



Административный совет

341-я сессия, Женева, март 2021 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 8 февраля 2021 г.

Оригинал: английский

Шестой пункт Повестки дня

Меры по выполнению резолюции по Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда

Предложения о включении безопасных и здоровых
условий труда в состав основополагающих принципов
и прав в сфере труда МОТ

Цель документа

В настоящем документе рассматриваются вопросы по существу, которые позволят Административному совету продолжить рассмотрение предложений о включении безопасных и здоровых условий труда в концептуальные основы МОТ, касающиеся основополагающих принципов и прав в сфере труда в соответствии с процедурной дорожной картой, утверждённой на 337-й сессии (октябрь — ноябрь 2019 г.). Настоящий документ является пересмотренной версией документа GB.340/INS/4, в котором учтены изменения, произошедшие после марта 2020 года (см. предлагаемое решение в пункте 45).

Соответствующая стратегическая задача: социальная защита и основополагающие принципы и права в сфере труда.

Основной соответствующий результат: результат 7: Адекватная и эффективная защита в сфере труда для всех. Предварительный результат 7.2. Возросший потенциал государств-членов по обеспечению безопасных и здоровых условий труда

Последствия для политики: последствия для повестки дня Конференции 2022 года и последующих сессий.

Юридические последствия: в зависимости от решений, которые могут быть приняты Административным советом.

Финансовые последствия: в зависимости от решений, которые могут быть приняты Административным советом.

Требуемые дальнейшие действия: в зависимости от решений, которые могут быть приняты Административным советом.

Авторское подразделение: департаменты Портфеля политических мер и Портфеля деятельности на местах и партнёрств.

Взаимосвязанные документы: [резолюция по Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда, 2019 г.](#); [Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г.](#); [Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.](#)

► Содержание

	Стр.
A. Предыстория предложений	5
B. Безопасные и здоровые условия труда и основополагающие принципы и права МОТ в сфере труда.....	5
C. Существенные вопросы, касающиеся определения возможных тезисов о безопасных и здоровых условиях труда для включения в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ.....	10
Возможные пути, ведущие к включению безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда	10
Соответствующие принципы и права, касающиеся безопасности и гигиены труда	11
Обеспечение безопасной и здоровой производственной среды посредством системы установленных прав, ответственности и обязанностей	12
Возможная формулировка безопасных и здоровых условий труда как одного из основополагающих принципов и прав в сфере труда	13
Определение международных трудовых норм, связанных с принципами и правами, касающимися безопасных и здоровых условий труда	13
Порядок последующих действий	15
Поддержка государств-членов в обеспечении соблюдения, поощрении и реализации основополагающего принципа и права в сфере труда, касающихся безопасных и здоровых условий труда	16
Возможное воздействие пересмотренных основополагающих принципов и прав в сфере труда на соглашения о свободной торговле	17
Острота проблем, связанная с пандемией COVID-19.....	17
Предлагаемое решение	18

► А. Предыстория предложений

1. На 108-й сессии (2019 г.) Международная конференция труда в Декларации столетия о будущем сферы труда провозгласила, что «безопасные и здоровые условия труда имеют основополагающее значение для гарантии обеспечения достойного труда»¹. Конференция приняла резолюцию, в которой Административному совету поручалось «рассмотреть как можно быстрее предложения для включения безопасных и здоровых условий труда в концептуальные основы МОТ, касающиеся основополагающих принципов и прав в сфере труда»².
2. На 337-й сессии (октябрь — ноябрь 2019 г.) Административный совет утвердил «дорожную карту в качестве инструмента планирования, которая может быть пересмотрена и изменена Административным советом с учётом достигнутого прогресса в целях рассмотрения вопроса о включении безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав МОТ в сфере труда..., принимая во внимание рекомендации, сформулированные в ходе обсуждения»³. В дорожной карте предлагается, чтобы 338-я сессия (март 2020 г.) Административного совета осуществила

...рассмотрение по существу вопросов с целью определения основных руководящих принципов; с учётом итогов прений в Комитете полного состава и последующих обсуждений в Административном совете к этим вопросам можно отнести вопрос о том, следует ли признать, поощрять и осуществлять в качестве одного из основополагающих прав право на безопасную и здоровую рабочую среду наравне с четырьмя существующими категориями основополагающих принципов и прав в сфере труда; определение соответствующих конвенций, показателей ратификации и последствий признания пятой категории основополагающих принципов и прав, в том числе что касается механизмов отчётности в отношении представления докладов в соответствии со статьёй 22 Устава и в соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года согласно статье 19 Устава⁴.

► В. Безопасные и здоровые условия труда и основополагающие принципы и права МОТ в сфере труда

3. В Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (Декларация 1998 года) признаётся консенсус, достигнутый международным сообществом в отношении особого значения ряда основополагающих прав в глобальном контексте, и указывается на серьёзные намерения трёхсторонних участников МОТ

¹ Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда.

² Резолюция по Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда 2019 года (принята 21 июня 2019 г.), Международная конференция труда, 108-я сессия, п. 1.

³ GB.337/INS/3/2/decision.

⁴ GB.337/INS/3/2, п. 21.

добиться их всеобщего применения⁵. Включение четырёх основополагающих принципов и прав в сфере труда в Декларацию 1998 года подтвердило некоторые уставные принципы — то есть принципы, прямо вытекающие из Устава МОТ или конкретно упомянутые в нём, и которым члены Организации обязались следовать уже по самой причине своего членства. Это признание расширило их повсеместное применение независимо от факта ратификации государствами-членами основополагающих конвенций с учётом этих уставных принципов⁶. Правомерно ожидать, что включение безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда будет иметь тот же эффект.

