



## ВТОРОЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

### Порядок подготовки международных конвенций о труде

#### **b) Вопросник – статьи 38 и 39 Регламента Международной конференции труда**

#### **Введение**

1. На 286-й сессии Административного совета (март 2003 г.) Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам рассмотрел некоторые вопросы,<sup>1</sup> связанные с подготовкой международных конвенций о труде и касающиеся, в частности, вопросника, предусмотренного в ст. 38 и 39 Регламента Конференции. Рассматривалось место вопросника в процессе разработки норм (в частности, предшествуют ли ему общее обсуждение, осуществляемое на основе комплексного подхода, или подготовительные технические совещания). Обсуждались также вопросы совершенствования содержания и формы вопросника и повышения его эффективности за счет использования средств МБТ на оказание услуг трехсторонним участникам, а также за счет использования современных технологий для быстрого обмена информацией. Речь шла также об улучшении содержания вопросников, используемых в отношении принимаемых актов. В свете состоявшихся обсуждений МБТ было предложено подготовить свои предложения.
2. Рассмотрение этого вопроса подтвердило ту роль, которую могут играть вопросники, предусмотренные в ст. 38 и 39, для изучения позиции трехсторонних участников МОТ на как можно более широкой основе. Была также подтверждена мысль о том, что совершенствование процедуры не обязательно должно вести к изменению Регламента Конференции. Положения этих двух статей обеспечивают достаточно гибкие рамки для внесения требуемых изменений, чтобы реагировать на различные предложения Административного совета, за исключением направления вопросников профессиональным организациям работодателей и работников.

<sup>1</sup> GB.286/LILS/1/1.

## Распространение вопросников

3. В соответствии с положениями Регламента Конференции вопросники направляются правительствам, которые должны провести консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников, и представить информацию об организациях, с которыми проводились эти консультации. Такие консультации имеют обязательный характер для государств-членов, которые ратифицировали Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).<sup>2</sup> В п. 1 а) ст. 5 этой Конвенции содержится обязательное положение о проведении консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников «по ответам правительств на вопросники, касающиеся пунктов повестки дня Международной конференции труда, и по замечаниям правительств к предлагаемым текстам, которые будут обсуждаться Конференцией». Члены группы работников выразили пожелание, чтобы МБТ направляло вопросники непосредственно в их организации.
4. Направление вопросников непосредственно наиболее представительным организациям работодателей и работников связано с целым рядом вопросов. В соответствии с положениями ст. 38 и 39 Регламента в их нынешнем виде правительства сами принимают решение относительно наиболее представительных организаций, с которыми они должны проводить консультации и которым они должны, соответственно, направлять вопросники. МБТ не может определять наиболее представительные организации работодателей и работников и если МБТ должно будет непосредственно направлять вопросники организациям работодателей и работников, то единственное решение заключалось бы в направлении их только организациям, которые упомянуты в п. 5 ст. 3 Устава МОТ.
5. Вместе с тем, если вопросники будут направляться непосредственно, то на практике это будет означать фактическое разделение двух операций, связанных с направлением вопросника и проведением консультаций по вопроснику. Имеются опасения, что такое разделение не будет способствовать развитию консультаций. Кроме того, при рассмотрении норм особого характера, например для морского сектора, организации, которые являются наиболее представительными применительно к ст. 3 Устава, упомянутой выше, не всегда будут считаться наиболее представительными организациями в рассматриваемом секторе. Наконец, направление вопросников непосредственно наиболее представительным организациям работодателей и работников увеличивает не менее чем в три раза нагрузку, связанную с отправкой докладов и вопросников. Учитывая эти трудности, которые ни в коем случае нельзя считать непреодолимыми, важно изучить и другие решения, которые могли бы удовлетворить вносимые предложения.
6. Например, если размещать вопросники на Интернет-сайте МБТ, то это предоставило бы организациям работодателей и работников (по крайней мере тем, кто имеет доступ к системе Интернет) возможность принимать более активное участие в этой деятельности. Возможность представлять ответы на вопросники в режиме реального времени была бы предоставлена с соответствующими гарантиями безопасности не только правительствам, но и наиболее представительным организациям работодателей и работников, упомянутым выше. Наконец, вполне возможно лучше осветить

<sup>2</sup> Эту Конвенцию ратифицировали 110 государств-членов. Интересно было бы подробнее рассмотреть то влияние, которое ратификация Конвенции 144 может оказывать на уровень ответов на вопросники, а также на проведение консультаций с наиболее представительными организациями. Примерно три четверти (71 из 96) ответов на вопросник о подготовке и развитии людских ресурсов поступили от государств, которые ратифицировали Конвенцию 144 (МКТ, 91-я сессия, 2003 г., Доклад IV (2) «Обучение и подготовка к трудовой деятельности в обществе, основанном на знаниях: позиции трехсторонних участников»). Однако на упомянутый вопросник представили свои ответы менее двух третей государств, ратифицировавших Конвенцию 144 (69 из 110).

