



## ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Возможные пути совершенствования  
деятельности МОТ, связанной с нормами:  
предложения, касающиеся направления  
актов компетентным органам и процедуры  
рассмотрения представлений**

1. На своей 288-й сессии (ноябрь 2003 г.) Административный совет рассмотрел документ,<sup>1</sup> в котором описываются, с одной стороны, положения Устава, касающиеся процедур рассмотрения мер по осуществлению принятых Конференцией, но не ратифицированных актов (статья 19), и применения ратифицированных конвенций (статьи 24 и 26) и, с другой стороны, практические методы, принятые Административным советом на основе указанных положений Устава. В документе были определены элементы, которые было бы можно и желательно усовершенствовать в целях более эффективного осуществления процедур и последующих мер, а также содержались предложения в этом отношении. Принимая во внимание результаты состоявшегося в рамках Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам обсуждения, Административный совет предложил МБТ подготовить документ с учетом всех мнений, высказанных во время обсуждения, и предложить конкретные изменения, подчеркивая при этом важность достигнутого согласия.<sup>2</sup> В этом заключается цель настоящего документа.
2. Во время упомянутого выше обсуждения было достигнуто согласие о том, чтобы изучить вопрос о возможных изменениях в двух рассмотренных областях, касающихся выполнения обязательства в отношении направления компетентным органам норм, принятых Конференцией (I), и процедуры рассмотрения представлений по поводу применения конвенций (II).

<sup>1</sup> Документ GB.288/LILS/1.

<sup>2</sup> Документ GB.288/10/1 (пп. 2-31).

## I. Выполнение обязательства в отношении направления актов компетентным органам

3. Во время обсуждения вопросов, касающихся обязательства о направлении актов компетентным органам, было достигнуто общее согласие о пересмотре *Меморандума об обязательстве представлять конвенции и рекомендации компетентным органам власти* (упоминаемого далее как «Меморандум»).
4. Меморандум является документом, который Генеральный директор посылает правительствам государств-членов одновременно с текстами новых актов, принятых Конференцией, для их представления компетентным органам. Он направлен на оказание помощи правительствам в выполнении ими обязательств, предусмотренных статьей 19 Устава, и на облегчение процесса передачи правительствами требуемой информации на основе применения единообразных методов.
5. Первый вариант Меморандума, принятый Административным советом в 1954 году по просьбе Конференции, был пересмотрен в 1958 году. Нынешний вариант Меморандума является результатом еще одного пересмотра, предпринятого Административным советом в 1980 году с целью учета последовавших изменений. Эту же цель преследует и предлагаемый пересмотр, с учетом того, что после последнего пересмотра прошло уже более 20 лет.
6. Меморандум состоит из трех частей: во-первых, из введения, в котором приводятся соответствующие положения Устава и содержатся примечания в отношении характера и применения Меморандума; во-вторых, текста самого Меморандума, основанного на выдержках из докладов Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитета Конференции по применению конвенций и рекомендаций; и в-третьих, вопросника, который должны использовать государства-члены для представления Генеральному директору запрашиваемой информации о мерах, принятых ими с целью выполнения своего обязательства в отношении направления актов компетентным органам. Как уточняется во введении Меморандума, он не налагает на государства-члены новые обязательства, помимо тех, которые предусмотрены в Уставе МОТ, а направлен на то, чтобы привлечь их внимание к замечаниям Комитета экспертов и Комитета Конференции по применению конвенций и рекомендаций в отношении мер, которые представляются необходимыми или желательными для того, чтобы позволить государствам-членам выполнить свои обязательства.
7. Проект пересмотренного текста Меморандума находится в приложении I к настоящему документу. В нем, в основном, содержится обновленный текст выдержек из докладов Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. В частности, в нем учитываются следующие обстоятельства:
  - a) придание Комитетом экспертов более важного значения информированию парламентских органов;
  - b) влияние обязательств по Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), с учетом высокого уровня ратификации (110 ратификаций на сегодняшний день) (в этой связи добавлена новая часть VII);
  - c) принятие начиная с 1982 года протоколов Конференцией; хотя протоколы являются в юридическом отношении конвенциями, их конкретное упоминание представляется полезным с учетом их характерных особенностей (см. пункт 9 b) ниже).

8. Факты, упомянутые в подпунктах b) и c) пункта 7, требуют внесения изменений в вопросник.
9. Была добавлена новая часть I, в которой рассматриваются цели представления актов. В ней, в частности, упоминается о том, что обязательство в отношении представления актов направлено на оказание содействия ратификации конвенций, принятых Конференцией. Комитет экспертов регулярно (в том числе и совсем недавно) напоминал о том,<sup>3</sup> что обязательство представлять принятые акты парламентским органам ни в коей мере не посягает на свободу компетентных органов принимать решение относительно ратификации конвенции. Представление актов должно обеспечить принятие решения о ратификации (или нератификации) конвенции на основе ознакомления со всей имеющейся информацией, как это, в частности, следует из пункта 5 d) статьи 19 Устава, в котором предусматривается, что «если член Организации получает согласие компетентной власти или властей, то он сообщает о состоявшейся ратификации конвенции Генеральному директору [...]». Когда предусматривается ратификация акта, его направление способствует осуществлению процедуры ратификации, в частности, следующими средствами:
- a) хотя, в соответствии со статьей 19, компетентной властью является парламентский орган, другие органы власти, участвующие в процессе ратификации, могут быть незамедлительно проинформированы о намерении государства-члена предложить ратификацию, в частности, орган власти, наделенный полномочиями ратифицировать конвенции, которым обычно является глава государства;
  - b) когда обязательство о направлении актов касается протокола, следует учитывать характерные особенности этого типа документа. Поскольку протокол связан с другой конвенцией, он может быть ратифицирован только одновременно с конвенцией, к которой он относится, или после ратификации этой конвенции. Поэтому, когда государство-член представляет компетентному органу протокол к конвенции, которую он не ратифицировал, было бы логично направить также текст конвенции, на которую ссылается этот протокол. Речь не идет о новом представлении, что соответствовало бы добавлению нового обязательства, не предусмотренного Уставом, а просто об уточнении в отношении формы представления протокола.
10. *Комиссия, возможно, пожелает рекомендовать Административному совету одобрить пересмотренный Меморандум, содержащийся в приложении I, с учетом поправок, внесенных, в случае необходимости, Комитетом.*