4. В этой связи полезно напомнить об основных факторах проводимого разграничения между основополагающими и другими правами, вследствие чего были признаны четыре основополагающих принципа и права в сфере труда в Декларации 1998 года. Хотя эти права не являются ни исключительными, ни исчерпывающими, они построены на уставных основах МОТ и касаются основополагающих принципов, которые являются ориентирами для Организации: труд не является товаром⁷; их природа — права человека; их функционирование создаёт благоприятные условия или закладывает права для улучшения индивидуальных и коллективных условий труда; они признаются основополагающими как внутри, так и вне Организации.
5. Основополагающие принципы и права в сфере труда закреплены в Уставе МОТ и Филадельфийской декларации. В обоих актах прямо указывается на защиту детей, равенство обращения, а также на свободу объединения и на коллективные переговоры. Хотя в этих актах нет непосредственной ссылки на искоренение всех форм принудительного или обязательного труда, запрет принудительного труда является прямым следствием ценностей и принципов, сформулированных в этих актах. Например, это может следовать из Части II а) Филадельфийской декларации, в которой говорится, что «все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей». Благодаря их воплощению в Уставе и Декларации четыре принципа, кроме того, напрямую связаны с принципом, что труд не является товаром, что нашло подтверждение в Части I а) Филадельфийской декларации.
6. Основополагающие принципы и права в сфере труда также признаются правами человека во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁸.
7. Основополагающие принципы и права в сфере труда были охарактеризованы «...и как основополагающие права, и как благоприятные условия, которые необходимы для полной реализации всех стратегических задач...» МОТ⁹. В преамбуле Декларации 1998 года основополагающие принципы и права в сфере труда упоминаются в качестве благоприятных условий следующим образом: «...для усиления связей между социальным прогрессом и экономическим ростом особые

⁵ GB.270/3/1, para. 6.

⁶ Только в период между 2000 и 2016 гг. распространённость детского труда в мире снизилась на 38%; см. МБТ, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, 11.

⁷ GB.270/3/1.

⁸ См. ст. 4, 7, 23 и 25 2) *Всеобщей декларации прав человека* (1948 г.) и ст. 2 2), 7 а) i) и с), 8 и 10 3) *Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах* (1966 г.).

⁹ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г., Часть I А) iv).

значение и смысл имеет гарантия соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда, так как она позволяет заинтересованным лицам свободно и на равных условиях требовать своей справедливой доли в богатстве, созданию которого они помогли, а также даёт им возможность полностью реализовать свой человеческий потенциал»¹⁰. Как уже отмечалось, они «в определённом смысле являются предпосылкой всех других прав в том, что они предусматривают необходимые средства для свободного стремления к улучшению личных и коллективных условий труда с учётом обстоятельств соответствующих стран»¹¹.

8. Кроме того, особая важность прав, воплощающих основополагающие принципы и права в сфере труда, была признана в МОТ ещё до принятия Декларации 1998 года. Например, в своей резолюции 1994 года, посвящённой 75-й годовщине МОТ, Конференция отметила «особую важность конвенций МОТ, охватывающих основные права, включая конвенции 87, 98, 100, 29 и 105 и 111»¹². Кроме того, международное сообщество признало важность четырёх основополагающих принципов и прав в сфере труда, что было подтверждено программой действий, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 году¹³ и Сингапурской декларацией, принятой Всемирной торговой организацией в 1996 году¹⁴.
9. Право на безопасные и здоровые условия труда можно считать аналогичным в своей основе и по сфере действия существующим основополагающим принципам и правам. Устав МОТ признает «защиту работников от болезней, профессиональных заболеваний и от несчастных случаев на производстве» в качестве основополагающего элемента социальной справедливости. Сделав ещё один шаг вперёд, Филладельфийская декларация считает одним из «торжественных обязательств» МОТ разработку программ для обеспечения «адекватной защиты жизни и здоровья работников всех профессий». В этих актах подчёркивается фундаментальная важность безопасных и здоровых условий труда для принципа, гласящего, что труд не является товаром.
10. Безопасные и здоровые условия труда признаны одним из прав человека в международном праве. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) провозглашает право на «жизнь, свободу и личную безопасность»¹⁵. Кроме того, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает право на «безопасные и здоровые условия труда»¹⁶. Аналогичное право также признаётся в ряде региональных документов по правам человека¹⁷. Помимо этого, можно отметить, что недавние декларативные заявления, принятые в рамках Всемирного конгресса по безопасности и гигиене труда на рабочем месте, постоянно напоминают о том,

¹⁰ Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г., пятый абзац преамбулы.

¹¹ GB.270/3/1, para. 16.

¹² *Record of Proceedings*, Международная конференция труда, 81-я сессия, 1994 г., резолюции, 5.

¹³ *Programme of Action of the World Summit for Social Development* (Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития), para. 54(b).

¹⁴ *Singapore Ministerial Declaration*, 1996 г., para. 4.

¹⁵ *Всеобщая декларация прав человека*, ст. 3.

¹⁶ *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, ст. 7 b).

¹⁷ Например, в ст. 15 *African Charter on Human and Peoples' Rights* (Африканская хартия прав человека и народов), ст. 7 *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador)* (дополнительный Протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол)), ст. 3 *Европейской социальной хартии* и ст. 31 *Хартии Европейского Союза об основных правах*.

что безопасная и здоровая производственная среда должна быть признана в качестве основного права человека¹⁸.