факт проведения консультаций и полученные на них результаты. В таблице, публикуемой в «желтом» докладе, можно было бы представить в обобщенном виде данные, касающиеся ответов на вопросник, а также организаций, с которыми проводило консультации каждое государство-член.

## Место вопросника в процессе принятия норм

7. Ниже представлены примеры, которые должны показать, в каких направлениях развивается процесс подготовки норм.

### Подготовка вопросника?

8. Завершение первого общего обсуждения, основанного на комплексном подходе, позволило выделить основные положения «рамочного» акта, касающегося проблем безопасности и гигиены труда, по которым уже принято 47 конвенций и рекомендаций, а также 19 сводов практических правил. На Конференции не было принято никаких решений относительно характера этого акта и если Административный совет примет решение о включении этого вопроса в повестку дня Конференции, то соответствующие предложения могли бы быть внесены на этом этапе. Характер акта зависит от целей, которые ставятся перед ним. Вопросник, подготовленный МБТ в соответствии с положениями ст. 38 или 39 Регламента Конференции, должен был бы содержать предложения с вариантами решений, учитывающих характер задач, которые были определены на 91-й сессии Конференции во время общего обсуждения, основанного на комплексном подходе, а также принятые на ней заключения.

### Заполнение вопросника?

9. Принимая решение о включении в повестку дня 92-й сессии Международной конференции труда вопроса об общей норме о труде в рыболовном секторе, Административный совет рекомендовал провести совещание экспертов для подготовки предложений, которые должны быть представлены на рассмотрение Конференции относительно положений этих норм. Совещание экспертов состоялось со 2 по 4 сентября 2003 года. Консультации на нем должны были проходить на основе вопросника, подготовленного МБТ, а также первых элементов, взятых из полученных до настоящего времени ответов правительств и организаций работодателей и работников. Результаты этих консультаций, информация о которых представлена на рассмотрение Комитета на текущей сессии,<sup>3</sup> должны дополнить ответы на вопросник, полученные МБТ, и внести вклад в разработку соответствующих заключений, которые будут представлены на рассмотрение Конференции.

## Улучшение содержания и формы вопросника

10. Рассмотрение последних вопросников, направленных государствам-членам, дает возможность оценить реальное значение некоторых предложений, вносимых МБТ.
11. Первые итоги можно подвести в отношении подготовки Конвенции (пересмотренной) об удостоверениях личности моряков, принятой на 91-й сессии (июнь 2003 г.) Международной конференции труда, вопросник в отношении которой сопровождался «предварительным проектом возможных положений». Этот предварительный

<sup>3</sup> GB.288/LILS/8.

проект должен был служить в качестве иллюстрации того, каким образом положения, представленные в виде вопросов, могли бы превратиться в юридические положения.<sup>4</sup> Многие делегаты считали, что этот предварительный проект позволил лучше понять суть будущего акта. Учитывая поправки, внесенные в окончательный текст, принятый на Конференции (примерно 25% изменений по сравнению с первоначальным текстом), этот предварительный проект никоим образом не ограничивал свободу трехсторонних участников. Для сравнения можно привести недавний пример, когда разница между текстом вопросника и принятым в первом чтении текстом проекта рекомендации о подготовке и развитии людских ресурсов была меньшей (10% изменений по сравнению с первоначальным текстом). Замечания о том, что положения предварительного проекта «не являются конкретными предложениями в отношении нового акта» и что во избежание повторений предлагается «представлять замечания по сути этих положений в связи с соответствующими вопросами» было воспринято всеми с пониманием. Таким образом представляется, что можно считать эту практику использования вопросника как «предварительного индикативного проекта» стандартной процедурой, в которую могут вноситься исключения по причинам, устанавливаемым МБТ.

## Повышение эффективности вопросников

12. Всем известно, что уровень ответов на вопросы зависит от факторов, которые не всегда входят в сферу компетенции МБТ, и поэтому можно было бы предпринять усилия, чтобы облегчить задачу тех, кто в силу различных причин должен представлять свои ответы на него. Многие члены Комитета положительно относятся к тому, чтобы к вопроснику обеспечивался доступ в режиме реального времени и в настоящем документе содержатся предложения на этот счет (см. пп. 3-6 выше).
13. ***Комитет, возможно, пожелает рекомендовать Административному совету предложить МБТ использовать изложенные в настоящем документе методы и позволить Административному совету оценить результаты, представив доклад на одной из будущих сессий Административного совета.***

Женева, 20 октября 2003 г.

*Предлагаемое решение:* п. 13

<sup>4</sup> Представление предварительного проекта текста отличается в этой связи от процедуры, которая использовалась ранее для подготовки Конвенции 1958 года о плантациях, в которое были включены положения, взятые из других действующих международных конвенций о труде, и которые «включались бы без изменений в предусматриваемый акт, либо просто исключались бы» (МКТ, 40-я сессия, Женева, 1957 г., «Условия занятости трудящихся плантаций», стр. 67).