



ЧЕТВЕРТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Роль Комитета по проверке полномочий**I. Введение**

1. По просьбе Комитета по проверке полномочий на 90-й сессии (июнь 2002 г.) Конференции на рассмотрение Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам на 286-й сессии (март 2003 г.) Административного совета был представлен документ, в котором излагались трудности обеспечения эффективности механизмов, имеющих в распоряжении Конференции, для обеспечения подлинного трехстороннего равенства при составлении делегаций государств-членов, как это предусмотрено положениями статьи 3 Устава.
2. В настоящее время проверка полномочий осуществляется после подачи протестов, которые становятся предметом проверки со стороны Комитета по проверке полномочий; последний может в конечном счете предложить признать недействительными полномочия, сочтенные им как несоответствующие требованиям статьи 3 Устава. В целом ряде случаев функция контроля позволяет придерживаться диалога с заинтересованными правительствами относительно соблюдения ими своих обязательств. Таким образом эффективность этого механизма зависит от доброй воли государств, но в равной степени, в экстремальных случаях, и от такого рычага, которым является возможность принятия мер по признанию полномочий недействительными. При этом некоторые обстоятельства делают процесс признания полномочий недействительной мерой «устрашения», носящей практически виртуальный характер, результаты применения которой отнюдь не служат поставленным целям.
3. Действительно, весьма маловероятно, чтобы предложение о признании полномочий недействительными нашло положительное решение, учитывая условия, предусмотренные для принятия такого решения (большинство в две трети голосов делегатов, имеющих право голосовать на пленарном заседании). Кроме того, согласно п. 3 ст. 4 Устава признание полномочий недействительными на практике означает лишение социальных партнеров их прав на Конференции, но при этом не оказывает никакого практического воздействия на правительство, несмотря на то, что именно последнее должно выполнять свои уставные обязательства. Помимо этого, учитывая продолжительность процедур Комитета по проверке полномочий, последний не имеет возможности представлять подробный доклад Конференции до завершения своей работы, тогда как делегат или технический советник, чьи полномочия оспариваются на основании того, что он не является подлинным представителем социальных партнеров, продолжает пользоваться всеми своими правами до тех пор, пока не было объявлено о признании его полномочий недействительными. И наконец, решение относительно

непризнания полномочий действительны лишь в течение той сессии Конференции, на которой принимается соответствующее решение, и поэтому Конференция бывает вынуждена ежегодно тратить свое время и средства на рассмотрение аналогичных проблем.

4. Именно с учетом вышеизложенных фактов в предварительном рабочем документе, подготовленном Бюро,¹ излагаются три категории предусматриваемых мер в целях усиления, в контексте сегодняшних требований, эффективности и действенности системы проверки полномочий. Первая категория наиболее радикальных мер заключалась бы во внесении поправок в уставные требования, которые в настоящее время препятствуют повышению эффективности принятой системы, и в частности условия принятия мер по признанию недействительными полномочия соответствующего правительства или последствия для этого правительства указанных мер. Вторая категория мер нацелена на усиление и упорядочение функций контроля и надзора со стороны Комитета по проверке полномочий благодаря признанию, при определенных условиях, за ним права на осуществление контроля за теми случаями, которые сочтены тревожными, либо возможностей переадресования протестов, касающихся соблюдения принципов свободы объединения, компетентному контрольному органу. И наконец, третья категория мер построена на тех возможностях, которыми обладают группы работодателей и работников, исключать из состава комитетов любого делегата или технического советника на основании того, что они не имеют полной автономии и не являются независимыми от правительства своей страны.
5. По случаю предварительного рассмотрения этих мер Комитет по правовым вопросам и международным трудовым нормам, в полной мере признав необходимость определенного совершенствования принятой системы, высказал тем не менее сомнения относительно своевременности и целесообразности внесения поправок в Устав и по этой причине предложил провести более глубокий анализ других возможных решений. Группа работодателей и некоторые представители группы правительственных делегатов высказались за использование имеющихся средств действий, которые бы сопровождали, по мере необходимости, другие практические меры, однако группа работников, а также большинство правительственных делегатов указали, что необходимо рассмотреть другие возможные решения, которые могут оказаться полезными для достижения результатов, к которым стремится Комитет по проверке полномочий.²
6. Впоследствии, в ходе 91-й сессии (июнь 2003 г.) Конференции Комитет по проверке полномочий указал на настойчивую необходимость того, чтобы рассмотрение вопроса о любых реформах принятой системы включало также аспекты расширения мандата Комитета в отношении проблем, связанных с неполным укомплектованием делегаций на Конференцию, то есть делегациями, в которые не входят делегаты работодателей или делегаты работников, либо в них отсутствуют и те и другие.
7. В этом контексте настоящий документ содержит более подробный анализ всех возможных решений, одобренных или предложенных различными группами Комитета, а также изложена суть недавнего предложения Комитета по проверке полномочий. В целях содействия разработке различных предполагаемых мер в Приложении включен проект возможных поправок к Регламенту Конференции. Для большей ясности по каждой предложенной поправке в Приложении на полях проставлен номер пункта или пунктов настоящего документа, в которых излагается суть предложения.