11. Более того, безопасные и здоровые условия труда могут рассматриваться как предварительное условие для обеспечения всех прав, закреплённых в Уставе МОТ. Им принадлежит весомая, определяющая роль в реализации других трудовых прав. Работники, которые заболевают или получают травму на производстве либо трудятся в опасных для жизни условиях, не могут «свободно и на равных условиях требовать своей справедливой доли в богатстве, созданию которого они помогали, а также полностью реализовать свой человеческий потенциал»¹⁹. Меры в области безопасности и гигиены труда (БГТ) позволяют защищать важнейшие из основополагающих прав человека — право на жизнь и право на здоровье²⁰. Как отмечает Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, здоровье является одним из основных прав человека, необходимым для реализации других прав человека²¹. Подвергая свою жизнь, безопасность или здоровье опасности на работе, человек ставит под угрозу саму способность к труду — заявляет Комитет по применению норм²². В 2006 году Административный совет также признал роль безопасных и здоровых условий труда в поддержании связи между социальным прогрессом и экономическим ростом²³.
12. Фундаментальный характер безопасных и здоровых условий труда признаётся как внутри МОТ, так и за её пределами. За последние 20 лет в МОТ произошли важные изменения, которые свидетельствуют о признании особой значимости безопасных и здоровых условий труда. В заключениях 2003 года по итогам общего обсуждения нормотворчества в области БГТ Конференция признала, что БГТ является одним из основополагающих условий, необходимых для достижения целей Программы достойного труда. Она также подчеркнула необходимость уделять больше внимания содействию БГТ на международном и национальном уровнях и на уровне предприятий²⁴. В 2009 и 2017 годах в Комитете по применению норм была озвучена общая позиция относительно того, что БГТ остаётся вопросом фундаментальной важности для всех заинтересованных сторон²⁵ и что БГТ является основой мандата МОТ и одним из ключевых положений Программы достойного труда²⁶.

¹⁸ См. преамбулу к [Сеульской декларации о безопасности и гигиене труда](#) (2008 г.) и преамбулу к [Istanbul Declaration on Safety and Health at Work](#) (Стамбульская декларация о безопасности и гигиене труда) (2011 г.).

¹⁹ Декларация 1998 года, пятый абзац преамбулы.

²⁰ В ст. 3 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) право на жизнь предваряет многие другие права.

²¹ Замечание общего порядка № 14 (2000) Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

²² Комитет по применению норм: [Extracts from the Record of Proceedings](#) (Выдержки из протокола), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., пара. 208, «...[Комитет по применению норм] признал, что безопасность и гигиена труда имеют решающее значение для качества труда и человеческого достоинства».

²³ Так, в докладе, подготовленном для Административного совета, были представлены свидетельства явного экономического эффекта производственного травматизма и нездоровья на всех уровнях; положительного влияния безопасных и здоровых условий труда на производительность предприятия с признанием того, что максимально высокие уровни БГТ не могут быть одинаковыми при всех условиях; явной связи между национальной конкурентоспособностью и национальными показателями производственного травматизма. См. [GB.295/ESP/3](#).

²⁴ МБТ: [Глобальная стратегия в области безопасности и гигиены труда: заключения, принятые Международной конференцией труда на 91-й сессии, 2003 г.](#)

²⁵ Комитет по применению норм: [Extracts from the Record of Proceedings](#), Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 г., пара. 208.

²⁶ Комитет по применению норм: [Extracts from the Record of Proceedings](#), Международная конференция труда, 106-я сессия, 2017 г., paras 58 and 59.

Фундаментальная важность безопасных и здоровых условий труда была признана Конференцией и в 2019 году, когда в Декларации столетия о будущем сферы труда было заявлено, что «безопасные и здоровые условия труда являются основополагающим фактором обеспечения достойного труда»²⁷.

13. Основополагающий характер безопасных и здоровых условий труда неоднократно признавался за пределами МОТ. В Замечании общего порядка № 23 (2016) к статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что фундаментальным аспектом права на справедливые и благоприятные условия труда является предотвращение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний²⁸. Европейский комитет по социальным правам в сборнике прецедентного права в отношении Европейской социальной хартии заявил, что право каждого работника на безопасные и здоровые условия труда является широко признанным принципом, прямо вытекающим из права на неприкосновенность личности как одного из основополагающих принципов, лежащих в основе прав человека²⁹. Исходя из принципа, согласно которому «обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека», была создана Всемирная организация здравоохранения³⁰. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года также отражает всеобщее признание необходимости содействовать безопасным и здоровым условиям труда: в задаче 8.8 ЦУР содержится призыв «защищать трудовые права и содействовать обеспечению надёжных и безопасных условий работы для всех трудящихся».
14. Фундаментальное значение безопасных и здоровых условий труда подчёркивается во многих крупных международных актах и программных документах. Так, безопасные и здоровые условия труда упоминаются в трудовых статьях целого ряда недавних соглашений о свободной торговле (ССТ)³¹. Вопросам БГТ уделяется пристальное внимание во многих частных инициативах в области корпоративной социальной ответственности³². Они являются частью «политики гарантий», посредством которой международные кредитные организации стремятся предотвратить ущерб и снизить риски, связанные с их кредитными операциями³³.

²⁷ Декларация столетия, Часть II D).

²⁸ Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, [Замечание общего порядка № 23 \(2016\)](#) о праве на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 27 апреля 2016 г., п. 25.

²⁹ [Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights](#), декабрь 2018 г., 73.

³⁰ Устав Всемирной организации здравоохранения, третий абзац преамбулы.

