



ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

О работе Международной конференции труда

1. В ходе дискуссий, проведенных в ходе 284-й сессии (июнь 2002 г.) Административного совета, по вопросам, возникающим в связи с 90-й сессией Конференции, ряд ораторов высказались за необходимость совершенствования порядка работы и организации Конференции, а также напомнили о сделанных ранее аналогичных просьбах. В результате было принято решение относительно того, что Административному совету надлежит продолжить процесс обсуждений на этот счет на текущей сессии, используя для этого документ, подготовленный Бюро.
2. Высказанные замечания касались широкого круга вопросов, включающих технические аспекты, такие как более целесообразное использование информационной технологии, порядок работы и подготовительные мероприятия к Конференции, а также более существенные вопросы, в том числе роль пленарных заседаний и методы работы комитетов.
3. Отдельные из этих проблем затрагивают аспекты дальнейшей рационализации процесса реформ, начатого в последнее десятилетие (в частности, реформы начала 1990-х годов, в результате которых в 1993 г.¹ был принят ряд поправок к Регламенту Конференции, а в 1995 г.² в Регламент на экспериментальной основе были включены некоторые изменения в целях сокращения расходов; в конечном итоге на этом основании на последней сессии Конференции³ были приняты отдельные поправки), а другие вопросы уже являются предметом ведущегося анализа по следующей проблематике:
 - *Расширенное использование информационной технологии.* Впервые этот вопрос рассматривался на 283-й сессии Административного совета⁴ и вновь будет обсуждаться в Комитете по правовым вопросам и международным трудовым нормам в ходе текущей сессии.⁵

¹ См. *Provisional Records* № 2 и 11, МКТ, 80-я сессия, 1993 г.

² GB.264/PFA/9/3.

³ См. *Provisional Records* № 2 и 20, МКТ, 90-я сессия, 2002 г.

⁴ GB.283/LILS/4/1.

⁵ GB.285/LILS/1.

- *Методы работы Комитета по применению норм.* В этой связи во время 90-й сессии Конференции⁶ проводились неформальные консультации, продолжение которых запланировано на начало 2003 года в целях официального рассмотрения данного вопроса самим Комитетом в ходе 91-й сессии Конференции в июне 2003 года.
- *Порядок обсуждения Глобального доклада в рамках механизма реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда.* Административному совету на его мартовской сессии 2003 года предстоит рассмотреть порядок предстоящего обсуждения этого доклада на сессии Конференции в июне 2003 года. Это будет обсуждение последнего Глобального доклада первого цикла до запланированного всеобъемлющего обзора, который предстоит осуществить Административному совету в ноябре 2003 года с учетом опыта, накопленного в ходе первого цикла рассмотрения глобальных докладов.⁷
- *Укрепление принципов трипартизма на Конференции.* На текущей сессии Административному совету будет представлено два документа: один из них касается мер по реализации Резолюции о трипартизме и социальном диалоге,⁸ принятой Конференцией на ее 90-й сессии, а второй будет рассматриваться Комитетом по правовым вопросам и международным трудовым нормам – о роли Комитета по проверке полномочий.⁹

4. Настоящий документ, таким образом, посвящен этим конкретным вопросам, которые не охвачены текущим процессом пересмотра, и послужит основой для предварительного обмена мнениями по этой проблематике. По каждому вопросу он включает резюме высказанных замечаний, краткое изложение сути предыдущего обсуждения, а также предложения о возможных вариантах изменений.