¹ GB.286/LILS/3.

² GB.286/13/1, пп. 22-30.

II. Практическое усовершенствование порядка функционирования Комитета по проверке полномочий

8. В ходе обсуждения предыдущего документа некоторые члены Комитета настаивали на своевременности принятия наряду с другими решениями, призванными усилить эффективность его работы, мер, способствующих более широкой пропаганде действий Комитета по проверке полномочий, или по устранению недостатков, затрудняющих процесс представления его докладов Конференции в более сжатые сроки.
9. Что касается первого вопроса, нет сомнений в том, что в силу малочисленности своего состава, закрытого характера его заседаний и того факта, что его работа сконцентрирована на рассмотрении конкретных дел по странам, его деятельность не привлекает к себе того внимания, которое уделяется работе других комитетов. Тем не менее именно в этом заключаются также и преимущества, часто способствующие эффективности его работы, учитывая тот факт, что они помогают вести конструктивный диалог с правительствами и организациями работодателей и работников. В этом, безусловно, заключается причина того, почему сам Комитет во время представления своих докладов на пленарном заседании колеблется в своем решении привлечь внимание к тому или иному делу, которое сочтено весьма тревожным. При этом, безусловно, придание большей гласности его работе могло бы способствовать повышению его эффективности. В этом отношении уже принят ряд мер, таких как отдельная публикация всех его докладов в едином издании «*Compte rendu provisoire*» Конференции, а не в качестве приложения к протоколу пленарных заседаний, как это было принято в прошлом. Другие меры ждут еще своей реализации. Например, информационные брошюры, прилагаемые к приглашениям или к *Меморандуму* Конференции, могли бы помочь привлечь внимание трехсторонних участников Организации к условиям, в которых должно происходить назначение делегаций на Конференцию; создание базы данных, доступной для общественности и включающей отчеты о всех протестах, рассмотренных Комитетом, начиная с 1919 года, могло бы также быть весьма полезным для Комитета и сего секретариата, равно как и для правительств и организаций работодателей и работников. Эти меры, и особенно вторая из них, требуют тем не менее определенных финансовых и людских инвестиций, оценку которых следует осуществлять в сопоставлении с другими приоритетами.
10. Что касается возможности осуществления некоторых преобразований, которые позволили бы Комитету быстрее завершать рассмотрение протестов, с тем чтобы Конференция получала соответствующую информацию более своевременно, а не в последние дни Конференции, предусматриваются различные возможности.
11. Во-первых, стало бы возможным опубликование Комитетом доклада по мере завершения работы по рассмотрению каждого протеста или жалобы, как это делалось прежде, когда Комитет публиковал четыре или пять докладов по существу, вместо единого доклада или максимум двух содержательных докладов, как это принято уже на протяжении ряда лет. Помимо того, что такая тенденция в значительной степени соответствует практике сокращения продолжительности Конференции, принятой в начале 1990-х годов, следует напомнить, что случаи, представляющие наибольший интерес для групп, зачастую отличаются весьма деликатным характером, требующим достаточно длительной проработки, и поэтому их рассмотрение затягивается и решения принимаются позднее. Более того, нет уверенности в том, что большее число докладов Комитета усилит их прозрачность, и в любом случае такая практика не осталась бы без последствий для порядка работы пленарных заседаний, учитывая фактор времени. Поэтому решение, если таковое и возможно, заключается в корректировке сроков представления протестов.