³¹ См., к примеру, [FTA between the USA and Jordan](#) (ССТ между США и Иорданией) 2001 г. и ряд других ССТ, заключённых США после 2001 г.; [FTA between Canada and Costa Rica](#) (ССТ между Канадой и Коста-Рикой) 2002 г. и ряд других ССТ, заключённых Канадой после 2002 г.; недавнее [Comprehensive Economic and Trade Agreement](#) (Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение) между Канадой и ЕС, которое пока ещё не вступило в силу в полном объёме.

³² Например, [Global Reporting Initiative](#) (Глобальная инициатива по отчётности), [Ethical Trading Initiative](#) (Инициатива торговой этики), [Fair Labour Association](#) (Ассоциация справедливого труда) и [Corporate Human Rights Benchmark](#) (Корпоративный стандарт по правам человека).

³³ См., к примеру, [Environmental and Social Standard ESS2](#) (Экологический и социальный стандарт ESS2) Группы Всемирного банка, [Performance Standard 2: Labor and Working Conditions](#) (Стандарт деятельности 2: Труд и условия труда) МФК и [African Development Bank Group's Integrated Safeguards System](#) (Комплексная система гарантий Группы Африканского банка развития), 50.

15. Более того, фундаментальное значение безопасных и здоровых условий труда широко признаётся на национальном уровне. Примерно в двух третях всех национальных конституций признаётся право на здоровье для всех³⁴.
16. Кроме того, Конференция охарактеризовала четыре действующих основополагающих принципа и права в сфере труда как «неразделимые, взаимосвязанные и дополняющие друг друга»³⁵. Пятым принципом и правом, находящимся в такой же связи с другими, является обеспечение безопасных и здоровых условий труда. Как отметил Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, право на здоровье тесно связано с другими правами, такими как право на человеческое достоинство, защита от дискриминации и свобода объединения, и зависит от их реализации³⁶. Отстаивание права на безопасные и здоровые условия труда способствует достижению цели искоренения наихудших форм детского труда. Действительно, труд, который может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей, по определению является одной из наихудших форм детского труда³⁷. В таком же положении находятся жертвы принудительного труда, которые с большей вероятностью трудятся в унижительных и опасных условиях, от которых они бы отказались, если бы были свободными в своих действиях³⁸. Соблюдение свободы объединения и эффективное признание права на организацию и ведение коллективных переговоров позволяют создавать системы для предупреждения рисков в области БГТ и защиты от них.

► С. Существенные вопросы, касающиеся определения возможных тезисов о безопасных и здоровых условиях труда для включения в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ

Возможные пути, ведущие к включению безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда

17. Имеется два возможных подхода, ведущих к включению безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда³⁹.

³⁴ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, [Право на здоровье, изложение фактов № 31](#), 12.

³⁵ См., к примеру, [Conclusions concerning the recurrent discussion on fundamental principles and rights at work](#) (заключения, касающиеся периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда), para. 5 с), Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г., а также [заключения, касающиеся второго периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда](#), Международная конференция труда, 106-я сессия, 2017 г.

³⁶ Замечание общего порядка № 14 (2000) Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

³⁷ По оценкам МОТ, из 152 млн несовершеннолетних работников в мире 73 млн заняты на опасных работах, которые непосредственно угрожают их здоровью, безопасности и нравственному развитию; см. МБТ, *Global Estimates of Child Labour, 2012–2016*, 5.

³⁸ [ILO Indicators of Forced Labour](#).

³⁹ Согласованная дорожная карта предусматривает, чтобы Административный совет на 340-й сессии (октябрь — ноябрь 2020 г.) рассмотрел вопросы, связанные с «процессом и возможными формами, в которые можно будет облечь решение Конференции, включая внесение технического пункта в повестку дня 110-й сессии (2022 г.) Конференции». См. GB.337/INS/3/2.

Конференция может принять поправку к Декларации 1998 года, включив в неё дополнительный принцип и право в отношении безопасных и здоровых условий труда, либо принять отдельную декларацию, в которой безопасные и здоровые условия труда будут признаны в качестве основополагающего принципа и права в сфере труда. Третьей альтернативы, соответствующей средствам действий Конференции, как представляется, не существует.

18. Принять поправку к Декларации 1998 года решением Конференции юридически возможно, поскольку Конференция имеет право вносить поправки и дополнения в любую ранее принятую ею декларацию, и она поступала таким образом в ряде случаев, когда утверждала поправки к Декларации 1964 года о политике апартеида Южноафриканской Республики⁴⁰. В данном случае поправка может быть ограничена пунктом 2 Декларации, в котором перечислены разные категории основополагающих принципов и прав в сфере труда.
19. С другой стороны, также юридически возможно принять отдельную декларацию. За последние несколько десятилетий Конференция приняла ряд деклараций, в том числе Декларацию 1998 года, Декларацию МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация о социальной справедливости) и Декларацию столетия.
20. Административному совету или Конференции необходимо будет решить, какой путь выбрать, исходя из соображений, которые они сочтут уместными. К ним относятся следующие соображения: поправка к Декларации 1998 года подчеркнёт прочную связь между безопасными и здоровыми условиями труда и существующими основополагающими принципами и правами в сфере труда. Новый основополагающий принцип и право в сфере труда будут опираться, в том числе, на значение и авторитет Декларации 1998 года. С другой стороны, принятие новой декларации будет означать менее прочную прямую связь с основами Декларации 1998 года. К примеру, Конференция может создать отдельный механизм реализации. Такой подход не изменит Декларацию 1998 года, однако может в целом сделать менее ясной структуру основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Соответствующие принципы и права, касающиеся безопасности и гигиены труда

21. Рассмотрение вопроса о включении нового основополагающего принципа и права в сфере труда в отношении безопасных и здоровых условий труда может начаться с определения соответствующих уставных принципов МОТ. В преамбуле Устава говорится о защите работников от болезней, профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве, а в Филадельфийской декларации провозглашается обязательство МОТ «способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью ... необходимую защиту жизни и здоровья рабочих на всех работах». В свою очередь, это отражено в преамбулах Конвенции 1985 года о службах гигиены труда (161) и Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).