## II. Процедура рассмотрения представлений

11. Следует напомнить о том, что процедура рассмотрения представлений регулируется *Регламентом, касающимся процедуры рассмотрения представлений в соответствии со статьями 24 и 25 Устава МОТ*, принятым Административным советом в 1932 году и пересмотренным в последний раз в 1980 году. Этот Регламент приводится в приложении II с указанием предлагаемых изменений.
12. Во время обсуждения на последней сессии Административного совета, было достигнуто согласие в отношении трех вопросов, которые, в случае необходимости, могли бы служить основанием для внесения изменений в процедуру, касающуюся рассмотрения представлений:

<sup>3</sup> См., например, *Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций*, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г., доклад III (часть 1А), п. 86.

- что касается условий приемлемости представлений, то понятие «профессиональная организация» должно быть таким же ясным, как и понятие, применяемое Комитетом по свободе объединения;
- в отношении возможной «давности» отдельных фактов, составляющих основу представления, Административный совет мог бы занять позицию, сходную с позицией Комитета по свободе объединения;
- что касается трудностей, связанных с повторяющимся характером отдельных представлений, то Административный совет мог бы отложить рассмотрение таких представлений до того момента, когда Комитет экспертов, которому обычно поручается принятие последующих мер по осуществлению рекомендаций, принятых Административным советом, будет иметь возможность рассмотреть ситуацию.

13. Кроме того, предлагается воспользоваться возможностью для исправления терминологической ошибки, допущенной только в варианте текста Регламента на французском языке (в пункте 1 статьи 5).

#### **A. Приемлемость представления: понятие «профессиональная организация»**

14. В соответствии с положениями статьи 24 Устава, представление может быть сделано Международному бюро труда профессиональной организацией работодателей или работников. Кроме того, в Регламенте, касающемся процедуры рассмотрения представлений, предусматривается, в качестве условия приемлемости представления, что оно «должно исходить от профессиональной организации работодателей или работников». Однако, ни Устав, ни Регламент не содержат определения или иного точного описания термина «профессиональная организация».

15. В отличие от подготовительных документов Устава, в подготовительных документах Регламента содержатся определенные уточнения. В пояснительных примечаниях МБТ к проекту регламента, представленному Комитету по регламенту на 56-й сессии (1932 г.) Административного совета, содержатся, в частности, следующие положения:

*[...] Право на внесение представлений в Международное бюро труда [...] предоставляется любой профессиональной организации работодателей или работников без каких-либо ограничений. [...]*

*В Уставе не предусматривается никаких условий, связанных с количественным составом или национальной принадлежностью таких организаций. Следует сделать вывод о том, что возможность направления представлений открыта для любой профессиональной организации, каким бы ни было число ее членов, и какой бы ни была страна, где расположена ее штаб-квартира. Поэтому речь вполне может идти как о сугубо локальной организации, так и о национальной или международной организации. [...]*

*Административный совет должен оценить в условиях полной свободы подлинный характер организации, направившей представление. В этой связи Административный совет должен применять критерии, которыми до настоящего времени руководствовалась МОТ в своей общей политике, а не критерии, которые установлены в национальном законодательстве государств.<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Проект регламента, касающегося применения статей 409, 410, 411, параграфы 4 и 5 Мирного договора, Международное бюро труда, Комитет по регламенту (заседание, состоявшееся 15 октября 1931 г.).

16. В 1937 году, в связи с направлением первого представления, в отношении которого был поднят вопрос о статусе профессиональной организации, подавшей жалобу – представления, внесенного лейбористской партией Маврикия – Административный совет сделал несколько уточнений:

*[...] Административный совет должен объективно рассмотреть вопрос о том, действительно ли организация, направившая представление, обладает качествами «профессиональной организации ...» по смыслу положений Устава и Регламента. [...] Роль Административного совета в каждом конкретном случае заключается в том, чтобы независимо от используемой терминологии и названия, выбор которого может быть обусловлен обстоятельствами, определить, является ли организация, от которой поступило представление, «профессиональной организацией работодателей или работников» в прямом смысле этих слов. В частности, Административный совет при рассмотрении профессионального характера организации не может руководствоваться каким бы то ни было национальным определением термина «профессиональная организация». Когда в международной конвенции для определения категорий лиц, способных применять международную процедуру, или лиц, в отношении которых эта процедура применяется, используется такое же общее выражение, как «профессиональная организация», нет оснований считать, что это выражение, в целях этой конвенции, может быть истолковано иным образом, чем в его прямом значении. Прежде всего, оно не может быть истолковано в отношении конкретного государства в соответствии с законодательной или обычной терминологией этого государства. [...]*