12. В соответствии с положениями ст. 26 Регламента Конференции, для того чтобы протест был принят к рассмотрению, он должен быть представлен в течение 72 часов после опубликования имени и должности лица, против назначения которого подан протест, в предварительном перечне делегаций, выходящем в день открытия Конференции, или в течение 48 часов после опубликования имени делегата в пересмотренном или окончательном списке, которые выходят, соответственно, на седьмой день Конференции и накануне закрытия сессии Конференции. Случается, что протесты поступают перед самым истечением этого срока, то есть либо в первую пятницу Конференции, либо в пятницу второй недели сессии Конференции (из практических соображений не может стать предметом рассмотрения Комитетом никакой протест против полномочий того или иного лица, чье имя впервые появляется в окончательном списке делегаций). Учитывая, что рассмотрение протеста не может начинаться до получения ответа соответствующего правительства и что последнему необходимо представлять как минимум два дня для подготовки своего ответа после консультации с центром, Комитет может приступить к рассмотрению протеста лишь в начале второй или третьей недели Конференции в зависимости от того, касается ли протест полномочий лиц, которые указаны в первом или во втором списке.
13. Решение, позволяющее Комитету скорее приступить к своей работе, таким образом, могло бы заключаться в том, чтобы предусмотреть более раннюю публикацию этих списков. Учитывая, что правительства, согласно положению п. 1 ст. 26 Регламента Конференции, должны представлять полномочия делегатов и советников не позже чем за 15 дней до намеченной даты открытия сессии Конференции, Бюро могло бы осуществлять публикацию первого официального списка после обработки всей полученной информации за неделю до открытия Конференции. При условии, что этот список будет широко доступен благодаря усилиям секретариатов групп или постоянных миссий государств-членов Организации в Женеве или посредством сайта МОТ в сети Интернет, начало срока, составляющего 72 часа, могло бы отсчитываться за неделю до открытия сессии Конференции и таким образом Бюро могло бы предлагать правительствам, против которых подан протест, представлять свои ответы таким образом, чтобы Комитет по проверке полномочий уже в самом начале своего формирования в день открытия Конференции обладал всей полнотой информации. Соответственно, можно было бы ускорить и опубликование пересмотренного и окончательного списка делегаций.
14. Некоторые практические соображения, тем не менее, подсказывают, что эти меры имели бы весьма ограниченный эффект. Статистические данные, которые учитываются в общих отчетах о полномочиях, которые председатель Административного совета устанавливает накануне открытия каждой сессии Конференции, свидетельствуют, что в процентном отношении доля полномочий, поданных в установленные сроки, практически никогда не превышает 40% от числа государств-членов. Даже когда полномочия делегатов и советников направляются без нарушения сроков, нередки случаи, когда государства существенным образом изменяют состав своих делегаций с учетом необходимых замен, замещений или за невозможностью участия того или иного лица, причем иногда это делается в последнюю минуту в отношении правительственных делегаций или делегаций работодателей и работников. В результате такая мера могла бы помочь добиться того, чтобы большинство протестов направлялось до публикации пересмотренного списка. При этом ничто не мешает Конференции в течение нескольких своих сессий апробировать этот порядок, с тем чтобы оценить его реальный эффект, не внося при этом поправок в Регламент.
15. Другой возможный вариант мог бы заключаться в установлении сроков представления протестов «без ограничений», безотносительно опубликования списка делегаций, как это предусматривает, например, Регламент региональных совещаний, в соответствии с положениями которого протесты принимаются к рассмотрению, если они были получены до 11 часов утра первого дня совещания, за исключением тех случаев, когда Комитет по проверке полномочий совещания считает, что нарушение

этих сроков было вызвано уважительными причинами. Установление подобных сроков позволило бы Комитету по проверке полномочий Конференции значительно ускорить начало своей работы. Если бы установленные сроки регулировались столь же гибко, как и в отношении региональных совещаний, было бы излишне предусматривать новые сроки для представления протестов против полномочий делегатов или советников, полученных слишком поздно, поскольку Комитет мог бы, в зависимости от обстоятельств, пойти на рассмотрение протестов, полученных с нарушением установленных сроков.

