



ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Роль Комитета по проверке полномочий

I. Введение

1. На 90-й сессии Международной конференции труда (июнь 2002 г.) Комитет по проверке полномочий предложил Административному совету, обратившись к нему при посредничестве Конференции в нижеизложенной форме, безотлагательно рассмотреть вопрос, касающийся эффективности положений, затрагивающих сферу его полномочий:

53. В целях соблюдения на практике сбалансированности между интересами правительств и социальных партнеров, что отражается в составе национальных делегаций, направляемых на Конференцию, и предусматривается в п. 1 ст. 3 Устава, совершенно необходимо, чтобы в работе Конференции принимали участие подлинные представители от каждой группы. Во имя достижения этой цели в Уставе при определенных условиях предусматривается, что Конференция может признать недействительными полномочия любого делегата или технического советника, который, по ее мнению, был назначен в нарушение положений ст. 3 Устава, и в частности п. 5 указанной статьи, в соответствии с которым «Члены Организации обязуются назначать неправительственных делегатов и советников по соглашению с наиболее представительными профессиональными организациями работодателей или трудящихся данной страны, **если такие организации существуют**». Таким образом именно этим положением и руководствовался Комитет по проверке полномочий в течение 80 лет своего существования. Однако после принятия Декларации 1998 года стало очевидным, что на пороге XXI столетия принадлежность к Организации налагает на все государства-члены обязательство соблюдать, содействовать и заниматься реализацией основополагающих прав и принципов в сфере труда, включая свободу объединения, вне зависимости от того, ратифицировало ли то или иное государство соответствующие конвенции.

54. Сегодня, более чем когда-либо, принцип свободы объединения является основой трипартизма, который в свою очередь является основополагающим принципом МОТ. Так, в 1999 году Комитет счел, что независимо от оговорки, содержащейся в п. 5 ст. 3 Устава, государства-члены несут ответственность, согласно п. 1 той же статьи, за обеспечение того, чтобы делегации работодателей и работников, направляемые на Конференцию, носили максимально представительный характер, выражая интересы работодателей и работников своей страны, и что эти делегации должны комплектоваться работодателями и работниками без какого-либо давления извне. С тех пор неоднократно отмечались случаи грубого вмешательства правительств в процесс свободных выборов, главным образом представителей работников на Конференцию, а также ситуации, когда правительства попирают принципы свободы объединения. Комитет считает, что в большинстве случаев имеющиеся в его распоряжении средства позволяют ему

вносить вклад в дело обеспечения соблюдения принципов МОТ, он, тем не менее, расценивает, что если возникают проблемы по причине отсутствия политической воли к соблюдению этих принципов, условия, в которых могут быть использованы эти предусмотренные Уставом оперативные средства, не позволяют Организации гарантировать надлежащую реализацию принципов трипартизма и что необходимо предусмотреть применение иных средств. Соответственно, Комитет предлагает Административному совету при посредничестве Конференции незамедлительно проанализировать сложившуюся ситуацию.¹

2. Этот вопрос должен был рассматриваться на 285-й сессии Административного совета в ноябре 2002 года,² однако, принимая во внимание сложный характер этого вопроса и его последствия, МБТ предпочло отложить представление этого документа до нынешней сессии, чтобы обеспечить его лучшую подготовку.
3. С тем чтобы понять смысл предложения Комитета по проверке полномочий, представляется целесообразным, до рассмотрения процесса функционирования существующих механизмов и возможных путей повышения их эффективности, вкратце напомнить историю деятельности Комитета и эволюцию его роли. В целях упрощения ссылок на соответствующие положения, которые процитированы ниже, выдержки из положений Устава МОТ, Регламента Конференции и Регламента региональных совещаний, касающиеся проверки полномочий, воспроизводятся в Приложении к настоящему документу.

II. Комитет по проверке полномочий

4. История Комитета по проверке полномочий, безусловно, является одной из наиболее богатых во всей Организации. Учрежденный на первой сессии Конференции в 1919 году в целях выполнения функций, возложенных на нее в соответствии с п. 9 ст. 3 Устава, Комитет впоследствии стал одним из постоянно действующих комитетов Конференции. С тех пор подобные комитеты учреждаются на конференциях и региональных совещаниях, проводимых согласно ст. 38 Устава. Благодаря разнообразию вопросов, которые Комитет рассматривал с самого начала, он должен был заниматься интерпретацией содержания и условий применения принципа, заложенного в п. 5 ст. 3 Устава и регламентирующего состав делегаций, направляемых на Конференцию. Выполнение этой функции вскоре потребовало от него оформления консультативных запросов в Постоянную палату международного правосудия через Совет Лиги Наций. Ответ на запрос, полученный в 1922 году,³ заложил основу интерпретации этого уставного положения, благодаря которой Комитет по проверке полномочий впоследствии разработал богатейшую юриспруденцию.
5. Сфера полномочий, структура и методы работы Комитета претерпели лишь незначительные изменения за всю более чем 80-летнюю историю его существования. Структура его состава не менялась со времени его учреждения: в него входят лишь три члена (правительственный делегат, делегат работодателей и делегат трудящихся). Единственные существенные преобразования в его процедуре и сфере его полномочий произошли, соответственно, в 1932 и 1997 годах. В первом случае Конференция постановила, что представление протестов должно отвечать конкретным требованиям относительно их приемлемости; в настоящее время эти условия практически без изменений изложены в п. 4 ст. 26 Регламента Конференции. Что касается

¹ Выдержки из третьего доклада Комитета по проверке полномочий, 90-я сессия Конференции, *Compte rendu* n° 5D.