*[...] С другой стороны, если при установлении профессионального статуса организации-автора представления Административный совет обладает в пределах, установленных Уставом, полной свободой в определении этого статуса и не связан законодательной или обычной терминологией соответствующего государства, то он, тем не менее, должен убедиться в том, что организация-автор представления действительно является профессиональной организацией, еще до принятия решения по вопросу о «приемлемости» представления.<sup>5</sup>*

17. Понятие «профессиональная организация», на которое ссылается Комитет по свободе объединения, также стало предметом определения в узком смысле. Ниже приводятся соответствующие положения действующей *Процедуры рассмотрения жалоб в связи с нарушением свободы объединения*:

*Приемлемость жалоб*

*34. Жалобы, подаваемые в МОТ, [...] должны исходить либо от организаций работников или работодателей, либо от правительств. Содержащиеся в жалобах утверждения считаются приемлемыми только в том случае, когда они направлены национальными организациями, непосредственно заинтересованными в этом вопросе, либо международными организациями работодателей или работников, имеющими консультативный статус в МОТ, или другими международными организациями работодателей или работников, если эти утверждения непосредственно касаются организаций-членов этих международных организаций. Такие жалобы могут подаваться независимо от того, ратифицировала ли страна, на которую подана жалоба, конвенцию о свободе объединения. Комитет обладает полной свободой решать, считать ли данную организацию «профессиональной организацией» по смыслу положений Устава Организации, и не считает себя связанным национальными определениями этого термина. Кроме того, он считает возможным принимать жалобы от профсоюзных организаций, которые находятся в изгнании или распущены*

– *Приемлемость жалоб в зависимости от характера подающих их организаций*

<sup>5</sup> *Представление, сделанное от имени лейбористской партии Маврикия, в отношении применения отдельных международных трудовых норм на Острове Маврикий, Доклад Комитета Административного совета (принятого Административным советом на его 79-й сессии), МБТ, Bulletin Officiel, Vol. XXII (1937 г.) стр. 71-72, пп. 6-7.*

35. На своем первом заседании в январе 1952 года (см. Первый доклад, Общие замечания, пункт 28) Комитет сформулировал принцип, в соответствии с которым он обладает полной свободой решать, считать ли данную организацию профессиональной организацией по смыслу положений Устава Организации, и не считает себя связанным национальными определениями этого термина.

36. Комитет не считает, что какая-либо жалоба является неприемлемой только на том основании, что правительство, на которое подана жалоба, распустило или намерено распустить организацию, от имени которой направлена жалоба, или потому, что лицо или лица, подавшие жалобу, получили убежище за границей.

37. Факт отсутствия регистрации профсоюзного устава, вопреки требованиям национального законодательства, не служит основанием для того, чтобы считать жалобу неприемлемой, так как в соответствии с принципами свободы объединения, работники имеют право создавать по своему выбору профессиональные организации без предварительного разрешения.

38. Факт отсутствия официального признания организации не может служить основанием для отказа в рассмотрении обвинений, если из жалобы ясно, что эта организация фактически существует.

39. В тех случаях, когда Комитету поручается рассмотрение жалобы, поданной организацией, о которой у него нет точной информации, Генеральный директор уполномочен просить эту организацию представить ему дополнительные сведения о численности ее членского состава, уставных положениях, национальных и международных филиалах, а также, в более общем плане, запросить любую полезную информацию, которая при рассмотрении вопроса о приемлемости жалобы может улучшить понимание подлинного характера организации, подавшей жалобу.

40. Комитет принимает жалобы, представленные лицами, которые просят не раскрывать их фамилии или источник их жалоб из-за опасения подвергнуться преследованиям, только после того, как Генеральный директор, ознакомившись с жалобой, проинформирует Комитет о том, что она содержит серьезные обвинения, которые ранее Комитетом не рассматривались. Комитет может в этом случае рассмотреть вопрос о дальнейшей процедуре изучения подобных жалоб.<sup>6</sup>

18. Некоторые из принципов, принятых Комитетом по свободе объединения, непосредственно базируются на принципах, разработанных Административным советом по делу Маврикия, о котором упоминается в пункте 16. Тем не менее при сопоставлении двух текстов выявляется, что принципы Комитета по свободе объединения являются более тщательно разработанными и что они содержат больше элементов определения, чем принципы Административного совета, хотя речь, в основном, идет об элементах определения, основанных на отрицании, то есть на критериях, которые не должны служить основанием для отказа в статусе профессиональной организации.
19. Основное различие между двумя совокупностями принципов заключается в том, что в соответствии с принципами Комитета по свободе объединения национальные организации, обладающие правом подавать жалобу, ограничиваются теми организациями, которые могут обосновать свой особый интерес к таким действиям: национальные организации, непосредственно заинтересованные в данном вопросе, международные организации работодателей или работников, обладающие консультативным статусом в МОТ, или другие международные организации работодателей или работников, когда обвинения касаются вопросов, непосредственно затрагивающих организации, которые являются членами этих международных организаций.