III. Рационализация функций контроля и проверки

16. Комитет по проверке полномочий высказывал серьезную озабоченность по двум весьма тревожным проблемам: по случаям, когда практика назначения правительствами делегатов работодателей или работников, по всей видимости, свидетельствует о серьезных нарушениях независимости организации работодателей или профсоюзов и тем самым подрывает принципы, заложенные в п. 5 ст. 3 Устава; и случаи, когда в условиях отсутствия представительных организаций работодателей или работников соответствующие правительства не прилагают, по мере своей возможности, достаточных усилий к тому, чтобы обеспечивать при назначении делегаций работодателей и трудящихся своего государства наиболее представительный их характер.
17. Что касается первой ситуации, Комитет по проверке полномочий столкнулся с дилеммой: либо воздержаться от любого вмешательства, учитывая то, что он не компетентен решать вопросы, связанные с соблюдением принципов свободы объединения, даже при том, что нарушение этих принципов может иметь определенные последствия для нормального функционирования Конференции и трипартизма, или основывать свои заключения и возможные предложения относительно признания полномочий недействительными на решениях, которые надлежит принимать другим органам Организации и тем самым предвосхищать завершение процедур этих и других органов или ущемлять их мандат. Именно с учетом этих обстоятельств Бюро предложило прибегнуть к возможному направлению отдельных протестов в Комитет по свободе объединения Административного совета.
18. По свидетельству членов Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам, такая мера могла бы повлечь за собой дополнительную нагрузку на Комитет по свободе объединения, который уже сегодня с трудом справляется с рассмотрением представлений и жалоб, направляемых ему постоянно. Тем не менее более тщательный анализ случаев, о которых идет речь, позволяет сделать вывод о том, что в действительности подавляющее большинство дел, рассматриваемых Комитетом по проверке полномочий, являются предметом сопутствующих процедур Комитета по свободе объединения. Точно также не редки и случаи, когда Комитет по свободе объединения рассматривает жалобы после рассмотрения дел Комитетом по проверке полномочий, в частности, когда последний делает заключение о том, что поднятые проблемы главным образом входят в сферу компетенции Комитета по свободе объединения.
19. Такая практика переадресования жалоб, безусловно, не может содействовать решению поднятых в протесте проблем в ходе сессий Конференции, на которой представлен соответствующий протест. Она скорее бы представляла собой своеобразную отсрочку принятия любого решения до того, как на этот счет высказается компетентный орган Организации. Таким образом в случае подачи нового протеста, основанного на тех же посылках на последующей сессии Конференции, Комитет по проверке полномочий мог бы положиться на заключения Комитета по свободе объединения и сделать соответствующие выводы в отношении соблюдения положений п. 5 ст. 3

Устава, избежав при этом непоследовательности или дублирования процедур. В действительности эта возможность не нова, поскольку она предусматривалась еще в 1950 году во время создания Комитета по расследованиям и примирению по вопросам свободы объединения.

- 20.** Соответствующее положение могло бы содержать двойные гарантии обеспечения того, чтобы возможное переадресование жалоб предлагалось лишь на основе трехсторонних договоренностей и при достаточно широкой поддержке. С одной стороны, Регламент мог бы ограничивать возможности Комитета по проверке полномочий в отношении направления протеста Комитету по свободе объединения лишь случаями, когда все три его члена (правительственный делегат, делегат работодателей и делегат работников) принимают единогласное решение, так чтобы процедура не могла быть начата по инициативе меньшинства, в отличие от положения, касающегося признания полномочий недействительными, в соответствии с которым Конференция призвана выносить решения лишь с учетом мнения членов Комитета по проверке полномочий. Кроме того, любое предложение относительно переадресования жалобы должно утверждаться Конференцией.
- 21.** Если Комитет по проверке полномочий сочтет, что этот вариант заслуживает дальнейшей проработки, в этом случае, безусловно, потребуется предложить Административному совету поручить Комитету по свободе объединения проанализировать вопрос о возможных практических последствиях этой меры, в том что касается его собственных правил процедуры, и подготовить свои предложения.
- 22.** Что касается второй возможности, в настоящее время Комитет по проверке полномочий может действовать лишь на основании тех протестов, которые ему адресуются, при этом не имея возможности самостоятельно обеспечивать принятие практических мер по уже рассмотренным в ходе предыдущих сессий делам, поскольку это может отрицательно сказаться на нормальном функционировании Конференции и независимости групп. Как указывалось в предыдущем документе, сегодняшний безусловно спорный характер процедуры не всегда содействует ведению конструктивного диалога, поскольку правительства, чьи действия оспариваются в протестах, усматривают в демаршах авторов жалоб намерения, которые выходят за рамки вопроса о составе делегаций или применения принципов трипартизма на Конференции. Это тем более актуально в тех случаях, когда в протестах не столько оспаривается правомочность назначения конкретного лица, сколько они нацелены на то, чтобы выяснить, изменилась ли к лучшему процедура назначения делегаций, квалифицированная как неудовлетворительная в отношении уставных обязательств правительств. Учитывая также, что правительства принимают на себя обязательства перед Комитетом по проверке полномочий, обязуясь предпринять позитивные меры по выправлению ситуации в обмен на менее суровые заключения, страдает доверие ко всей системе, поскольку из года в год ситуация остается аналогичной. Возможность рассмотрения Комитетом по проверке полномочий практических мер, принятых по ранее сформулированным рекомендациям в отношении неоднократных и серьезных случаев, могла бы таким образом содействовать эффективности действий Комитета и, кроме того, повысить доверие к системе, в целом.
- 23.** Представляется целесообразным, чтобы, чтобы Комитет привлек внимание Конференции к таким случаям и рекомендовал ей предложить правительствам, ставшим объектом протестов и жалоб, представлять доклад о процедуре назначения делегаций и мерах, принятых по реализации рекомендаций Комитета по проверке полномочий, одновременно с представлением полномочий членов своих делегаций на следующей сессии Конференции. В результате Комитет мог бы проводить анализ ситуации, не ожидая подачи протеста, а организациям работодателей и работников излишне было бы направлять протесты, в том случае если с учетом представленной в докладе информации были бы развеяны их сомнения относительно правомочности процедуры назначения делегаций. При необходимости, этот механизм мог бы