а) Общая продолжительность Конференции

5. Принятая в настоящее время трехнедельная продолжительность Конференции рассматривается некоторыми делегатами как чрезмерная, как с точки зрения неприемлемости столь длительного отсутствия правительственных должностных лиц и представителей работодателей и работников на своих служебных постах, так и учитывая финансовые издержки государств-членов и самой Организации.
6. Сокращение сроков проведения Конференции было одним из основных вопросов, обсуждавшихся в рамках Рабочей группы по совершенствованию работы Международной конференции труда, в результате чего, начиная с 1994 года, продолжительность Конференции была сокращена с четырех до трех недель, что позволило сократить сроки ее проведения с 22 календарных дней (включая заседания групп до начала Конференции и официальное ее закрытие) до 19 дней. Накопленный опыт, а также финансовый кризис 1995 года заставили пойти на дальнейшее сокращение продолжительности Конференции благодаря ее закрытию днем ранее (в четверг третьей недели, вместо пятницы). Начиная с 1996 года, таким образом, продолжительность Конференции составляет 18 календарных дней.
7. Такое сокращение сроков проведения Конференции оказалось весьма важным шагом, благодаря чему были достигнуты весьма удовлетворительные результаты и

⁶ См. пп. 27-29, *Provisional Records* № 28, Часть I, МКТ, 90-я сессия, 2002 г.

⁷ GB.283/10/1.

⁸ GB.285/7.

⁹ GB.285/LILS/2.

экономия средств.¹⁰ С юридической и практической точек зрения представляется нереалистичным предусматривать дальнейшее сокращение сроков ее проведения, по крайней мере, если не предпринять коренного изменения методов работы или рамок Конференции. Это в первую очередь касается нормативной деятельности в ходе Конференции, а также других технических вопросов, включаемых в ее повестку дня. Во-первых, по принятой в настоящее время системе технические комитеты зачастую оказываются перед лицом серьезных трудностей, пытаясь завершить свою работу в течение того максимального числа заседаний, которые им отводятся. Действительно, одно из условий, выставленных в ходе обсуждения процесса реформ 1993 года, заключалось в том, чтобы сокращение общей продолжительности Конференции негативно не сказалось на количестве заседаний, предусматриваемых для комитетов, которое в то время рассматривалось как допустимый минимум. Хотя начиная с 1993 года для завершения работы технических комитетов стало необходимо предусматривать ночные и субботние заседания, в 2002 году вновь было указано на то, что следует предусмотреть дополнительное время для проведения заседаний и были приняты меры, позволившие техническим комитетам начинать свою работу днем ранее (во вторник первой недели, вместо среды).

8. Поэтому весьма спорное предложение о том, чтобы технические комитеты завершали работу, принимая свой доклад не позднее, чем в субботу второй недели (вместо понедельника или вторника на третьей неделе), безусловно, привело бы к сокращению и без того сжатых сроков их работы по меньшей мере на полтора дня. Нет возможности и предусмотреть отсрочку принятия докладов комитетов в целях выигрыша во времени по причине недостатка времени для подготовки докладов комитетов, а также установленных сроков между заседанием, на котором Конференция принимает доклад комитета, разработавшего нормативные акты, и пленарным заседанием, на котором проводится голосование по этим актам.
9. Если окажется необходимым пойти на дальнейшее сокращение продолжительности Конференции, потребуется предпринять всеобъемлющий анализ ее нынешней структуры и порядка ее проведения. Однако представляется вполне допустимым пойти на некоторую практическую корректировку, которая будет содействовать рационализации работы Конференции, сохраняя при этом принятые сегодня сроки ее проведения. Об этой корректировке речь пойдет в следующих ниже разделах, посвященных работе пленарных заседаний и комитетов.

b) Роль и процедура проведения пленарных заседаний Конференции

10. Пленарные заседания играют двоякую роль: они выполняют процедурные и директивные функции, предусмотренные Уставом МОТ и Регламентом Конференции, и кроме того на них проходит общее обсуждение докладов председателя Административного совета и Генерального директора. Две этих функции имеют свой особый характер и подчиняются различным правилам. Первый аспект пленарных заседаний включает процедурные требования, необходимые для открытия Конференции (непродолжительное заседание в ходе первой недели), рассмотрение докладов комитетов (между понедельником и четвергом на третьей неделе) и принятия любых решений, требуемых Уставом МОТ или Регламентом Конференции (утверждение программы и бюджета, принятие международных трудовых норм или поправок к Уставу, прием новых членов и т.д., как правило в течение последней недели Конференции). Второй аспект составляет ту основу, которая позволяет национальным делегациям и другим участникам МКТ высказываться по докладу Генерального директора и приложениям к нему – доклад по выполнению программы в годы, когда не обсуждаются

¹⁰ См. оценка реформ в GB.267/PFA/7 и GB.271/LILS/2.