<sup>6</sup> Пункты 34-40 действующей процедуры рассмотрения жалоб о нарушении принципов свободы объединения в рамках Комиссии по расследованию и примирению и в рамках Комитета по свободе объединения (*La liberte syndicale, Recueil des decisions et de principes du Comite de la liberte syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrieme edition, 1996, annex I).

20. Однако не представляется возможным ввести положение в отношении интереса, проявляемого к таким действиям в том виде, как это понимается Комитетом по свободе объединения, в качестве условия признания приемлемости представлений, поскольку такое условие не предусмотрено в Уставе и оно было бы несовместимо с принципами, разработанными Административным советом в пунктах 15 и 16. Это было бы равносильно добавлению дополнительного условия для принятия представления, не вытекающего из согласованного понятия «профессиональная организация» в прямом смысле этого термина.<sup>7</sup> Такое условие изначально ограничило бы предоставляемое Уставом право любой профессиональной организации прибегать к процедуре направления представлений, независимо от ее численности или страны, где расположена ее штаб-квартира.
21. С другой стороны, ничто, по-видимому, не препятствует Административному совету, когда он принимает решение о дальнейших действиях в отношении приемлемости представления, учитывать тот факт, является ли сама организация-автор представления заинтересованной в ситуации, являющейся предметом представления. Действительно, как об этом также упоминается в пояснительных примечаниях МБТ 1932 года, которые цитируются в пункте 15, «сами положения [Устава], касающиеся возможности Административного совета передать представление правительству, в отношении которого сделано данное представление, или права опубликовать это представление [...], показывают, насколько значительной свободой в принятии решений обладает Административный совет. Почти на каждой стадии рассмотрения представления Административный совет имеет возможность продолжить или, наоборот, приостановить осуществление процедуры по причине, которую он сочтет достаточной». Административный совет может также прийти к выводу о том, что нет оснований для того, чтобы продолжить процедуру рассмотрения представления в том случае, если организация-автор представления явно не имеет никакого отношения к фактам, о которых утверждается в представлении.
22. С учетом вышесказанного, по-видимому, не следует предлагать каких-либо изменений в отношении понятия «профессиональная организация». Однако представляется возможным кратко изложить принципы, разработанные Административным советом, а также изложенные выше соображения во вступительных замечаниях к Регламенту.
23. Проект вступительных замечаний к Регламенту находится в приложении III.

## **V. Срок давности**

24. Комитет счел, что в отношении возможной «давности» отдельных фактов, лежащих в основе представления, которые относятся к весьма отдаленному времени, Административный совет мог бы занять позицию, подобную той, которую занимает Комитет по свободе объединения. Принцип, принятый на вооружение этим органом, сводится к следующему:

<sup>7</sup> В этом, без сомнения, заключается причина, по которой в процедуре рассмотрения жалоб в отношении нарушения свободы объединения, понятие «интерес к действиям» фигурирует не в разделе «Приемлемость жалоб в зависимости от характера заявляющей организации», а в предшествующем ему пункте.

*Комитет считает, что, хотя в процедуре рассмотрения жалоб не существует официальных правил относительно сроков давности, правительству может быть трудно – и даже невозможно – детально ответить на обвинения в отношении тех событий, которые имели место много лет назад.<sup>8</sup>*

25. Срок давности не предусмотрен в статьях 24 и 25 Устава. Поэтому не предвидится введения положения о сроке давности в Регламент без предварительного изменения Устава. При этом, вопрос о возможной давности отдельных фактов, не станет вопросом, связанным с приемлемостью представления, а будет считаться предварительным вопросом, который возникает в ходе рассмотрения сути представления. С учетом свободы действий, признаваемой за Административным советом при рассмотрении им дальнейших мер в отношении представления, ничто, по-видимому, не может помешать ему не учитывать отдельные факты, которые, по его мнению, имеют слишком большой срок давности для того, чтобы правительство, в отношении которого направлено представление, могло реально отвечать за них.
26. По этим причинам вопрос о возможном сроке давности также не может быть предметом предложения о внесении изменения в Регламент. Однако возможность применения Административным советом того же принципа, который применяется в данной области Комитетом по свободе объединения, упоминается в проекте вступительных замечаний к Регламенту, содержащемся в приложении III.

### **C. Повторные представления**

27. Следующие одно за другим представления, основанные на тех же фактах или на тех же утверждениях, могут считаться повторными представлениями. Когда Административный совет принимает решение в отношении первого представления, основанного на этих фактах или утверждениях, последующее выполнение решений Административного совета обеспечивается в рамках деятельности по осуществлению регулярного контроля Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Поэтому, в отношении любого нового представления, которое посвящено тем же вопросам и которое было направлено до того, как Комитет экспертов имел возможность рассмотреть меры, принятые соответствующим правительством, было бы желательно отложить проведение заседания трехстороннего комитета по рассмотрению представлений до тех пор, пока не будет подготовлен доклад Комитета экспертов.
28. Чтобы обеспечить такую возможность, предлагается внести изменение в статью 3 Регламента посредством включения нового пункта 3 (см. приложение II).

