватил и другие агентства и организации. Но прошли те времена, когда многосторонние организации могли игнорировать нарушения прав трудящихся в собственной деятельности, перекладывая ответственность за это на других.

Для профсоюзов эффективная реализация принципов, заключенных в трудовых стандартах МОТ, остается большой и чрезвычайно сложной задачей. Некоторыми банками развития, поторопившимися с принятием в качестве основ своей деятельности принципов, соответствующих трудовым стандартам МОТ, позже не было сделано ничего для того, чтобы их реализовать. Другие действовали медленнее, но создали возможности для мониторинга и реализации трудовых стандартов МОТ. Международное профсоюзное движение способно сыграть лидирующую роль в оказании давления на агентства и орга-

35 http://www.norfund.no/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=78.

36 <http://www.opic.gov/doingbusiness/investment/workersrights/index.asp>. Из всех конвенций МОТ по трудовым стандартам США были ратифицированы лишь Конвенция № 105 «Об упразднении принудительного труда» и Конвенция № 182 «О наихудших формах детского труда».

37 Директивы ОЭСР применяются не только к компаниям, получающим экспортные кредиты. Однако многие экспортные кредитные агентства недвусмысленным образом ссылаются на эти директивы при формулировании собственных принципов коммерческой деятельности.

низации в направлении более полной реализации уже принятых директив, касающихся трудовых стандартов МОТ. Указывая на риски потенциальных нарушений, передавая информацию, которой располагают лишь профсоюзы, привлекая внимание к случаям действительного несоблюдения трудовых норм, профсоюзы способны продемонстрировать, что необходимо дальнейшее усиление механизмов реализации установленных МОТ стандартов трудовых отношений.

Конечно, если исходить из необходимости универсального применения трудовых стандартов МОТ, потребуется некий всеобъемлющий подход. Международное профсоюзное движение должно содействовать развитию потенциалов профсоюзных организаций каждой отдельной страны, с тем чтобы последние были действительно в состоянии обеспечивать реализацию основополагающих прав трудящихся. В это же время свой вклад должны вносить и

многосторонние торговые и финансовые организации путем учета трудовых стандартов МОТ в рамках собственной деятельности. В конечном итоге, речь идет о том, чтобы обязать каждое правительство, участвующее в работе таких многосторонних организаций, к выполнению этой в высшей степени важной национальной задачи – задачи реализации и обеспечения соблюдения трудовых стандартов МОТ. Данная задача вытекает из основного мандата МОТ по содействию соблюдению национальных трудовых законодательств и должна непременно выполняться с целью достижения более полной реализации трудовых стандартов МОТ.

Об авторах

Петер Баквис – руководитель, а **Молли МакКой** – научный сотрудник Вашингтонского бюро МКП и Глобальных профсоюзных федераций.

Сокращения:

ITGLWF	англ. сокр.: Международная федерация работников текстильной, кожевенной и легкой промышленности
ВБ	Всемирный банк
ВКТ	Всемирная конфедерация труда
ВТО	Всемирная торговая организация
ГПФ	Глобальная профсоюзная федерация
ЕС	Европейский Союз
ЗПИ	зарубежные прямые инвестиции
МАР	Международная ассоциация развития (принадлежит к Группе ВБ)
МБРР	Международный банк реконструкции и развития (принадлежит к Группе ВБ)
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
МКСП	Международная конфедерация свободных профсоюзов
МОТ	Международная организация труда
МФК	Международная финансовая корпорация (принадлежит к Группе ВБ)
МФО	международная финансовая организация
МФРСДП	Международная федерация работников строительной и деревообрабатывающей промышленности
МФТР	Международная федерация транспортных рабочих
НАФТА	Североамериканское соглашение о свободной торговле (англ. сокр.: NAFTA)
НПО	неправительственная организация
ОСП	Общая система преференций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПКК	Профсоюзный консультативный комитет (при ОЭСР)
СД	Стандарт деятельности (ВБ-МФК)
ССТ	соглашение о свободной торговле
УФР	учреждение по финансированию развития
ЦАФТА	Центральноамериканское соглашение о свободной торговле (англ. сокр.: CAFTA)
ЭПЗ	экспортно-производственная зона

Фонд им. Фридриха Эберта, отдел международного сотрудничества по содействию развитию, программа «Глобальная профсоюзная политика»

Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program

10785, г. Берлин, Хирошима штрассе, д. 28, факс: ++49 30 26935-9211

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Fax: ++49 30 26935-9211

Данный бюллетень можно скачать из Интернета по адресу: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Райнер Радермахер (Reiner Radermacher), тел.: ++49 30 26935-7458, e-mail: Reiner.Radermacher@fes.de

Синди Эспиг (Cindy Espig), тел.: ++49 30 26935-7487, e-mail: Cindy.Espig@fes.de