бюджетные вопросы, и доклад на тему социальной политики в годы, когда утверждается бюджет Организации, а также рассказывать о положении в национальных государствах, что в противном случае не стало бы предметом обсуждения на международной арене.

11. Первая из этих функций в последние годы была лишь незначительно модифицирована (в частности, была упрощена процедура открытия и начала работы Конференции), а вторая стала одной из основных характеристик реформ 1993 и 1995 годов. Во-первых, различные ежегодные доклады по выполнению программы были объединены в единый доклад, который готовится каждые два года, и было решено чередовать его с докладом на тему социальной политики (поправка 1993 г. к статье 12 Регламента Конференции). Во-вторых, установленный регламент выступлений по этим докладам был сокращен вначале с 15 до десяти минут, а затем до пяти минут. Начиная с 1996 года время, отводимое на обсуждение этих докладов, было ограничено одной календарной неделей в течение второй недели Конференции, что, таким образом, позволило приостановить проведение пленарных заседаний в ходе первой недели.
12. Опасения, высказываемые в настоящее время, главным образом возникают в связи со вторым аспектом роли и процедуры проведения пленарных заседаний. Высказываются мнения о малой пользе и низкой отдаче обсуждений на пленарных заседаниях в их настоящей форме, поскольку они вызывают весьма низкий интерес. Сомнения возникают также и в отношении их временных рамок и воздействия на работу комитетов. Высказываются замечания также и по порядку проведения побочных мероприятий.
13. Что касается предложения о том, чтобы обсуждение докладов председателя Административного совета и Генерального директора в ходе пленарных заседаний планировалось на первой неделе Конференции, представляется, что никаких практических и юридических препятствий для этого нет. Действительно, такой режим работы мог бы оказать определенное положительное воздействие на работу секретариата и, возможно, добиться некоторой экономии (особенно, если бы вместо ежедневной подготовки предварительного протокола он публиковался ближе к концу второй недели, таким образом можно было бы избежать одновременной публикации предварительного протокола пленарных заседаний и докладов комитетов). Предоставив Генеральному директору больше времени для подготовки выводов из пленарных обсуждений, такой порядок позволил бы придать больший вес непосредственно ответу Генерального директора; некоторые делегаты настаивали на этом. Тем не менее, с тем чтобы и в дальнейшем добиваться экономии средств и рационализации работы Конференции, что было достигнуто в ходе реформ 1995 года (приостановление пленарных заседаний на первой неделе), необходимо строго следить за тем, чтобы не допустить проведения пленарных обсуждений в течение всей второй недели Конференции и заблаговременно установить число эти заседаний. Маловероятно, чтобы подобные меры сколько-нибудь значительно повлияли на работу комитетов. В то же время перенесение пленарных обсуждений по докладу Генерального директора на первую неделю Конференции могло бы повлиять на степень участия делегатов в течение третьей недели, когда утверждаются все решения, а также на ход дискуссии по Глобальному докладу, если это обсуждение проводится не одновременно с пленарными заседаниями, посвященными общей дискуссии.
14. Что касается роли пленарных обсуждений, представляется весьма маловероятным, что можно добиться усовершенствования порядка их проведения посредством незначительных корректировок. Однако, если возникнет консенсус относительно более радикальной реорганизации пленарных заседаний, Бюро могло бы проанализировать различные возможности, включая отдельные элементы, которые уже применяются другими международными организациями (подача выступлений в письменной форме, вместо их устного озвучивания) или возврат к некоторым идеям, предложенным

в прошлом. Можно было бы предусмотреть две альтернативные формы проведения пленарных заседаний в зависимости от темы доклада Генерального директора. Так, можно было бы сохранить принятый порядок обсуждения его доклада на тему социальной политики, а в годы, когда готовится доклад по выполнению программы, обсуждение можно было бы проводить в ходе ряда заседаний по отобранным темам аналогично тому, как проводятся дискуссии в комитетах. Рассматривая любой из вариантов решений, возможно в их совокупности, необходимо тем не менее уделить самое пристальное внимание обеспечению высокого уровня трехсторонних делегаций.