### **D. Терминологическое уточнение в тексте Регламента на французском языке**

29. В заключение, предлагается внести поправку в пункт 1 статьи 5 французского варианта текста Регламента: слово «représentation» следует заменить словом «réclamation». Речь идет только об исправлении ошибки в переводе, которая была случайно допущена в проекте Регламента, пересмотренном в 1980 году, с тем, чтобы привести текст в соответствии с терминологией Устава (английский вариант: *representation*; французский вариант: *réclamation*).

<sup>8</sup> Действующая процедура рассмотрения жалоб о нарушении свободы объединения в рамках Комиссии по расследованию и примирению и в рамках Комитета по свободе объединения (*La liberté syndicale, Recueil des décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, annex I, para. 67).

**30. Комитет, возможно, пожелает рекомендовать Административному совету**

- a) принять изменения, которые предлагается внести в Регламент, касающийся процедуры рассмотрения представлений в соответствии со статьями 24 и 25 Устава МОТ, который находится в приложении II;**
- b) одобрить вступительные замечания к Регламенту, которые находятся в приложении III, с учетом поправок, внесенных, в случае необходимости, Комитетом.**

Женева, 11 октября 2004 г.

*Предлагаемые решения:* пункт 10;  
пункт 30.

## Приложение I

[Добавленный текст подчеркнут, а исключаемый текст ~~зачеркнут~~.]

### МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА Женева, [год]

## МЕМОРАНДУМ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕ ПРЕДСТАВЛЯТЬ КОНВЕНЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ НА РАССМОТРЕНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

### Статья 19 Устава Международной организации труда

*Пункты 5, 6 и 7 статьи 19 Устава Международной организации труда, касающиеся обязательного представления национальным компетентным органам власти конвенций и рекомендаций, принятых на Конференции, сформулированы следующим образом:*

«5. В отношении конвенции:

- a) конвенция посылается всем членам Организации для ратификации;
- b) каждый член Организации обязуется в течение года с момента закрытия сессии Конференции (или, если это невозможно ввиду исключительных обстоятельств, как можно быстрее, насколько это практически возможно, но не позднее 18 месяцев с момента закрытия сессии Конференции) представить конвенцию на рассмотрение власти или властей, в компетенцию которых входит этот вопрос, для принятия соответствующего закона или для принятия мер другого порядка;
- c) члены Организации информируют Генерального директора Международного бюро труда о мерах, принятых в соответствии с настоящей статьей для представления конвенции компетентной власти или властям, сообщая ему все сведения о власти или властях, считающихся компетентными, и о принятых ими решениях;

.....  
6. В отношении рекомендации:

- a) рекомендация сообщается всем членам Организации для рассмотрения ее с целью придания ей силы путем принятия закона или другими путями;
- b) каждый член Организации обязуется в течение года с момента закрытия сессии Конференции (или, если это невозможно ввиду исключительных обстоятельств, как можно быстрее, насколько это практически возможно, но не позднее 18 месяцев с момента закрытия сессии Конференции) представить рекомендацию на рассмотрение власти или властей, в компетенцию которых входит этот вопрос, для оформления ее в качестве закона или для принятия мер другого порядка;
- c) члены Организации информируют Генерального директора Международного бюро труда о мерах, принятых в соответствии с настоящей статьей для представления рекомендации компетентной власти или властям, сообщая ему все сведения о власти или властях, считающихся компетентными, и о принятых ими решениях;

.....  
7. По отношению к федеративному государству применяются следующие положения:

- a) в отношении конвенций и рекомендаций, которые федеральное правительство считает, в соответствии с конституционной системой, подходящими для принятия мер в федеральном порядке, федеративное государство несет такие же обязательства, как и другие члены Организации, которые не являются федеративными государствами;
- b) в отношении конвенций и рекомендаций, которые федеральное правительство считает, в соответствии с конституционной системой, более подходящими во всех или в некоторых отношениях для принятия мер входящими в состав государства штатами,

провинциями или кантонами, чем для общедофедеральных действий, федеральное правительство обязано:

- i) в соответствии со своей конституцией и конституциями заинтересованных штатов, провинций или кантонов, входящих в состав государства, предпринять эффективные меры для передачи конвенций или рекомендаций не позднее чем через 18 месяцев с момента окончания сессии Конференции соответствующим федеральным властям или властям штатов, провинций или кантонов, входящих в состав государства, для принятия законодательных или других мер;
- ii) принять меры, в случае согласия соответствующих властей заинтересованных штатов, провинций или кантонов, для организации периодических консультаций между федеральными властями и властями штатов, провинций или кантонов для координированных действий внутри федеративного государства с целью придания силы положениям этих конвенций и рекомендаций;
- iii) известить Генерального директора Международного бюро труда о мероприятиях, предпринятых в соответствии с этой статьей для представления конвенций и рекомендаций на рассмотрение соответствующих федеральных властей или властей штатов, провинций или кантонов, сообщая ему сведения о считающихся компетентными властях и об их решениях;

.....