усиливаться теми же гарантиями, суть которых изложена в п. 20 выше, и могла бы предусматриваться процедура в отношении жалоб о непокрытии путевых расходов и суточных членов делегаций, на предмет чего Комитету также могут подаваться жалобы в соответствии с пп. 9 и 10 ст. 26 Регламента Конференции. Предложения о соответствующих поправках, фигурирующие в Приложении, касаются именно этого аспекта.

24. Благодаря этим двум мерам будет существенным образом повышена прозрачность работы Комитета по проверке полномочий, поскольку Конференция должна будет принимать решения по целому ряду дел, вместо того чтобы просто принимать к сведению доклады.

IV. Совершенствование имеющихся средств действий

25. Согласно статье 9 Регламента Конференции, группы обладают правом назначать из числа своих членов представителей для работы в различных комитетах Конференции или же не включать конкретного делегата в тот или иной комитет, при этом соответствующий делегат имеет возможность обжаловать это решение в Распорядительном комитете.
26. Исторически причина того, почему Распорядительный комитет принял на себя полномочия рассмотрения жалоб на этот счет, заключалась первоначально в отсутствии системы уравнивания голосов в комитетах, а также объяснялась стремлением обеспечивать в рамках трех групп каждого комитета определенное региональное равновесие, а иногда и идеологическую сбалансированность. По мере того как складывалась система уравнивания голосов и усиливалась тенденция отхода от численной, идеологической или региональной сбалансированности в комитетах, снижалась роль Распорядительного комитета в решении вопросов о составе комитетов и, как следствие этого, устаревала система обжалования. К тому же недавно Конференция сделала из этого определенные выводы, касающиеся функций Распорядительного комитета по утверждению изменений в составе комитетов, внеся в 2002 году поправки в свой Регламент относительно наделения этими полномочиями групп. При этом не затрагивался вопрос о рассмотрении возможных обжалований Распорядительного комитета.
27. Если причины, которые сегодня могут оправдать решение той или иной группы исключить делегата или технического советника из состава одного или нескольких комитетов, исключительно вытекают, как это было бы логично предположить, из проблем, касающихся соответствия порядка назначения принципам, заложенным в статье 3 Устава, можно было бы возложить ответственность за рассмотрение любых жалоб, поступающих в Распорядительный комитет, на Комитет по проверке полномочий, чей мандат как раз и охватывает вопросы, касающиеся соблюдения уставных требований относительно состава делегаций.
28. Возможности, которыми обладают группы исключать того или иного делегата или технического советника из состава комитетов наряду с процедурами признания полномочий членов делегаций недействительными, являются единственным эффективным средством обеспечения их независимости и автономии по крайней мере в течение того времени, пока делегат обжалует решение. В сопоставлении с процедурой признания полномочий членов делегаций недействительными этот порядок имеет двойное преимущество: быстрота принимаемых мер в силу их автоматического характера и гарантия того, что не будут ущемлены права другого неправительственного делегата. Однако эта возможность оборачивается и определенным неудобством, поскольку лишь группы оценивают качества делегата или технического советника,

причем свое решение они не обязаны так или иначе обосновывать, поскольку в распоряжении делегата или технического советника остается право на обжалование.