15. Что касается проведения побочных и специальных мероприятий, Бюро уже сегодня придерживается принципов, способствующих тому, чтобы эти мероприятия сводились к минимуму и проводились как правило по вопросам повестки дня, и планировались так, чтобы это не мешало нормальному ходу Конференции. Бюро намерено продолжать эту политику.
16. Кроме того, представляется необходимым повысить процессуальную роль пленарных заседаний (особенно в связи с рассмотрением докладов комитетов). Более строгая дисциплина в отношении регламента выступлений докладчиков и должностных лиц комитетов могла бы способствовать существенной экономии времени, что позволило бы более пространно выступать другим ораторам или же давало бы возможность в более сжатые сроки завершать работу.

с) Комитеты Конференции

17. В ходе Конференции проводятся заседания комитетов двух типов: технических комитетов, учреждаемых ежегодно для обсуждения технических вопросов, включенных в повестку дня Конференции (в т.ч. любого комитета, проводящего общее обсуждение, комитетов, занимающихся нормативной деятельностью, а также Комитета по применению норм), и постоянно действующих комитетов (таких как Финансового комитета правительственных представителей, Распорядительного комитета, Комитета по резолюциям, Комитета по проверке полномочий и Комитета по Регламенту), которые учреждаются и работают по мере необходимости.
18. Помимо замечаний в адрес одного из постоянно действующих комитетов, в частности Комитета по резолюциям, большинство нареканий высказывается в адрес технических комитетов; они касаются либо методов их работы, либо того факта, что для завершения своей работы им не хватает времени.
19. Что касается временных рамок работы технических комитетов (как показано в пп. 7 и 8 выше), в настоящее время представляется маловероятной возможность предвидения каких-либо существенных изменений. Однако можно было бы изыскать дополнительное время, в том случае если комитеты смогли бы приступать к своей непосредственной работе сразу после их учреждения в день открытия Конференции (во вторник утром на первой неделе). Это потребовало бы от групп проведения их подготовительных заседаний накануне открытия Конференции, а также того, чтобы все делегации присутствовали в Женеве в понедельник первой недели. В этих целях потребовалось бы гарантированное присутствие трехсторонних делегаций в понедельник утром. Регистрация делегаций, как и в прошлые годы, должна быть обеспечена до официального открытия Конференции и, по мере необходимости, равно как и работа основных служб секретариата, должна быть предусмотрена в течение всех выходных дней до начала Конференции.
20. Тем не менее, чтобы предусмотреть для технических комитетов необходимое дополнительное время, а также обеспечить их гибкость, следует рассмотреть и другие радикальные средства. Например, возможность, предусмотренная в Регламенте Конференции, проводить технические подготовительные конференции, которые могли бы

проходить параллельно в течение всей продолжительности ежегодной Конференции и которые могли бы использоваться вместо первого обсуждения или для рассмотрения вопросов, включенных в рамках комплексного подхода. Они давали бы дополнительные преимущества, заключающиеся в том, что подобные вопросы можно было бы обсуждать в течение практически полных трех недель, поскольку на МКТ не рассматривалось бы доклада подготовительной конференции. Одним из возможных недостатков такого варианта были бы определенные финансовые последствия, в частности связанные с устным переводом, расходами секретариата в течение трехнедельных заседаний, а также участием делегаций в работе подготовительной конференции, чье присутствие в Женеве в отдельных случаях было бы необходимым в течение более длительного времени.