*По просьбе Конференции, сформулированной на 36-й сессии (1953 г.), и не ущемляя компетенцию Международного суда, которая признается в соответствии со статьей 37 Устава МОТ, Административный совет Международного бюро труда разработал в 1954 году настоящий Меморандум, в частности, с целью оказания помощи правительствам в исполнении своих уставных обязанностей в данной области и содействия им в передаче требуемой информации в единообразной форме.*

*По предложению Комитета Конференции по применению конвенций и рекомендаций, Административный совет дополнил текст Меморандума в 1958 году и осуществил его пересмотр в 1980 году с целью приведения его в соответствие с произошедшими за это время изменениями.*

*Настоящий Меморандум не устанавливает для государств-членов новых обязанностей помимо тех, которые уже предусмотрены в Уставе МОТ, но имеет целью привлечь их внимание к комментариям Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитета Конференции по применению конвенций и рекомендаций в отношении мер, которые представляются необходимыми или желательными в данной области. Он содержит также вопросник, направленный на получение информации о принятых мерах.*

**Государствам-членам предлагается принимать во внимание, по мере возможности и в интересах применения конвенций и рекомендаций, содержащиеся ниже положения и представлять информацию, отвечая на вопросы, изложенные в конце настоящего Меморандума.**

**Если Комитет экспертов или Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций запрашивают уточнения или высказывают замечания в отношении мер, принимаемых для представления конвенций или рекомендаций на рассмотрение компетентных органов власти, то просьба представлять запрашиваемые сведения или сообщать о действиях, которые предпринимаются вашим правительством для урегулирования поднимаемых вопросов в соответствии с требованиями Устава МОТ.**

## I. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДСТАВЛЕНИЕМ

- a) Основная цель, связанная с представлением, заключается в содействии мерам внутреннего характера, направленным на применение конвенций и рекомендаций. Кроме того, если речь идет о конвенциях, то эта процедура должна содействовать их ратификации.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Международная конференция труда (МКТ), 64-я сессия (1978 г.), доклад III (часть 4 А), Общий доклад, п. 115.

- b) В общем плане представление направлено на содействие скорейшему принятию взвешенного решения каждым государством-членом в отношении актов, принятых на Конференции.<sup>2</sup>
- c) Обязательство о представлении является одним из основных элементов нормативной системы Организации и его соблюдение не должно создавать проблем в условиях демократии. Основная цель заключалась и по-прежнему заключается в том, чтобы акты, принимаемые на Конференции, доводились до сведения общественности за счет их представления в парламентский орган.<sup>3</sup>
- d) Обязательство о представлении укрепляет связи между Организацией и национальными органами власти, стимулирует ратификацию конвенций и трехсторонний диалог на национальном уровне.<sup>4</sup>

## І. ІІ. ХАРАКТЕР КОМПЕТЕНТНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ

- a) «Компетентный орган власти представляет собой орган власти, который в соответствии с национальной Конституцией каждого государства, обладает полномочиями для разработки и принятия законодательства или принятия других мер, обеспечивающих применение конвенций и рекомендаций».<sup>5</sup>
- b) «Национальным компетентным органом власти, как правило, является законодательное собрание».<sup>6</sup>
- ~~e) «Даже при наличии законодательного собрания, исполнительный или иной орган власти может обладать полномочиями для принятия законодательных мер по некоторым вопросам, в соответствии с положениями Конституции, или осуществлять эти полномочия на основе общего или специального делегирования парламентом своих полномочий. Иногда данный орган сам исходит из парламента. В этих случаях желательно, чтобы конвенции и рекомендации также представлялись самому законодательному собранию в целях реализации второй задачи, связанной с этой процедурой, касающейся информирования и мобилизации общественного мнения. Дискуссия в рамках совещательного органа или, по крайней мере, информирование его может стать важным фактором, направленным на всестороннее рассмотрение этого вопроса и возможное совершенствование мер, принятых на национальном уровне; что касается конвенций, то она могла бы содействовать принятию в конечном итоге решения об их ратификации».~~
- c) Даже в тех случаях, когда атрибуты законодательной власти находятся, в соответствии с Конституцией государства-члена, в руках у органов исполнительной власти, рассмотрение актов, принятых на Конференции, в соответствии с духом положений статьи 19 Устава Организации и существующей практикой, по возможности, должно осуществляться в рамках совещательного органа, если таковой существует. Дискуссия в рамках совещательного собрания или, по крайней мере, информирование его, может стать важным фактором, обеспечивающим всестороннее рассмотрение вопроса и возможное улучшение мер, принимаемых в национальном плане в целях применения

<sup>2</sup> МКТ, 87-я сессия (1999 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 221.

<sup>3</sup> МКТ, 89-я сессия (2001 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 221.

<sup>4</sup> МКТ, 92-я сессия (2004 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 87.

<sup>5</sup> МКТ, 46-я сессия (1962 г.), *Предварительный протокол, 3-я часть*, приложение VI (*Доклад Комитета по применению конвенций и рекомендаций*, п. 39).

<sup>6</sup> МКТ, 64-я сессия (1978 г.), доклад III (часть IV), п. 122; МКТ, 29-я сессия (1946 г.), доклад II (1): *Уставные вопросы*, часть 1 (*Доклады делегации Конференции по уставным вопросам*, п. 43).