² GB.285/LILS/2.

³ МБТ, *Официальный бюллетень*, т. VI, № 7.

недавней реформы 1997 года, то ее смысл заключался в том, чтобы расширить мандат Комитета и включить в него вопросы, касающиеся рассмотрения жалоб о непокрытии транспортных и суточных расходов делегатов Конференции.

6. Таким образом, сегодня Комитет по проверке полномочий согласно положениям Регламента Конференции выполняет четыре основные функции:
- официально рассматривает акты о полномочиях делегаций, проверяя при этом, чтобы они исходили из органов, представляющих государственную власть, и чтобы состав делегаций соответствовал уставным требованиям (п. 2 ст. 5);
 - определяет кворум, необходимый для подтверждения действительности итогов голосования на Конференции (п. 1 2) ст. 20);
 - рассматривает протесты, касающиеся соответствия назначений делегатов и технических советников, направляемых на Конференцию, положениям ст. 3 Устава (п. 2 ст. 5 и пп. 3-8 ст. 26);
 - рассматривает жалобы о непокрытии транспортных и суточных расходов делегатов и технических советников Конференции (п. 2 ст. 5 и пп. 9-11 ст. 26).

Помимо первых двух функций, главным образом носящих формальный характер и в остальном аналогичных функциям любого комитета по проверке полномочий любой иной международной конференции, конечная цель двух других функций заключается в том, чтобы гарантировать эффективную реализацию одного из основополагающих принципов Организации – принципа трипартизма и как его следствие – автономии каждой из трех групп, входящих в нее. Именно по этой причине в 1997 году был расширен мандат Комитета для проверки жалоб в связи с отказом покрывать расходы делегаций.⁴ Хотя сессии Конференции, в которых участвуют трехсторонние представители государств-членов, ежегодно проводятся всего в течение нескольких недель, ее решения как высшего органа Организации, от которого исходят не только международные трудовые нормы и все важнейшие решения, касающиеся программы и приоритетов Организации, но также и решения, затрагивающие состав других органов Организации, отвечающих за реализацию этих программ и задач (в частности, Административного совета и, соответственно, всех других комитетов и совещаний, учреждаемых и проводимых Административным советом), затрагивают весь спектр деятельности Организации. И поэтому нетрудно представить себе важность роли Комитета по проверке полномочий в решении вопросов, выходящих за рамки состава трехсторонних делегаций на Конференции.

III. Гарантии трипартизма

7. Устав МОТ предусматривает два механизма, обеспечивающих сбалансированный учет интересов всех групп, составляющих делегацию каждого государства-члена на Конференции в том виде, как это предусмотрено п. 1 ст. 3 Устава, в условиях, позволяющих каждому делегату высказываться в индивидуальном порядке по любому вопросу, рассматриваемому на Конференции, согласно п. 1 ст. 4 Устава.
8. Согласно первому механизму, предусмотренному в п. 2 ст. 4 Устава, в случае назначения в состав делегации на Конференцию лишь одного неправительственного делегата (работодателя или трудящегося) вместо предусмотренных двух делегатов, этот делегат лишается права голоса на Конференции и в его комитетах. Второй механизм – это процедура признания недействительными полномочий, предусмотренная в п. 9 ст. 3 Устава и более детально изложенная в п. 7 ст. 26 Регламента Конференции. В соответствии с этой процедурой Конференция может большинством в две трети

⁴ GB.265/LILS/1.

голосов отказаться признать полномочия какого-либо делегата или технического советника, таким образом лишая его права принимать участие в работе и в голосовании на Конференции и в ее комитетах. В соответствии с положениями п. 3 ст. 4 Устава в случае признания полномочий какого-либо неправительственного делегата недействительными, другой неправительственный делегат также теряет право участия в голосовании на Конференции и ее комитетах. Оба эти механизма преследуют конечную цель – гарантировать, чтобы отсутствие одного из неправительственных делегатов не подрывало баланса интересов, к которому должны стремиться все национальные делегации.