21. Что касается методов работы технических комитетов, аспекты, касающиеся более широкого использования информационной технологии, изложены в отдельном документе, а вопросы, касающиеся совершенствования подготовки и информированности председателей, а также членов секретариата, изложены ниже в отдельном разделе.
22. Что касается постоянно действующих комитетов, в некоторых из них в последние годы проводились существенные реформы. Это, в частности, касается Распорядительного комитета, который более не проводит своих заседаний для обсуждения рутинных вопросов, поскольку отныне они делегированы его должностным лицам. Его заседания проводятся только по мере необходимости для обсуждения важных вопросов (таких как обсуждение чрезвычайных резолюций и предложений, касающихся изъятия конвенций и рекомендаций), которые, в противном случае, необходимо было бы рассматривать на пленарных заседаниях.
23. Другие постоянные комитеты на практике проводят свои заседания лишь по мере необходимости и в течение времени, необходимого для обсуждения возникших вопросов. Единственным постоянным комитетом, в отношении работы которого высказывалась озабоченность, является Комитет по резолюциям; указывалось, что в силу установленного порядка его работы он позволяет проводить обсуждение по существу лишь одной или двух резолюций. Как представляется, такая ситуация сложилась скорее не в силу низкой эффективности функционирования этого комитета или его существующих юридических рамок, а скорее коренится в самом его характере и выполняемой им роли. Тем не менее, если будет предложено отвести для его работы дополнительное время, можно было бы предусмотреть проведение заседаний в течение полного дня, вместо полудневных заседаний, как это принято в настоящее время, но при этом необходимо будет пойти на дополнительные расходы. В то же время определенная рационализация осуществима и без изменения порядка его работы, к примеру, благодаря упразднению Рабочей группы, предусмотренной статьей 17.5 b) Регламента Конференции.

d) Подготовительная работа к Конференции

24. Поскольку ход обсуждений в технических комитетах носит все более специализированный характер, а проведение их работы в целом требует предварительного знакомства с процедурой и практикой проведения Конференции и их понимания, становится все более безотлагательным усовершенствование процесса подготовки и информирования членов секретариатов и председателей комитетов. В этой связи, помимо учебного семинара, в котором ежегодно должны участвовать все сотрудники Организации, вошедшие в секретариат Конференции, Бюро попытается в ходе подготовки к Конференции 2003 года усовершенствовать методику назначения представителей генерального секретаря и координаторов комитетов Конференции с учетом их опыта и технических знаний, а также заблаговременно осуществить такой отбор, с тем чтобы на более ранней стадии приступить к процессу необходимых консультаций и подготовительных работ. Что касается, в частности, отбора подходящих

кандидатур на посты председателей комитетов Конференции, Бюро намерено без промедления начать процесс подготовки к следующей сессии Конференции, с тем чтобы эти назначения по принципиальным вопросам были согласованы с региональными координаторами к концу 2002 года. В этой связи было бы полезно, чтобы группы также могли заблаговременно отобрать кандидатуры на посты своих соответствующих заместителей председателя и спикеров в различных комитетах.