⁴⁰ Декларация 1964 года остаётся на сегодняшний день единственной декларацией, которая была принята Конференцией и в последующем была пересмотрена. При этом в 2010 г. Конференция пересмотрела приложение к Декларации 1998 года (см. Международная конференция труда, 99-я сессия, 2010 г., [Report VII](#) (Доклад VII) и [Provisional Record No. 10](#)). В приложении к Декларации 1998 года предусматривалось, что Конференция будет оценивать функционирование механизма её реализации.

22. В Декларации 1998 года говорится, что основополагающие принципы и права в сфере труда «получили своё выражение и развитие в форме конкретных прав и обязательств в конвенциях, признанных в качестве основополагающих как в самой Организации, так и за её пределами»⁴¹. В этих условиях основополагающий принцип, касающийся БГТ, может быть сформулирован на основе конкретных прав и обязанностей, закреплённых в общих актуальных конвенциях по БГТ, включая «право на безопасную и здоровую производственную среду», провозглашённое в Конвенции 187⁴². Принципы БГТ дополняются принципом профилактических действий, который закреплён в Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) и Протоколе к ней, а также в Конвенциях 187 и 161⁴³. К другим базовым принципам относятся оценка профессиональных рисков или угроз, борьба с профессиональными рисками или угрозами у источника и создание иерархии мер контроля, развитие национальной культуры безопасности и гигиены труда, которая включает в себя информирование, консультирование и обучение, как это отражено в Конвенциях 187, 155 и 161, а также в Протоколе к Конвенции 155⁴⁴.

Обеспечение безопасной и здоровой производственной среды посредством системы установленных прав, ответственности и обязанностей

23. Независимо от того, как будет оформлено основополагающее право в области БГТ, в этой формулировке обязательно будет учитываться аспект «защиты», явно подчёркнутый в Уставе МОТ. Кроме того, в этом основополагающем праве может быть отражён и профилактический аспект в соответствии с нормами МОТ, принятыми начиная с 1981 года, а также с другими соответствующими принципами и правами в области БГТ, которые могут быть почерпнуты из актов МОТ, посвящённых БГТ.
24. В Конвенции 187 предусматривается, что национальная культура БГТ требует от правительств, работодателей и работников активного участия в обеспечении безопасной и здоровой производственной среды посредством системы установленных прав, ответственности и обязанностей. На уровне предприятия такая система требует от работодателей «обеспечивать, насколько это обоснованно и практически осуществимо, чтобы находящиеся под их контролем рабочие места, механизмы, оборудование и процессы были безопасными и не угрожали здоровью»⁴⁵. Она также требует, чтобы работники сотрудничали «с работодателем в деле выполнения последним возложенных на него обязательств»⁴⁶, в том числе, к примеру, чтобы они «проявляли разумную заботу о своей собственной безопасности и безопасности других лиц, которые могут быть поставлены под угрозу в результате их действия или бездействия во время работы»⁴⁷. В статье 6 Конвенции 155 упоминается «вспомогательный характер таких обязанностей». Конвенции, классифицируемые как основополагающие, служат основой любой «системы установленных прав, ответственности и обязанностей», которые содействуют реализации БГТ

⁴¹ Декларация 1998 года, п. 1 b).

⁴² Ст. 1 d) и 3 2).

⁴³ См. ст. 4 2) и 16 Конвенции 155, ст. 3 а) iii) Протокола к Конвенции 155, ст. 3 3) и 5 2) а) Конвенции 187 и ст. 1 а) Конвенции 161.

⁴⁴ Ст. 3 3) Конвенции 187, ст. 5, 16 и 19 Конвенции 155, ст. 5 Конвенции 161 и ст. 2 и 3 Протокола к Конвенции 155.

⁴⁵ Ст. 16 1) Конвенции 155.

⁴⁶ Ст. 19 а) Конвенции 155.

⁴⁷ П. 16 а) Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164).

в качестве основополагающего принципа и права в сфере труда, а также понимание БГТ как непрерывного процесса, базирующегося на последовательной национальной политике. Поскольку эти концепции отражены в указанных актах, возможно, нет необходимости включать их в формулировку основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Возможная формулировка безопасных и здоровых условий труда как одного из основополагающих принципов и прав в сфере труда

25. Принимая во внимание эти принципы и права, возможный основополагающий принцип и право в сфере труда, касающиеся безопасных и здоровых условий труда, можно сформулировать по-разному. Термин «безопасные и здоровые условия труда» содержится в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, а в более поздних конвенциях МОТ, таких как Конвенция 187⁴⁸, преимущественно используется термин «безопасная и здоровая производственная среда». Учитывая это, возможные формулировки, хотя и не являясь исчерпывающими, могут включать «право на безопасную и здоровую производственную среду», «право на безопасность и гигиену труда», «профилактику несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «обеспечение безопасных и здоровых условий труда» или «содействие созданию безопасной и здоровой производственной среды».