актов, принятых на Конференции.<sup>7</sup> Что касается конвенций, то такая процедура могла бы содействовать в конечном итоге их ратификации.<sup>8</sup>

- d) При отсутствии парламентского органа, представление информации консультативному органу может позволить обеспечить полное рассмотрение вопросов, затронутых на Конференции. Представляемая таким образом информация обеспечивает широкое распространение среди общественности сведений об этих актах, в чем и заключается конечная цель обязательства о представлении.<sup>9</sup>
- ф) e) Если акты не требуют принятия мер законодательного характера, желательно было бы, в целях полной реализации цели обязательства о представлении, которая заключается в информировании общественности о конвенциях и рекомендациях, также представлять данные акты на рассмотрение парламентского органа.<sup>10</sup>

### И. III. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА О ПРЕДСТАВЛЕНИИ

- a) В соответствии с положениями статьи 19 Устава МОТ, обязательство о представлении компетентным органам власти распространяется на все акты, принимаемые на Конференции, без каких бы то ни было исключений и различий в отношении конвенций, включая протоколы, и рекомендаций.<sup>11</sup>
- b) ~~«С другой стороны, обязательство о представлении компетентным органам власти не подразумевает, что правительства должны предлагать ратификацию или применение рассматриваемого акта. Правительства пользуются полной свободой в отношении характера вносимых предложений, касающихся конвенций и рекомендаций, представляемых компетентным органам власти».~~
- b) Обязательство о представлении считается выполненным только когда акт, принятый на Конференции, представлен парламенту и когда органы власти, обладающие соответствующей компетенцией, принимают решение по данному вопросу.<sup>12</sup>
- c) С другой стороны, правительства пользуются полной свободой в отношении содержания формулируемых ими предложений и дальнейших действий, которые они сочтут целесообразным принять в отношении актов, принятых на Конференции. Обязательство о представлении не подразумевает предложения о ратификации конвенций и протоколов или о принятии рекомендаций.<sup>13</sup>

### И. IV. ФОРМА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ

- a) Принимая во внимание, что цель положений статьи 19 Устава заключается прежде всего в обеспечении принятия решения компетентными органами власти, представление конвенций и рекомендаций этим органам должно всегда сопровождаться

<sup>7</sup> МКТ, 88-я сессия (2000 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 114.

<sup>8</sup> МКТ, 64-я сессия (1978 г.), доклад III (часть IV), Общий доклад, п. 124.

<sup>9</sup> МКТ, 92-я сессия (2004 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 87.

<sup>10</sup> МКТ, 57-я сессия (1972 г.), доклад III (часть IV), Общий доклад, п. 137.

<sup>11</sup> МКТ, 64-я сессия (1978 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 129; МКТ, 87-я сессия (1999 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 214.

<sup>12</sup> МКТ, 89-я сессия (2001 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 225.

<sup>13</sup> МКТ, 88-я сессия (2000 г.), доклад III (часть 1A), Общий доклад, п. 120.

заявлением или предложениями, уточняющими позицию правительства в отношении дальнейших действий, касающихся этих актов.<sup>14</sup>

- b) Необходимо принимать во внимание следующие основные положения: а) правительства, представляя конвенции и рекомендации органам законодательной власти, вместе с этими актами или впоследствии направляют информацию о мерах, которые можно было бы принять для их применения, либо предложения о том, чтобы никакие действия не предпринимались в этом плане или чтобы решение было отложено на более поздний срок; б) органы законодательной власти должны иметь возможность провести обсуждение по этому вопросу.<sup>15</sup>

#### ~~IV.~~ V. СРОКИ

а) Для того чтобы компетентные национальные органы власти получали информацию о нормах, принимаемых на международном уровне, по которым может потребоваться принятие мер в каждом государстве-члене для их применения на национальном уровне, процедура представления должна осуществляться как можно раньше и в любом случае в пределах сроков, указанных в статье 19 Устава МОТ.<sup>16</sup>

- b) В соответствии с положениями статьи 19 Устава, процедура представления текстов, принятых на Конференции, компетентным органам власти должна осуществляться в течение года или, в связи с исключительными обстоятельствами, не позднее чем через 18 месяцев после закрытия сессии Конференции. Это положение распространяется не только на унитарные, но и на федеративные государства; для последних срок в 18 месяцев применяется лишь в отношении конвенций и рекомендаций, по которым федеральное правительство считает целесообразным принятие мер со стороны соответствующих входящих в состав государства штатов, провинций или кантонов. Для того чтобы гарантировать соблюдение государствами-членами предписанных сроков, целесообразно, чтобы в информации, направляемой Генеральному директору, указывалась дата, когда решения Конференции были представлены компетентным органам власти.<sup>17</sup>

#### ~~V.~~ VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ

Что касается федеративных государств, то в соответствии с положениями подпункта b) i) пункта 7 статьи 19 Устава, если меры со стороны входящих в состав государства штатов, провинций или кантонов представляются «подходящими», то правительства этих государств должны принять эффективные меры для передачи «соответствующим властям» штатов, провинций или кантонов конвенций и рекомендаций, принятых на Конференции, для принятия законодательных или других мер.<sup>18</sup>

#### VII. ТРЕХСТОРОННИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

а) Государства, которые уже ратифицировали Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), должны проводить

<sup>14</sup> МКТ, 40-я сессия (1957 г.), *Предварительный протокол*, приложение VI, п.45.

<sup>15</sup> МКТ, 42-я сессия (1958 г.), доклад III (часть IV), п. 43.

<sup>16</sup> МКТ, 87-я сессия (1999 г.), доклад III (часть IA), *Общий доклад*, п. 221.

<sup>17</sup> МКТ, 36-я сессия (1953 г.), доклад III (часть IV), п. 46 d).

<sup>18</sup> МКТ, 36-я сессия (1953 г.), доклад III (часть IV), п. 46 e).