29. Упорядочение процедуры реализации этого права, предусмотренного на случай возможных нарушений статьи 3 Устава, зависело бы от урегулирования этого вопроса Комитетом по проверке полномочий, при условии что назначение делегата или технического советника уже было признано не соответствующим этому положению. При этом условии Комитет по проверке полномочий должен будет вначале определить, удовлетворены ли необходимые требования, предлагая, в случае необходимости, группам изложить причины такого отстранения. Если эти условия не были удовлетворены или если Комитет сочтет, что отстранение делегата или технического советника безосновательно, Комитет собственным решением (т.е. не обращаясь к Конференции, как это происходит в отношении функций Распорядительного комитета по данному вопросу) мог бы включить делегата или технического советника в состав комитетов по их выбору. С тем чтобы обеспечить объективность и непредвзятость при рассмотрении жалоб, было бы целесообразно, чтобы Комитет обращался к Конференции в случае, если он не может принять единогласного решения о рассмотрении жалобы, а также во всех случаях, когда он отказывается делегату в праве на обжалование. Действительно, разумно было бы предусмотреть, чтобы в последней инстанции именно Конференция принимала решение по всем вопросам, касающимся ущемления прав и интересов делегатов. По той же причине следует отдавать приоритет рассмотрению всех вопросов, касающихся случаев обжалования, по сравнению с рассмотрением протестов или жалоб.
30. В этом случае стали бы необходимыми поправки к Регламенту Конференции в отношении не только положений, касающихся работы Комитета по проверке полномочий (ст. 5 и 26), но также и в отношении статьи 9, касающейся членского состава комитетов.

V. Мандат Комитета по проверке полномочий в отношении неполных делегаций

31. В соответствии с требованиями п. 1 ст. 3 Устава каждое государство-член Организации должно назначать для участия в каждой сессии Конференции полную трехстороннюю делегацию. Нарушения этого обязательства в настоящее время рассматриваются двояко.
32. Пунктом 2 статьи 4 Устава предусматривается, что «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». При этом это положение не дает возможности проверять причины, по которым то или иное правительство не выполнило своего обязательства в отношении направления на Конференцию полной трехсторонней делегации.
33. После принятия 56-й сессией (1971 г.) Конференции Резолюции об усилении трипартизма в рамках всей деятельности МОТ на Генерального директора возложена обязанность проведения расследований причин, по которым правительства не направили полные трехсторонние делегации на сессии Конференции и на другие трехсторонние совещания; начиная с 1978 года Административный совет, помимо этого, предложил Генеральному директору расширить эти расследования, распространив их на случаи, когда на сессию Конференции делегация не направляется вовсе. Эти расследования, о результатах которых информируется Административный совет

каждые два-три года,³ проводятся лишь на уровне правительств и лишь после сессий Конференции, в отношении которой соответствующее правительство не выполнило своих обязательств. Более того, вслед за этими расследованиями не принимается никаких мер, и это, безусловно, объясняет тот факт, что постепенно снижается число ответов по этим запросам, в последнее время этот показатель едва достигал 15%.