Определение международных трудовых норм, связанных с принципами и правами, касающимися безопасных и здоровых условий труда

26. Каждый основополагающий принцип непосредственно отражает ту или иную ценность или цель Устава, а нормы являются одним из основных средств Организации, необходимых для достижения этих целей⁴⁹. Таким образом, формальное повышение уставной цели до статуса основополагающего принципа и права в сфере труда согласуется с определением международных трудовых норм, которые придают этому принципу или праву конкретное выражение и содержание⁵⁰. Трёхсторонние участники обладают полномочиями, чтобы принять такое решение на ежегодной сессии Конференции или на сессии Административного совета⁵¹. Формальное признание основополагающего принципа или права и определение

⁴⁸ См. ст. 3 2) Конвенции 187: «Каждое государство-член на всех соответствующих уровнях содействует и стремится к достижению реализации права работников на безопасную и здоровую производственную среду».

⁴⁹ Декларация столетия, Часть IV A) и Декларация о социальной справедливости, преамбула.

⁵⁰ За принятием Декларации 1998 года последовало значительное увеличение числа ратификаций соответствующих конвенций. Начиная с 1998 г. по сегодняшний день число ратификаций увеличилось следующим образом: Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (138) — с 65 в 1998 г. до 172 ратификаций; Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182) — с 0 в 1998 г. до 186 ратификаций; Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105) — с 125 до 175 ратификаций. Число ратификаций возросло со 145 до 178 по Конвенции 1930 года о принудительном труде (29), со 138 до 173 — по Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100), со 129 до 175 — по Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), со 120 до 155 — по Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) и со 136 до 167 — по Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98). Большое число ратификаций основополагающих конвенций, зарегистрированных к настоящему времени, свидетельствует о том, что признание их в качестве основополагающих побуждает к добровольной ратификации и применению соответствующих норм и что за последние два десятилетия их признание стало почти всеобщим.

⁵¹ *Provisional Record No. 6B(Rev.)*, Международная конференция труда, 108-я сессия (2019 г.), para. 1002.

соответствующей основополагающей конвенции или конвенций не обязательно должны происходить одновременно. Формальному признанию четырёх категорий основополагающих принципов и прав в сфере труда, изложенных в Декларации 1998 года⁵², предшествовало определение семи из восьми основополагающих конвенций, а Конвенция 182 была названа таковой уже после принятия Декларации⁵³.

27. Что касается существующих норм, которые могут стать предметом отбора, то Конвенции 155, 161 и 187 и Протокол к Конвенции 155 классифицируются как современные обязывающие акты, содержащие «общие положения» по вопросам БГТ⁵⁴, тем самым отражая соответствующие вышеупомянутые принципы и права в области БГТ.
28. Конвенции 155 и 187 являются наиболее широко ратифицированными конвенциями по БГТ, и со времени их принятия число их ратификаций неуклонно увеличивается⁵⁵. В обеих конвенциях закрепляются базовые принципы и права в области БГТ, которые служат основой более совершенных мер по безопасности и гигиене труда, предусмотренных в других актах по вопросам БГТ. Конвенции дополняют друг друга: Конвенция 155 предусматривает принятие согласованной национальной политики в области БГТ, а также действий со стороны правительств и предприятий, повышающих качество БГТ и улучшающих условия труда. В Конвенции 187 предусмотрен системный подход к созданию безопасной и здоровой производственной среды, в котором особое внимание уделяется разработке национальной политики, систем и программ, направленных на формирование национальной культуры безопасности и гигиены труда. Трёхсторонние участники МОТ уже подтвердили статус Конвенций 155 и 187 в качестве ключевых актов по вопросам БГТ⁵⁶. В процессе отбора могут участвовать обе конвенции, что позволит укрепить их взаимодополняющий характер и сохранить существующую практику определения двух основополагающих конвенций по каждому из основополагающих принципов и прав в сфере труда.
29. Протокол к Конвенции 155 также является общей нормой в области БГТ и особенно важен для сбора и анализа данных в поддержку профилактических действий. Конвенция 161 содержит общие принципы БГТ и выделяет ключевой элемент любой системы БГТ, а именно создание служб гигиены труда на уровне предприятий, на которые возложены в основном профилактические функции.
30. Если Конференция решит включить БГТ в число основополагающих принципов и прав в сфере труда путём внесения поправки в пункт 2 Декларации 1998 года, соответствующие конвенции по вопросам БГТ обязательно будут признаны в качестве

⁵² Provisional Record No. 6B(Rev.), para. 1013 и GB.337/INS/3/2, пп. 12–14.

⁵³ GB.277/LILS/5, п. 2.

⁵⁴ См. [List of instruments by subject and status](#), раздел 12, посвящённый вопросам безопасности и гигиены труда.

⁵⁵ После принятия в 2003 г. Глобальной стратегии по безопасности и гигиене труда, в которой устанавливаются приоритеты МОТ в области БГТ, Организация призвала к ратификации актов по БГТ и поддержала укрепление национальных систем БГТ. МОТ осуществила План действий (2010–16 гг.), направленный на широкую ратификацию основных конвенций МОТ в области БГТ, и с 2010 г. добилась 13 новых ратификаций Конвенции 155, семи новых ратификаций Протокола к ней и 37 новых ратификаций Конвенции 187. Исходя из возросшего числа ратификаций существующих основополагающих конвенций, можно ожидать, что включение безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ также приведёт к увеличению числа ратификаций.

⁵⁶ Например, они стали единственными конвенциями, отобранными для [Plan of Action \(2010–2016\)](#) (План действий (2010–2016 гг.)), который был одобрен Административным советом на 307-й сессии (март 2010 г.) в целях широкой ратификации и эффективного применения актов, посвящённых безопасности и гигиене труда.

основополагающих конвенций в соответствии с пунктом 1 b) Декларации. Если же Конференция примет отдельную декларацию, возможно, потребуется по-иному выделить соответствующие конвенции.