9. В отличие от первого механизма, применяемого автоматически, второй требует решения Конференции по предложению Комитета по проверке полномочий или одного из его трех членов. И хотя Комитет за всю историю своего существования не колеблясь прибегал к этой возможности выдвигать подобные предложения, в большинстве случаев, когда он считал, что назначение делегатов или технических советников было осуществлено в нарушение положений Устава, он чаще всего предпочитал прибегать к иным средствам, рассчитывая на диалог или консультации, с тем чтобы в долгосрочной перспективе содействовать принятию решений, соответствующих уставным обязательствам государств, учитывая конкретные условия каждого из них. Так, к примеру, нередки случаи, когда в ходе рассмотрения какого-либо протеста, касающегося нарушения этих положений, Комитет дает разъяснения соответствующему правительству относительно причины того, почему такое назначение или процесс консультаций несовместимы с уставными положениями, и таким образом Комитет помогает правительству выправить положение в ходе текущей сессии Конференции. Нередки случаи, когда он играет роль советника, выявляя возможные недостатки процедуры проведенных консультаций по назначению делегатов, предлагая правительствам в будущем преодолеть недостатки. Даже поверхностное знакомство с докладами Комитета позволяет сделать вывод о том, что такой метод в большинстве случаев имеет весьма положительные результаты. Такой конструктивный подход, безусловно, является причиной того, что из 700 протестов, направленных в Комитет в ходе 90 сессий Конференции, полномочия признавались недействительными лишь на основании 12 протестов.
10. В течение почти 80 лет Конференция придерживалась мнения, что положения п. 5 ст. 3 Устава не позволяют Комитету по проверке полномочий рассматривать протесты, сформулированные исключительно на основании того, что в той или иной стране отсутствуют представительные организации работодателей или работников. Тем не менее анализ аргументов, приведенных в поддержку каждого из 12 предложений о признании недействительными полномочий делегатов, а также ряда других докладов Комитета заложили основу, позволяющую подтвердить изменение характера толкования Устава. В этих случаях речь шла не столько об отсутствии профессиональных организаций, что непосредственно ставилось в вину, сколько о национальных условиях, которые не дают гарантий того, что представители работодателей или работников, назначенные правительством, могут действовать в условиях автономии и независимости от своих соответствующих правительственных делегаций.
11. Так, в двух случаях (27-я сессия Международной конференции труда в 1945 году и 33-я сессия Международной конференции труда в 1950 году) было внесено и поддержано предложение о признании недействительными полномочий делегатов на основании того, что соответствующие правительства упразднили существенные гражданские права и свободы, воплощенные в Уставе МОТ и Филадельфийской декларации, а само назначение делегатов от трудящихся осуществлялось в отсутствие свобод, предусмотренных положениями п. 5 ст. 3 Устава и, соответственно, «они не могли считаться представителями, избранными без какого-либо принуждения организациями трудящихся, опирающимися на принцип свободы объединения,

предусмотренный в Уставе Организации».⁵ В четырех других случаях, по которым Конференция приняла решение считать полномочия недействительными (40-я сессия МКТ в 1957 г.; 42-я сессия МКТ в 1958 г.; 43-я сессия МКТ в 1959 г. и 47-я сессия МКТ в 1963 г.), а также в шести случаях, по которым Конференция должна была высказаться по вопросу о признании полномочий делегатов недействительными, но не утвердила их (40-я сессия МКТ в 1957 г., 39-я сессия МКТ в 1956 г.; 46-я сессия МКТ в 1962 г.; 60-я сессия МКТ в 1974 г.; 61-я сессия МКТ в 1976 г. и 71-я сессия МКТ в 1985 г.), эти предложения о признании полномочий недействительными опирались также на сомнения относительно независимости неправительственных делегатов, вызванные отрицанием принципа свободы объединения в соответствующих странах теми режимами, которые были у власти. Очень часто эти предложения предварялись предупреждениями со стороны Комитета, которые он высказывал на предыдущих сессиях Конференции.

12. В ряде других докладов Комитета по проверке полномочий предложения о признании полномочий недействительными не содержались, однако в них признавалось, что даже при отсутствии организаций работодателей или работников, Комитет мог бы рассмотреть протест о том, что соответствующие делегаты не являются подлинными представителями работодателей или трудящихся, либо напоминалось, что положения п. 5 ст. 3 Устава могут быть реализованы лишь в условиях подлинных профсоюзных свобод, а государства-члены обязаны либо поддерживать эти условия свободы объединения, либо создавать их.⁶
13. Представляется, что из этого можно сделать два вывода. Первый заключается в том, что во всех этих случаях предложения о признании полномочий делегатов недействительными поступали после того, как исчерпывались другие средства в ситуациях, которые квалифицировались как весьма критические и способные подорвать нормальное соблюдение принципов трипартизма. Второй вывод сводится к тому, что решение вопроса о предложении признавать полномочия делегатов недействительными, либо результаты голосования Конференции по таким предложениям зависят от баланса сил в Организации на определенный момент ее истории, а не столько от относительного значения самой ситуации, о чем свидетельствует тот факт, что с начала 60-х годов ни одно из предложений о признании полномочий недействительными не было принято Конференцией, в то время как эти предложения вносились на основе ситуаций, которые вызывали большую озабоченность.
14. В последний раз предложение о признании полномочий делегатов недействительными вносилось в 1985 году и с тех пор положение в международном сообществе изменилось в связи с распадом блоков и завершением «холодной» войны, что позволило Комитету по проверке полномочий уже с 1999 года подтверждать и резюмировать предыдущие примеры динамичного толкования Устава. С юридической точки зрения, это толкование опирается на положения п. 1 ст. 3 Устава, в соответствии с которым буквально и независимо от наличия или признания профсоюзных свобод должно соблюдаться минимальное требование о том, чтобы делегаты трех групп, присутствующих на Конференции, представляли интересы тех, кого они защищают. Это требование объясняется тем, что профсоюзные свободы представляют собой наилучшее средство удовлетворения этого обязательства, а государства-члены должны делать все для реализации этого основополагающего принципа, который отныне признается повсеместно независимо от участия в конвенции, и который упоминается

⁵ Пятый доклад Комитета по проверке полномочий, 27-я сессия МКТ, 1945 г., *Отчет о работе*, Приложение I.