34. Именно в этом контексте Комитет по проверке полномочий ознакомил 91-ю сессию Конференции с ситуацией, когда на Конференцию не направлялись представители одного из социальных партнеров, по всей видимости предложенных наиболее представительными организациями соответствующей страны для участия в ней в качестве делегатов. Комитет таким образом высказал свою озабоченность по поводу того, что подобные обстоятельства, потенциально могут противоречить уставным требованиям в отношении членского состава делегаций, направляемых на Конференцию, и могут полностью быть неподвластны механизму контроля. Действительно, при том, что Комитет по проверке полномочий, как представляется, является органом, который лучше всего может справиться с решением этой проблемы, его мандат, согласно статьям 5 и 26 Регламента Конференции, в настоящее время ограничивается рассмотрением протестов «о назначении делегата или технического советника», чье имя и должность фигурируют в перечне полномочий соответствующих представителей государства-члена. Поэтому Комитет по проверке полномочий предложил Административному совету рассмотреть возможность расширения своего мандата, включив в него вопросы рассмотрения протестов, касающихся неполных делегаций, в рамках изучения возможных изменений, необходимых для того, чтобы Конференция обеспечивала более строгое соблюдение принципов трипартизма.⁴
35. Это требование, которое в первую очередь касается случаев, когда правительство препятствует участию в Конференции законного представителя работодателей или работников, исключая делегатов работодателей или работников из официального списка делегации, представляется тем более обоснованным, поскольку Комитет, начиная с 1997 года, облечен конкретным мандатом, предусматривающим его обязательства рассматривать, посредством анализа жалоб о непокрытии путевых и суточных расходов делегатов, аналогичные случаи, когда правительства препятствуют участию того или иного назначенного работодателями или работниками делегата, отказываясь покрывать их путевые и суточные расходы.
36. Было бы несложно выправить это положение, внося поправки в статьи 5 и 16 Регламента Конференции и придав Комитету по проверке полномочий мандат, позволяющий ему рассматривать протесты, касающиеся случаев отсутствия доброй воли правительства к назначению делегата работодателей или работников. Учитывая, что согласно п. 4 а) ст. 26 Регламента протесты принимаются к рассмотрению только после опубликования имени лица, чьи полномочия, определенные в официальном списке делегации, оспариваются, следовало бы предусмотреть, чтобы те же сроки назначались и в случае отсутствия назначения делегата работников или работодателей и их включения в национальную делегацию, в том случае если Административный совет не примет решения о корректировке этого срока, о чем говорится в п. 15 выше.

* * *

³ Последний доклад Генерального директора на этот счет представлен в документе GB.280/18/2.

⁴ Второй доклад Комитета по проверке полномочий, 91-я сессия, Международная конференция труда, *Compte rendu provisoire*, n° 5, п. 11.

37. Комитет, безусловно, пожелает высказать свое мнение, заслуживают ли и в какой мере те или иные предложения, содержащиеся в настоящем документе, внимания Конференции по рекомендации Административного совета, а также, в случае необходимости, пожелает ли он рекомендовать, чтобы одно или несколько из этих предложений вначале были применены в экспериментальном порядке при одновременном приостановлении действия положений Регламента Конференции. С учетом итогов обсуждения в Комитете Бюро могло бы подготовить проект текста поправок к соответствующим положениям Регламента Конференции к 289-й сессии Административного совета в марте 2004 года.

Женева, 9 октября 2003 г.

Предлагаемое решение: п. 37.

Приложение

Предлагаемые поправки к Регламенту Международной конференции труда

Часть I

Общие положения Регламента

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 в соответствии с положениями Раздела В Части II:
 - a) полномочия аккредитованных на Конференцию лиц;
 - § 36 b) все протесты, касающиеся полномочий делегатов и их технических советников или отсутствия полномочий, установленных в отношении делегатов работодателей или работников, а также все относящиеся к этому вопросу протесты в соответствии с положениями Раздела В Части II;
 - § 27 c) все случаи обжалований, сформулированных в соответствии с подпунктом b) ст. 9;
 - d) в рамках ограничений, установленных в указанном разделе, Комитет может также рассматривать любую жалобу, касающуюся несоблюдения положений п. 2 a) ст. 13 Устава;
 - § 22-23 e) меры по выправлению ситуации, в отношении которой Конференция затребовала доклад.

СТАТЬЯ 9

Внесение изменений в членский состав комитетов

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, Распорядительный комитет вносит на утверждение Конференции предложения о последующих изменениях в составе таких комитетов;
- § 29-30 b) в том случае если условия назначения какого-либо делегата или технического советника уже были сочтены Комитетом по проверке полномочий как противоречащие обязательствам, предусмотренным статьей 3 Устава, или заставили Конференцию признать его полномочия недействительными, группы могут отклонить соответствующую кандидатуру делегата или технического советника от участия в работе какого-либо комитета; делегат или технический советник имеет возможность обжаловать это решение в Комитете по проверке полномочий. Последний полномочен предоставить ему место в одном или нескольких комитетах.
- 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;~~