31. При этом следует отметить, что ни одна из этих конвенций не может быть признана как «приоритетная» в существующей институциональной структуре. Термин «приоритетные конвенции» использовался Административным советом до тех пор, пока они не были конкретно обозначены как «директивные конвенции» в Декларации о социальной справедливости и дополнении к ней согласно решению Административного совета о том, что эти конвенции должны способствовать «повышению качества управления сферой труда»⁵⁷. В Части II B) iii) Декларации определены три области директивных актов — трипартизм, политика в области занятости и инспекция труда. Несмотря на то что список директивных конвенций всегда воспринимался как список, который можно обновлять, конвенции по вопросам БГТ — без внесения поправки в текст Декларации о социальной справедливости — не могут рассматриваться как директивные акты, поскольку они не «охватывают» ни одну из трёх областей, упомянутых в Декларации, то есть трипартизм, политику в области занятости и инспекцию труда.

Порядок последующих действий

32. Признание безопасных и здоровых условий труда в качестве основополагающего принципа и права в сфере труда не создаст никаких новых юридических обязательств для членов Организации. В пересмотренной (или отдельной) декларации будет заявлен или провозглашён основополагающий характер безопасных и здоровых условий труда, что непосредственно вытекает из Устава Организации. Будучи таковой, её правовая природа будет носить скорее декларативный, чем уставной характер. Члены Организации по причине своего членства привержены и обязаны стремиться к достижению уставных целей Организации, включая защиту работников от болезней и травм. Любое решение о включении безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ не предполагает обязательства государств-членов ратифицировать какую-либо международную трудовую норму. Устав МОТ гарантирует, что ратификация международных трудовых норм является добровольным, суверенным актом и поэтому ни одно государство-член не принуждается к ратификации какой-либо международной трудовой нормы.
33. Однако возникнут последствия в плане обязательств государств-членов по представлению отчётности. В случае если безопасные и здоровые условия труда будут включены в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ путём внесения поправки в текст Декларации 1998 года или иным образом, последующие действия могут основываться на решении Административного совета в соответствии со статьёй 19 5) e) Устава требовать от государств-членов, которые ещё не ратифицировали все основополагающие конвенции по БГТ, направлять ежегодные доклады о прилагаемых ими усилиях, направленных на обеспечение соблюдения, поощрение и добросовестное применение основополагающих принципов и прав в сфере труда.

⁵⁷ См. GB.301/LILS/6(Rev.), para. 7.

34. В ежегодном докладе будет содержаться информация о предпринятых действиях, в полной мере соответствующих ресурсам и конкретным обстоятельствам государств-членов по обеспечению права на безопасную и здоровую производственную среду. Представительные организации работодателей и работников смогут сообщать свои замечания о приложенных усилиях и представленных докладах. Ежегодные доклады будут также иметь своей целью «определить области, в которых помощь со стороны Организации, оказываемая посредством мероприятий по техническому сотрудничеству, может оказаться полезной для её членов и окажет им содействие в применении этих основополагающих принципов и прав». Таким образом, данный механизм реализации не заменит действующие контрольные механизмы. Поэтому ожидается, что запрашиваемые доклады будут освещать усилия, направленные на признание, поощрение и реализацию этого основополагающего принципа, а не положений основополагающих конвенций.
35. Кроме того, Административный совет примет решение о цикле регулярной отчетности касательно применения ратифицированных конвенций (в соответствии со статьёй 22 Устава), которые могут быть классифицированы как основополагающие конвенции по БГТ. Административный совет может принять решение о возможном сохранении трёхлетнего цикла, который в настоящее время используется в отношении восьми основополагающих конвенций, либо предложить другой цикл.
36. **В дополнение к процедуре представления докладов усиленная мобилизация средств действий МОТ могла бы стать результатом периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда на Конференции в 2024 году. Это периодическое обсуждение будет посвящено тенденциям и действиям, предпринимаемым членами Организации в отношении нового принципа, а также действиям, предпринимаемым МОТ в целях оказания им помощи в соответствии с механизмами реализации Декларации о социальной справедливости и Декларации 1998 года.**

Поддержка государств-членов в обеспечении соблюдения, поощрении и реализации основополагающего принципа и права в сфере труда, касающихся безопасных и здоровых условий труда

37. Возможное включение безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда будет означать приверженность государств-членов соблюдению, поощрению и реализации основополагающего принципа и права в сфере труда, касающихся безопасных и здоровых условий труда, даже если они не ратифицировали соответствующие конвенции. У некоторых государств-членов может не хватать технических возможностей для реализации в полном объёме нового основополагающего принципа и права в сфере труда или для ратификации и выполнения соответствующих конвенций, и поэтому им требуется поддержка со стороны МБТ. Поэтому вполне вероятно, что включение безопасных и здоровых условий труда в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда потребует оказания со стороны МБТ дальнейшей технической помощи странам в укреплении национальных систем БГТ. Такая помощь предоставляется, в том числе, в целях создания нормативно-правовой базы, обеспечения соблюдения норм, поддержки служб медицинского контроля, оценки рисков, сбора данных, в том числе по статистическому показателю 8.8.2 ЦУР, а также в целях поддержки систем управления БГТ и служб поддержки бизнеса.