⁶ См., например, Четвертый доклад Комитета по проверке полномочий, 37-я сессия МКТ, 1954 г., *Отчет о работе*, Приложение II, или Третий доклад Комитета по проверке полномочий, 32-я сессия МКТ, 1949 г., *Отчет о работе*, Приложение I.

в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятой в 1998 году.

15. В связи с этим работа Комитета в значительной степени опиралась на информацию, которая имеется в рамках процедуры контрольного механизма Организации по вопросам свободы объединения (которая до настоящего времени не ставилась под сомнение ни Конференцией, когда путем голосования она утверждала предложения о признании полномочий недействительными, ни заинтересованными государствами-членами, которых касались заключения Комитета по проверке полномочий). Соответственно, Комитету приходилось разбирать по существу растущее количество протестов, основанных именно на тех ситуациях, когда в отсутствие представительных организаций – будь то в связи с их запрещением или потому что они еще не разрешены, либо в связи грубым вмешательством со стороны правительства в процесс назначения неправительственных делегатов, не было каких-либо гарантий относительно полномочий данных делегатов выполнять свои функции на Конференции в полной независимости от правительства. Если же несмотря на использование других методов Комитет неоднократно сталкивается с отсутствием какой-либо воли со стороны правительства постепенно начинать соблюдать свои уставные обязанности, то Комитету приходится делать вывод, что единственно возможный выход из создавшегося положения заключается в признании полномочий соответствующих делегатов недействительными.
16. Последние доклады Комитета свидетельствуют о том, что подобные ситуации возникают нечасто, однако условия, необходимые для того, чтобы предложение о признании полномочий недействительными было утверждено Конференцией, в частности требование относительно большинства в две трети голосов присутствующих делегатов, делает весьма проблематичным принятие такого решения главным образом по причине того, что Организация придерживается практики, благоприятствующей принятию решений путем консенсуса.
17. Кроме того, с точки зрения конечных целей процедуры признания недействительными полномочий делегатов, последствия подобного решения в отношении какого-либо неправительственного делегата сами по себе не могут обеспечить подлинного равноправия трехсторонних делегатов Конференции по целому ряду причин. Во-первых, признание их полномочий недействительными, безусловно, позволяет избежать того, чтобы в Конференции участвовали представители, не имеющие достаточной квалификации или соответствующих полномочий, чтобы представлять интересы, соответственно, работников или работодателей. Тем не менее такая практика лишает другого неправительственного делегата права голоса, и в действительности именно он, а не соответствующее правительство, страдает от последствий отсутствия у правительства стремления к соблюдению собственных обязательств. Это, помимо прочего, приводит к тому, что в ходе принятия решений Конференцией та или иная из двух неправительственных групп оказывается лишенной определенного числа голосов, при этом голоса двух других групп не уравниваются, в отличие от того, что происходит в комитетах Конференции или в рамках Административного совета. Кроме того, та же проблема возникает и в случае отсутствия на Конференции неправительственных делегатов в силу недостатка у них финансовых средств для участия в работе всей сессии Конференции.
18. Вторая причина носит чисто практический характер. В силу продолжительности процедуры проверки полномочий, требующей углубленного анализа ситуации с учетом плюралистичности мнений и установленного порядка проведения Конференции, Комитет по проверке полномочий может представить пленарному заседанию подробный доклад о полученных протестах лишь в конце своей работы. При этом, согласно п. 8 ст. 26 Регламента Конференции, делегат или советник, против назначения которого был заявлен протест, сохраняет те же права, что и другие делегаты и советники до тех пор, пока не будет принято окончательное решение относительно

его допуска на Конференцию. Таким образом, даже если Конференция признает полномочия делегата недействительными, последствия для соответствующего делегата носят весьма ограниченный характер, поскольку признание его полномочий недействительными не имеет ретроактивного действия и поэтому не влечет за собой признания недействительными или незаконными действия соответствующего делегата или технического советника в период до принятия Конференцией окончательного решения (его право на внесение поправок или голосование в комитетах, голосование на пленарных заседаниях или на выступлениях).

19. И наконец, поскольку любое решение о признании полномочий делегатов или советников недействительными принимается только в ходе текущей сессии Конференции и имеет силу только в этот период, подобная мера носит ограниченный по срокам характер и может заставить Конференцию из года в год тратить свое время, силы и средства на рассмотрение аналогичных проблем. Кроме того, в этом отношении возникают дополнительные сложности, которыми, несомненно, и объясняется осторожность Комитета по проверке полномочий, с которой он действует в последние годы, строго придерживаясь правил, касающихся кворума на Конференции, и одного из условий приемлемости протестов, провозглашенных в п. 4 d) ст. 26 Регламента Конференции. Действительно, если протест против признания полномочий делегата или советника не может быть принят в силу отсутствия кворума, учитывая число воздержавшихся, Конференция не сможет, в силу вышеуказанного положения, рассматривать впредь протесты, аргументированные теми же фактами или утверждениями. Помимо проблемы, связанной с подрывом доверия к работе Комитета и Конференции, подобные обстоятельства способствовали бы увековечиванию ситуаций, позволяющих тому или иному государству избегать соблюдения своих уставных обязанностей, поскольку Комитет в дальнейшем не смог бы осуществлять контроль со своей стороны.
20. В этих условиях Комитет по проверке полномочий вправе рассмотреть вопрос об эффективности своих действий в отношении экстремальных случаев явного отсутствия стремления к прогрессу.