е) Состав и право участия в Конференции

25. Хотя в ходе обсуждения в Административном совете в июне текущего года конкретно эти вопросы не поднимались, тем не менее регулярно возникают отдельные проблемы, касающиеся состава Конференции и права участия в ее дискуссиях.
26. Хотя ежегодно на МКТ и присутствует приблизительно 160 делегаций из общего числа государств-членов Организации, составляющего 175, тревогу вызывает постоянное отсутствие отдельных делегаций, а также неспособность некоторых государств направлять на Конференцию трехсторонние делегации полного состава, что препятствует их активному участию в работе МКТ и ее комитетов. В прошлом эта ситуация уже анализировалась Административным советом, который в свое время выдвигал различные предложения на этот счет. Если сегодня будет сочтено необходимым выправить создавшееся положение, Бюро может вернуться к принятым ранее решениям или выступить с новыми предложениями.
27. Что касается права участия в работе Конференции, в связи со все возрастающим числом неправительственных международных организаций (НПМО), представленных на Конференции и их требованиями в отношении активизации своей роли, возникает целый ряд проблем. Первая касается условий, которым должны удовлетворять НПМО, в отличие от международных организаций работодателей и работников, чтобы участвовать в работе Конференции; эти условия были определены Административным советом в 1956 году, когда был сформулирован специальный перечень, допускающий участие в Конференции отдельных официальных международных ассоциаций. Формы организаций гражданского общества, безусловно, видоизменялись с течением времени, а ряд важнейших организаций, работающих на международном или национальном уровнях по проблематике, соответствующей работе Конференции, не отвечает требованиям, предъявляемым к участию в ее работе, которая существует сегодня (к примеру, Глобальный марш против детского труда и другие неформальные объединения). Другая трудность возникает в связи с правом НПМО выступать на заседаниях комитетов Конференции, поскольку интерес ознакомления с мнениями представителей гражданского общества, не являющихся трехсторонними участниками Организации, необходимо рассматривать сквозь призму основной роли последних, ибо иногда они лишены возможности принимать активное участие в ходе дискуссий в силу недостатка времени. В этой связи в последние годы Организация придерживалась практики, устанавливающей для всех представителей НПМО строгого регламента выступлений на заседаниях комитетов во время их общего обсуждения, оставляя за самими НПМО право распределять выделенное им время или выступать с общими заявлениями. Если Административный совет сочтет целесообразным обсудить эти вопросы, потребуется осуществить пересмотр действующих правил и принятой практики.

ф) Публикация и распространение документов

28. Бытует общее мнение о том, что в этой области нередки случаи расточительства. Учитывая, что существенная доля бюджета Конференции отводится для публикации документов в процессе подготовки к Конференции (доклады Конференции) и

документов, выпускаемых в период сессий (предварительные протоколы), в период финансового кризиса 1995 года Административный совет решил, с одной стороны, приостановить публикацию во время сессии Конференции предварительного протокола, касающегося хода обсуждения доклада Генерального директора на пленарных заседаниях (предварительные протоколы публиковались и рассылались после Конференции, однако все выступления делегатов были доступны на Конференции в режиме реального времени) и, с другой стороны, пойти на выборочное бесплатное распространение документов Конференции лишь среди официальных членов национальных делегаций, сделав документы, распределяемые среди наблюдателей национальных делегаций или НПО, приглашенных на Конференцию, платными. Эти меры применялись в 1996 и 1997 годах в ходе 83-й и 85-й сессий Конференции, однако от них отказались в 1998 году.

- 29.** Хотя в настоящее время Бюро работает над общей рационализацией процесса регламентации и публикации документов, эти усилия прилагаются им в контексте текущих требований. Если будут одобрены некоторые из идей, высказанных выше и касающихся реорганизации процесса обсуждения на пленарных заседаниях или на заседаниях комитетов, они могут также повлиять на ход прохождения документов в настоящее время. Если Административный совет выскажется за целесообразность рассмотрения этих или иных возможностей, имеющихся у Бюро, он подготовит по этому вопросу подробные предложения.

Существо и временные рамки будущих обсуждений

- 30.** В случае возникновения консенсуса в отношении одного или более из вышеизложенных направлений реформ, касающихся работы Конференции, Бюро подготовит подробные предложения, включая анализ всех юридических, финансовых и практических аспектов; эти предложения впоследствии будут рассмотрены на одной из предстоящих сессий Административного совета в его Комитете по правовым вопросам и международным трудовым нормам.
- 31.** Если на текущей сессии Административного совета не будет принято соответствующего решения, в принципе, не может быть предложена никаких реформ до 92-й сессии Конференции в июне 2004 года, поскольку порядок проведения Конференции должен быть определен до направления приглашения для участия в ней, которое рассылается в начале каждого года.

Женева, 30 сентября 2002 г.