Возможное воздействие пересмотренных основополагающих принципов и прав в сфере труда на соглашения о свободной торговле

38. В ССТ всё чаще включаются положения о труде, в которых непосредственно упоминается Декларация 1998 года или основополагающие принципы и права в сфере труда⁵⁸. В целом ряде односторонних торговых механизмов такие трудовые положения являются частью критериев приемлемости специальных торговых стимулов (так называемых генеральных схем преференций).
39. Возможное включение БГТ в состав основополагающих принципов и прав в сфере труда ставит вопрос о влиянии охраны труда на существующие ССТ и генеральные схемы преференций. Хотя декларация МОТ повлечёт обязывающие юридические последствия для таких органов Организации, как Административный совет и МБТ, она не будет автоматически влиять на сферу применения или содержание торговых соглашений или договорённостей, которые остаются под исключительным контролем договаривающихся сторон.
40. В положениях о труде ССТ Декларация 1998 года упоминается по решению подписывающих эти соглашения сторон. Поэтому упоминание в существующих ССТ пересмотренной Декларации 1998 года или новой декларации МОТ, причисляющих БГТ к основополагающим принципам и правам в сфере труда, будет полностью зависеть от государств-участников этих соглашений, которые в принципе должны будут предпринять конкретные действия с этой целью, то есть явно условиться включить или исключить новый основополагающий принцип и право в сфере труда из сферы применения соглашения. Точно так же конкретные действия должны быть предприняты страной, предлагающей генеральные схемы преференций, в которых упоминаются основополагающие принципы и права в сфере труда, если эта страна решит включить новый основополагающий принцип и право в сфере труда в свой односторонний механизм.

Острота проблем, связанная с пандемией COVID-19

41. На момент подготовки настоящего документа в январе 2020 года пандемии COVID-19 ещё предстояло набрать обороты, что привело к глобальному медико-санитарному, экономическому и социальному кризису беспрецедентных масштабов⁵⁹. Пандемия COVID-19 подвергла работников, и в частности тех, кто находится на переднем крае, риску заражения на работе наряду с другими сопутствующими опасностями, привела к закрытию многих рабочих мест и значительным потерям рабочего времени и доходов с разрушительными последствиями для занятости и экономики. Стратегии смягчения последствий для сдерживания распространения вируса, такие как изменение условий работы и других административных и инженерных мер контроля, включая более широкое использование средств индивидуальной защиты и мер дезинфекции, необходимых для предотвращения

⁵⁸ Декларация 1998 года упоминается в огромном количестве положений о труде, содержащихся в двусторонних или многосторонних торговых соглашениях (см. МБТ: *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, 2017 г.). Они значительно различаются по содержанию — от общих ссылок на Декларацию 1998 года до ограничительных перечней основополагающих принципов и прав в сфере труда, включённых в сферу действия соглашения. Так, в одних из этих положений Декларация 1998 года упоминается среди прочих актов как источник основополагающих прав работников, тогда как другие документы ссылаются на концепцию достойного труда или на Декларацию о социальной справедливости. В некоторых положениях о труде в общем упоминаются акты по правам человека.

⁵⁹ См. GB.340/PFA/1(Rev.1), п. 6.

COVID-19, также привели к появлению новых рисков для здоровья и безопасности всех работников, включая химические, эргономические и психосоциальные риски.

42. Воздействие COVID-19 подтвердило важность хорошо развитых систем здравоохранения, а также взаимосвязи между общественным здоровьем и безопасностью и гигиеной труда для защиты здоровья и жизни работников, сдерживания распространения болезни и обеспечения готовности предприятий к принятию надлежащих мер и проявления стойкости. В Стратегическом плане МОТ на 2022–25 годы признаётся, что «по самой своей природе как глобальной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения COVID-19 заставляет людей остро осознавать взаимосвязь между здоровьем и работой и риски, возникающие в результате неадекватных мер профилактики и реагирования на кризис». Пандемия выявила серьёзный дефицит в области безопасности и гигиены труда, который необходимо срочно устранить, чтобы реализовать видение Стратегического плана и помочь сделать все условия труда безопасными и способствующими благополучию всех⁶⁰.
43. Разрушительные последствия COVID-19 для жизни людей, занятости и экономики указывают на безотлагательную необходимость сделать безопасность и гигиену труда центральным элементом глобальных и национальных мер реагирования на пандемию, а также мер, направленных на подготовку к восстановлению и повышению устойчивости к предстоящим глобальным чрезвычайным ситуациям.
44. Развитие пандемии также повлияло на выполнение процедурной дорожной карты, утверждённой на 337-й сессии (октябрь — ноябрь 2019 г.) Административного совета. Поэтому МБТ предлагает скорректировать процедурную дорожную карту следующим образом:
- 343-я сессия (ноябрь 2021 г.) Административного совета: рассмотрение связанных с процессом вопросов и возможных форм решения Конференции, включая включение технического пункта в повестку дня 110-й сессии (2022 г.) Конференции;
 - 344-я сессия (март 2022 г.) Административного совета: рассмотрение элементов возможного проекта итогового документа для рассмотрения на 110-й сессии (2022 г.) Конференции и организация обсуждения на Конференции;
 - 110-я сессия (2022 г.) Конференции: рассмотрение возможного итогового документа о включении безопасных и здоровых условий труда в свод основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ.

► Предлагаемое решение

45. **Административный совет:**
- а) решил утвердить пересмотренную процедурную дорожную карту для рассмотрения вопроса о включении безопасных и здоровых условий труда в свод основополагающих принципов и прав в сфере труда МОТ, изложенных в пункте 44 документа GB.341/INS/6;**
 - б) предложил Генеральному директору учесть рекомендации, сформулированные в ходе обсуждения, при подготовке документа к 343-й сессии (ноябрь 2021 г.).**

⁶⁰ См. GB.340/PFA/1(Rev.1), пп. 29, 49 е) и 30.