IV. Возможные решения

21. Учитывая вышеизложенное, юридически более целесообразным и эффективным способом устранения в экстремальных случаях недостатков процедуры признания полномочий делегатов или советников недействительными в том виде, в котором эта процедура предусматривалась при создании Организации в 1919 году, было бы, безусловно, приведение положений Устава МОТ в соответствие с новыми, поставленными перед Организацией более чем через 80 лет, задачами и требованиями. Однако существуют и другие возможности, которые без внесения поправок к Уставу или в ожидании того, когда такие поправки будут сформулированы, могли бы в наиболее острых и неоднократно возникающих ситуациях, а также при установлении процедурных гарантий повысить эффективность уже имеющихся средств.

а) Решение, вытекающее из Устава

22. Независимо от того, как толкует Комитет по проверке полномочий положения пп. 1 и 5 ст. 3 Устава, только Международный суд обладает полномочиями для разрешения споров по вопросам толкования в соответствии с п. 1 ст. 37 Устава. Учитывая, что большинство недостатков, характерных для процедуры признания полномочий делегатов и советников недействительными, проистекает из самих условий ее применения, а также заключается в положениях, предусмотренных статьями 3 и 4 Устава, представляется, что любые попытки усовершенствовать действующую систему

должны быть направлены на то, чтобы изменить соответствующие положения Устава. Тем не менее даже ограничивая подобную реформу лишь аспектами усиления трипартизма и предусматривая при этом определенные гарантии, такая реформа может натолкнуться на трудности политического и практического характера. С одной стороны, безусловно, любая реформа, нацеленная на расширение возможностей ограничивать права или расширять круг обязательств, зачастую вызывает сдержанную реакцию, которая может быть смягчена лишь в ходе более широких переговоров. С другой стороны, реформа уставных положений потребует определенного времени, даже при наличии консенсуса и без учета превратностей процесса ратификации акта о поправках, прежде чем можно будет приступить к практическому осуществлению такой реформы. Поэтому такой путь не позволил бы быстро преодолеть недостатки существующих правовых основ, к чему стремится Комитет по проверке полномочий.

b) Рационализация функций контроля и надзора со стороны Комитета по проверке полномочий

23. В качестве решения, не связанного с изменением Устава и имеющего целью совершенствование действующего механизма проверки полномочий, в отдельных случаях можно было бы, к примеру, признать за Комитетом по проверке полномочий право либо на принудительное расследование, либо на начало процедуры контроля, касающейся свободы объединения.
24. В настоящее время Комитет может действовать лишь на основании полученных протестов и направленных в его адрес жалоб. Подобное обстоятельство в значительной степени является причиной трудностей, о которых говорится в пункте 18 выше, что не позволяет ему по собственной инициативе обеспечивать рассмотрение мер, принятых по проанализированным в ходе предыдущих сессий Конференции делам, которые были сочтены особо тревожными или которые могут нарушить установленный порядок проведения Конференции и независимость групп. Внесение простой поправки в Регламент Конференции позволило бы Комитету по проверке полномочий в критических и неоднократно отмечаемых случаях, касающихся нарушений обязательств, вытекающих из пп. 1 и 5 ст. 3 Устава, по собственной инициативе приступать к процедуре расследования, с тем чтобы обеспечить практическое соблюдение ранее сформулированных рекомендаций. Новые правила могли бы предусматривать начало такой процедуры расследования до непосредственного открытия сессии Конференции, при этом Комитет по проверке полномочий на одной из сессий Конференции выражал бы просьбу к МБТ предложить отдельным правительствам включить в формуляр представления полномочий делегаций для следующей сессии Конференции дополнительную информацию, касающуюся процедуры назначения делегатов и советников, а также принятых мер по практической реализации рекомендаций Комитета.
25. Такая возможность в полной мере соответствовала бы тексту Устава. Действительно, в п. 9 ст. 3 указывается: «Полномочия делегатов и их советников проверяются Конференцией, которая может большинством в две трети голосов, поданных присутствующими делегатами, отказаться допустить какого-либо делегата или советника, если она сочтет, что правила назначения, определенные в настоящей статье, не были соблюдены». В данном положении, в котором закреплены весьма широкие возможности, имеющиеся у Конференции в отношении проверки действительности полномочий делегатов, не оговаривается вопрос о том, кому принадлежит инициатива этой проверки. Кстати, первоначальный текст Регламента Конференции предусматривал проведение процедуры по проверке полномочий либо на основании протеста, либо по инициативе председателя Административного совета после представления им краткого доклада о полномочиях делегаций, который он готовит к началу

Конференции согласно п. 2 ст. 26 Регламента Конференции. И хотя это положение было изменено еще в 1922 году, после чего в нем говорится лишь, что проверка полномочий может быть предпринята на основании протеста, право Конференции самой выступать инициатором подобной процедуры или через один из своих органов по-прежнему ею не утрачено.