Часть II

Положения по особым вопросам

Раздел В

Проверка полномочий

СТАТЬЯ 26

Комитет по проверке полномочий

1. Полномочия делегатов и технических советников, а также всех лиц, включенных в делегацию государства-члена, 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 публикуется в день открытия сессии Конференции ~~прилагается к протоколу первого заседания.~~
3. Комитет по проверке полномочий, учрежденный Конференцией в соответствии со статьей 5 Регламента, рассматривает полномочия, а также все случаи обжалования и любые протесты и жалобы, которые могли быть направлены Генеральному секретарю или непосредственно Комитету, равно как и все доклады, которые могли бы быть затребованы Конференцией. ~~относительно назначения того или иного делегата или советника, которые могли быть получены генеральным секретарем.~~

§ 23
§ 29.36

СТАТЬЯ 26 BIS

Протесты

1.4. Такой протест в соответствии с п. 2 b) ст. 5 не принимается 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 официальном списке делегаций ~~в предварительном отчете~~ имени и должности лица, против назначения или отклонения которого подан протест. Если же о назначении или неназначении ~~фамилия этого лица~~ информация публикуется впервые в пересмотренном списке ~~фамилий и должностей делегатов~~, то вышеуказанный срок сокращается до 48 часов;
- [a) если протест не подан генеральному секретарю максимум до 11 часов утра дня открытия сессии, за исключением тех случаев, когда Комитет считает уважительными причины нарушения этих сроков;]
- 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.

2.5. 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.

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

4.7. 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».

5.8. 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.

§ 17-21

6. Если Комитет по проверке полномочий единогласно считает, что вопросы, поднимаемые в поданном протесте касаются нарушения принципов свободы объединения, он может предложить направить этот вопрос на рассмотрение Комитета по свободе объединения Административного совета Международного бюро труда. Конференция без проведения дальнейших дискуссий выносит решение о возможном переадресовании протеста.

§ 22-24

7. Если в результате рассмотрения протеста Комитет по проверке полномочий единогласно сочтет необходимым обеспечить дальнейший контроль за развитием ситуации, он может предложить Конференции предпринять надлежащие меры, которая без дальнейших дискуссий принимает соответствующее решение по данному предложению. В случае принятия положительного решения, соответствующее правительство должно подготовить доклад по тем вопросам, которые Комитет по проверке полномочий сочтет важными, и представить его на последующую сессию Конференции одновременно с полномочиями своей делегации.

СТАТЬЯ 26 TER

Процесс обжалования

§ 27-30

Комитет по проверке полномочий в срочном порядке рассматривает все протесты, представленные в соответствии с подпунктом b) статьи 9. Если Комитет большинством голосов приходит к выводу, что отсутствуют основания, которые бы позволяли исключать какого-либо делегата или технического советника из состава того или иного комитета согласно подпункту b) статьи 9, или что сложившиеся обстоятельства не позволяют пойти на такой отказ в допуске, Комитет полномочен непосредственно предоставлять место в том или ином комитете соответствующему делегату или техническому советнику. В случае отсутствия единогласия, решение по вопросу об обжаловании без дальнейшего обсуждения принимается Конференцией на основании Комитета.

СТАТЬЯ 26 QUATER

Жалобы

1.9. 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.

2.40. Упомянутая в пункте 1 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 а) или б) пункта 1, и не от организации или лица, действующего от его или ее имени.

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

§ 23

4. Если в результате рассмотрения протеста Комитет по проверке полномочий единогласно сочтет необходимым обеспечить дальнейший контроль за ситуацией, он может предложить Конференции принять надлежащие меры, которая без дальнейших дискуссий принимает соответствующее решение по данному предложению. В случае принятия положительного решения, соответствующее правительство должно подготовить доклад по тем вопросам, которые Комитет по проверке полномочий сочтет важными, и представить его на последующую сессию Конференции одновременно с полномочиями своей делегации.

СТАТЬЯ 26 QUINQIES

Меры контроля

§ 22-24

Комитет обеспечивает также принятие дальнейших мер в отношении любой ситуации, касающейся соблюдения государством-членом положений ст. 3 или п. 2 a) ст. 13 Устава, в отношении которой Конференция предложила соответствующему правительству подготовить доклад. Для этого после рассмотрения вопроса на сессии Конференции Комитет представляет доклад об эволюции ситуации. Он может большинством голосов предложить проведение любых мер, предусмотренных в пп. 4-7 ст. 26 bis или пп. 3 и 4 ст. 26 quater. По его предложениям решение без дальнейшего обсуждения принимается Конференцией.