26. Эта функция принудительного расследования могла бы оказаться весьма эффективной в тех случаях, когда в связи с отсутствием подлинных организаций работодателей или работников постепенно формируются механизмы, позволяющие обеспечивать представительный характер делегатов работодателей и работников на Конференции. Однако, если речь идет о рассмотрении Комитетом жалоб о серьезных нарушениях принципа свободы объединения или об актах вмешательства, по которым не были приняты решения компетентных контрольных органов МОТ, то Комитет не может и не должен выполнять функцию расследования, чтобы не нарушать полномочия и обязанности компетентных органов.
27. Именно поэтому в таких случаях можно было бы разрешить Комитету брать на себя инициативу перед Комитетом по свободе объединения в том плане, чтобы он сам поручал Комитету по проверке полномочий на основе решения Конференции рассмотрение любых протестов, касающихся проблем, связанных с принципом свободы объединения. Комитет по проверке полномочий уже имел такую возможность в момент учреждения в 1950 году Административным советом Комитета по расследованию и примирению по вопросам свободы объединения.⁷ Как известно, процедура расследования и примирения привела к созданию Комитета по свободе объединения. Несмотря на то, что основная функция этого Комитета состояла в предварительном рассмотрении жалоб, направляемых Комитету по расследованию и примирению как Административным советом, так и Конференцией по рекомендации Комитета по проверке полномочий, вскоре на него было возложено рассмотрение всех этих жалоб. Следовательно, можно было бы возобновить первичную функцию, которую Организация доверила Комитету по проверке полномочий в 1950 году, скорректировав Регламент Конференции, чтобы уточнить особенности, которые связаны с условиями выполнения этой функции.
28. Таким образом, если Комитету по проверке полномочий будут представлены протесты, основанные на актах, противоречащих принципам свободы объединения, и если после их рассмотрения он не сможет опираться на заключения Комитета по свободе объединения в отношении этих же актов, то он мог бы рекомендовать Конференции направить данный протест на рассмотрение Комитета по свободе объединения. Это позволило бы Комитету по проверке полномочий при получении нового протеста, основанного на этих же фактах, опираться на выводы Комитета по свободе объединения для разработки своих собственных заключений относительно соответствия процедуры назначения положениям ст. 3 Устава.
29. Эти два взаимодополняющих решения могли бы содействовать укреплению функций Комитета по проверке полномочий, не меняя при этом его мандат, и способствовать, особенно в первом случае, подходу, основанному на конструктивном диалоге в рамках сложных процедур, присущих любой системе, основанной на представлении протестов или жалоб. Это также могло бы внести вклад в обеспечение более нейтрального характера рассмотрения подобных ситуаций в той мере, в какой инициатива такого рассмотрения вновь вернется к трехстороннему органу, назначаемому Конференцией, а не будет принадлежать только, как это имеет место в настоящее время, организациям работодателей и трудящихся, намерения которых иногда воспринимаются заинтересованными правительствами как не имеющие ничего общего с вопросами состава делегаций на Конференции или независимости групп.

⁷ *Bulletin officiel*, vol. XXXIII, n° 2, 1950.

30. Такие подходы позволили бы обеспечить лучшую возможность для наблюдения за ситуациями, которые вызывают озабоченность, и в то же время предоставляли бы Конференции средство быстро исправлять любые серьезные нарушения уставных положений в этой области.

с) Порядок применения существующих средств действий

31. Путь, ведущий к реальному обеспечению механизма соблюдения сбалансированности интересов участников Конференции, заключается в том, чтобы подтвердить возможность, которая уже имеется у групп работодателей и трудящихся на Конференции, самим делать выводы из фактов грубых посягательств на принципы трипартизма и на свою независимость. Однако эти возможности могут также быть учтены самим Комитетом по проверке полномочий и использованы им в сочетании с вышеизложенными решениями.

32. Группы, согласно положению об автономии, признанной за ними в ст. 70 Регламента Конференции, пользуются правом решать вопросы, связанные с доступом кого бы то ни было на свои заседания, причем это их право не может быть оспорено. Кроме того, в соответствии с тем же положением об автономии и согласно ст. 9 Регламента Конференции, они обладают правом самостоятельно назначать своих членов для работы в различных комитетах Конференции, либо же не включать какого-либо конкретного делегата в состав того или иного комитета, но при этом этот делегат имеет право опротестовать такое решение. Соответствующее положение ст. 9 с учетом внесенных в нее поправок на последней сессии Конференции гласит:

Следующие правила применяются ко всем учрежденным Конференцией комитетам, за исключением Распорядительного комитета, Комитета по проверке полномочий, Финансового комитета правительственных представителей и Редакционного комитета:

- a) после учреждения различных комитетов и утверждения Конференцией их первоначального членского состава последующие изменения в членском составе таких комитетов определяются группами;
 - b) любой делегат, кандидатура которого не была предложена его группой для участия в работе какого-либо комитета, может довести это до сведения Распорядительного комитета. Последний имеет право предоставить ему место в одном или нескольких комитетах, увеличив соответственно число членов этого комитета или комитетов. Любая такая просьба направляется председателю Распорядительного комитета.
33. Суть подпункта b), внесенного в текст ст. 9 в 1932 году, до того как в 1945 году была принята система взвешенного голосования в комитетах, несомненно, заключалась в том, чтобы решить скорее вопрос численного, технического и географического баланса в комитетах, чем проблему качества работы или законных прав любого делегата представлять интересы группы, к которой он принадлежит. Поскольку подобные вопросы поднимались на Конференции, в частности в отношении представительского статуса членов группы работодателей из стран с плановой экономикой во времена «холодной» войны, а также в связи с отказом группы работодателей включать их в коллегии выборщиков комитетов, на сессии Конференции в 1959 году было принято решение учредить специальный орган – Комитет по рассмотрению жалоб – который занимался вопросами состава комитетов Конференций, чтобы не применять процедуру рассмотрения жалоб в Распорядительном комитете. Комитет по рассмотрению жалоб просуществовал несколько десятилетий и в 1990-х годах за ненужностью прекратил свое существование, хотя формально он так и не был упразднен.
34. Если в связи с отсутствием других решений группы примут решение воспользоваться своим правом исключать отдельных делегатов из состава комитетов потому, что они никого не представляют, то рассмотрение жалоб в этих условиях

Распорядительным комитетом или Комитетом по рассмотрению жалоб представляется излишним и, возможно, было бы целесообразнее предусмотреть рассмотрение этого вопроса в Комитете по проверке полномочий. Действительно, Комитет по проверке полномочий не только является органом технически более компетентным для рассмотрения подобных вопросов, учитывая его опыт, но кроме этого он имеет сокращенную структуру, методы его работы фактически аналогичны судебной инстанции, а закрытый характер его заседаний позволяет оптимально воспользоваться средствами, имеющимися в распоряжении Конференции, чтобы это отрицательно не сказывалось на нормальном порядке проведения других ее мероприятий. Решения Комитета по проверке полномочий по данному вопросу могли бы, как и решения в свое время принимаемые Комитетом по рассмотрению жалоб, носить окончательный характер или же рассматриваться в качестве рекомендаций Конференции. По мере необходимости, такое решение могло бы сопровождаться некоторыми дополнительными гарантиями, например ограничениями этого права групп лишь случаями и делами, по которым Комитет по проверке полномочий заключил, что соответствующим правительством были допущены нарушения положений ст. 3 Устава МОТ.

- 35. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, в какой мере то или иное решение заслуживает более глубокого анализа, и указать, в зависимости от обстоятельств, сроки, когда Административный совет должен был бы осуществить этот анализ.**

Женева, 6 февраля 2003 г.

Предлагаемое решение: п. 35.

Приложение

Выдержки из положений, касающихся проверки полномочий

Устав

СТАТЬЯ 3

1. Генеральная конференция представителей членов Организации созывается каждый раз, когда этого требуют обстоятельства, но не реже чем один раз в год. В ней участвуют по четыре представителя от каждого члена Организации, из которых двое являются правительственными делегатами, а двое других представляют соответственно: один – работодателей, а другой – трудящихся.

[...]

5. Члены Организации обязуются назначать неправительственных делегатов и советников по соглашению с наиболее представительными профессиональными организациями работодателей или трудящихся данной страны, если такие организации существуют.

[...]

8. Имена и фамилии делегатов и их советников сообщаются Международному бюро труда правительством каждого члена Организации.

9. Полномочия делегатов и их советников проверяются Конференцией, которая может большинством в две трети голосов, поданных присутствующими делегатами, отказаться допустить какого-либо делегата или советника, если она сочтет, что правила назначения, определенные в настоящей статье, не были соблюдены.

СТАТЬЯ 4

1. Каждый делегат имеет право голосовать индивидуально по всем вопросам, рассматриваемым на Конференции.

2. Если какой-либо член Организации не назначил одного из двух неправительственных делегатов, которого он имел право назначить, другой неправительственный делегат имеет право присутствовать и выступать на Конференции, но не имеет права голосовать.

3. Если в соответствии со статьей 3 Конференция откажется допустить делегата от какого-либо члена Организации, положения настоящей статьи применяются так, как если бы такой делегат не был назначен.

Регламент Конференции

СТАТЬЯ 5

Комитет по проверке полномочий

1. Конференция, по предложению Распорядительного комитета, назначает Комитет по проверке полномочий в составе одного правительственного делегата, одного делегата от работодателей и одного делегата от трудящихся.

2. Комитет по проверке полномочий рассматривает полномочия делегатов и их советников, а также все относящиеся к этому вопросу протесты, в соответствии с положениями Раздела В Части II. В сроки, установленные в данном Разделе В, Комитет может также рассматривать любые жалобы о несоблюдении положений пункта 2 а) статьи 13 Устава.

Раздел В

Проверка полномочий

СТАТЬЯ 26

1. Полномочия делегатов и советников представляются в Международное бюро труда не позже, чем за 15 дней до намеченной даты открытия сессии Конференции.

2. Краткий отчет о полномочиях составляется председателем Административного совета и представляется одновременно с самими полномочиями на рассмотрение делегатов накануне открытия сессии Конференции. Этот отчет прилагается к протоколу первого заседания.

3. Комитет по проверке полномочий, образованный Конференцией в соответствии со статьей 5 Регламента, рассматривает все протесты относительно назначения того или иного делегата или советника, которые могли быть получены генеральным секретарем.

4. Протесты не принимаются к рассмотрению в следующих случаях:

- a) если протест не был получен генеральным секретарем в течение 72 часов, считая с 10 часов утра дня опубликования в предварительном отчете имени и должности лица, против назначения которого подан протест. Если же фамилия этого лица публикуется в первый раз в пересмотренном списке фамилий и должностей делегатов, то вышеуказанный срок сокращается до 48 часов;
- b) если авторы протеста анонимны;
- c) если автор протеста является советником делегата, против назначения которого выдвигается возражение;
- d) если протест мотивирован фактами или утверждениями, которые Конференция обсуждала ранее и признала неуместными или необоснованными в результате обсуждения и решения относительно идентичных фактов или утверждений.

5. При решении вопроса о принятии протеста к рассмотрению применяется следующая процедура:

- a) Комитет по проверке полномочий рассматривает в отношении каждого протеста, является ли он неприемлемым на основании одного из перечисленных в пункте 4 мотивов;
- b) если решение Комитета относительно принятия протеста к рассмотрению единогласно, это решение является окончательным;
- c) если решение Комитета относительно принятия протеста к рассмотрению не единогласно, Комитет передает вопрос Конференции, которая, в свете протоколов прений в Комитете, а также доклада с изложением мнений большинства и меньшинства его членов, принимает без дальнейшей дискуссии решение относительно принятия протеста.

6. Каждый раз, когда протест не объявлен неприемлемым, Комитет по проверке полномочий рассматривает обоснованность протеста и срочно представляет Конференции доклад по поводу этого протеста.

7. Если Комитет по проверке полномочий или один из его членов представляет доклад, рекомендуемый Конференции отказать в допуске делегата или советника, председатель Конференции представляет это предложение на решение Конференции, и если Конференция сочтет, что указанный делегат или указанный советник не был назначен в соответствии с положениями Устава, то она может отказать большинством в две трети голосов присутствующих делегатов в допуске этого делегата или этого советника на основании пункта 9 статьи 3 Устава. Делегаты, выступающие за отказ в допуске делегата или советника, голосуют «да»; делегаты, выступающие против отказа в допуске делегата или советника, голосуют «нет».

8. Делегат или советник, против назначения которого был заявлен протест, сохраняет те же права, что и другие делегаты и советники, до тех пор, пока не будет принято окончательное решение относительно его допуска на Конференцию.

9. Комитет по проверке полномочий может рассматривать жалобы о несоблюдении государством-членом положений пункта 2 а) статьи 13 Устава:

- a) если это государство-член не оплачивает транспортные и суточные расходы одного или нескольких делегатов, которых оно назначило в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Устава; или
- b) если жалоба содержит обвинения в серьезном или явном нарушении баланса между количеством советников работодателей или работников, расходы которых покрываются в соответствующей делегации, и количеством советников, назначенных для правительственных делегатов.

10. Упомянутая в пункте 9 жалоба не считается приемлемой в следующих случаях:

- a) если жалоба не была получена генеральным секретарем Конференции до 10 часов утра на седьмой день после открытия Конференции и Комитет считает, что для ее надлежащего рассмотрения времени недостаточно;
- b) если жалоба поступила не от аккредитованного делегата или советника, проездные и суточные расходы которого не оплачиваются в обстоятельствах, изложенных в подпункте a) или b) пункта 9, и не от организации или лица, действующего от его имени или ее имени.

11. Комитет по проверке полномочий представляет в своем докладе Конференции любые выводы и заключения, принимаемые им единогласно по каждой рассмотренной им жалобе.

Регламент региональных совещаний

Статья 9

Полномочия

1. Полномочия делегатов региональных совещаний и их советников направляются Международному бюро труда не позднее 15 дней до начала открытия совещания.

2. В состав Комитета по проверке полномочий входят: один правительственный делегат, один делегат работодателей и один делегат трудящихся.

3. Комитет по проверке полномочий рассматривает полномочия делегатов и их советников, а также все протесты, касающиеся того, что тот или иной делегат или советник работодателей или трудящихся был назначен в нарушение положений пункта 4 статьи 1 настоящего Регламента. Комитет может также рассмотреть любую жалобу о том, что государство-член не выполнило своих обязательств, предусмотренных пунктом 1 статьи 1, в отношении оплаты дорожных и суточных расходов своей трехсторонней делегации.

4. Протест считается неприемлемым в следующих случаях:

- a) в том случае, если он не был подан в секретариат совещания до 11.00 первого дня совещания, за исключением тех случаев, когда Комитет счел уважительными причины нарушения этих сроков;
- b) в том случае, если авторы протеста остаются анонимными;
- c) если протест основан на фактах или голословных утверждениях, аналогичных тем, которые ранее обсуждались Международной конференцией труда или на одном из предыдущих региональных совещаний и были признаны беспочвенными или не относящимися к делу.

5. Незамедлительно Комитет по проверке полномочий подает совещанию свой доклад по каждому протесту, а совещание может предложить Бюро привлечь к этому докладу (или докладом) внимание Административного совета.