эффективные консультации по предложениям, представляемым в парламент вместе с актами, принятыми на Конференции (п. 1 b) ст. 5 Конвенции 144).<sup>19</sup>

- b) Прежде всего, консультации с представительными организациями должны проводиться по характеру предложений.<sup>20</sup>
- c) Для обеспечения эффективности консультаций необходимо, чтобы представители работодателей и работников получили достаточно заблаговременно все элементы, необходимые для формирования своей позиции до того, как правительство примет окончательное решение.<sup>21</sup>
- d) В соответствии с практикой каждой страны, представительным организациям может быть предложено самостоятельно изложить свою позицию относительно мер, которые должны быть приняты в отношении новых актов, тексты которых передаются им для выработки позиции, либо им предоставляется проект предложения правительства. Такие консультации могут осуществляться за счет обмена информацией в письменной форме, либо в рамках компетентного консультативного органа. Правительство не обязано сообщать компетентному органу власти содержание полученных им сведений об этой позиции. Однако эта практика может быть распространена в некоторых странах, в частности, если на основе консультаций принимается официальная позиция компетентного консультативного органа.<sup>22</sup>

#### VI. VIII. ИЗВЕЩЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- a) В соответствии с положениями пункта 2 статьи 23 Устава, информация, направляемая Генеральному директору о передаче актов компетентным органам власти, должна быть доведена до сведения представительных организаций работодателей и работников.<sup>23</sup>
- b) Цель этого положения заключается в том, чтобы позволить профессиональным организациям сформулировать свои собственные замечания по вопросу о дальнейших мерах в отношении представляемых актов.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> МКТ, 92-я сессия (2004 г.), доклад III (часть IA), Общий доклад, п. 89.

<sup>20</sup> МКТ, 88-я сессия (2000 г.), доклад III (часть IB): *Трехсторонние консультации*, п. 85.

<sup>21</sup> МКТ, 88-я сессия (2000 г.), доклад III (часть IA), Общий доклад, п. 115.

<sup>22</sup> МКТ, 88-я сессия (2000 г.), доклад III (часть IB): *Трехсторонние консультации*, п. 86.

<sup>23</sup> МКТ, 36-я сессия (1953 г.), доклад III (часть IV), Общий доклад, п. 46 f).

<sup>24</sup> МКТ, 89-я сессия (2001 г.), доклад III (часть IA), Общий доклад, п. 223.

ВОПРОСНИК

## Унитарные государства

- I. a) Просьба указать компетентный орган или компетентные органы власти по каждому из актов (конвенции, включая протоколы, или рекомендации), в отношении которых запрашивается информация.
- b) Просьба сообщить наименование законодательного органа власти, в соответствии с Конституцией или основным законом вашей страны.
- II. a) Просьба сообщить дату, когда ~~конвенции и рекомендации~~ акты были переданы на рассмотрение компетентных органов власти для разработки на их основе законодательства или принятия мер иного характера.
- b) Просьба сообщить, представило ли правительство в момент передачи на рассмотрение законодательного органа ~~конвенций или рекомендаций~~ актов свои предложения о действиях, которые могут быть предприняты для разработки на их основе законодательства или принятия мер иного характера.
- c) Просьба, по возможности, приложить копии документа или документов, посредством которых ~~конвенции и рекомендации~~ акты были представлены, а также предложения, если таковые были сформулированы, или информацию о них.

III. Если государство-член ратифицировало Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), то просьба сообщить, проводились ли предварительные трехсторонние консультации и какой характер они имели.

~~III-IV.~~ Если компетентным органом или компетентными органами власти принято решение в отношении ~~конвенций и рекомендаций~~ актов, которые были представлены, то просьба сообщить содержание этого решения.

~~IV-V.~~ Если не было возможности представить ~~конвенции и рекомендации~~ акты, то просьба сообщить об исключительных обстоятельствах, которые помешали правительству представить ~~конвенции и рекомендации~~ акты на рассмотрение компетентных органов власти в установленные сроки.

~~V-VI.~~ Просьба сообщить, каким представительным организациям работодателей и работников была передана информация, направленная Генеральному директору.

Просьба сообщить, получили ли вы от заинтересованных организаций работодателей и работников какие бы то ни было замечания относительно мер, которые были приняты или которые следует принять в отношении акта (или актов), о котором (или о которых) идет речь в данной информации.

## Федеративные государства

~~VI-VII.~~ Просьба сообщить в отношении ~~каждой из конвенций и рекомендаций~~ каждого акта, по которому запрашивается информация, считает ли федеральное правительство уместным, исходя из особенностей конституционной системы государства, принятие мер на федеральном уровне, или напротив, оно считает, что по всем или по некоторым положениям следует принять меры на уровне штатов, провинций или кантонов, входящих в состав данного государства.

~~VI-VIII.~~ В первом случае (меры на федеральном уровне), просьба представить запрашиваемую информацию в разделе «Унитарные государства», пункты I-VVI.

~~VIII~~.IX. Во втором случае (меры, принимаемые на уровне штатов, провинций или кантонов, входящих в состав государства, по всем или некоторым положениям), просьба сообщить, какие меры были приняты, чтобы представить ~~каждую конвенцию и рекомендацию~~ каждый акт, в отношении которого запрашивается информация, на рассмотрение соответствующих федеральных органов власти или органов власти, входящих в состав государства штатов, провинций или кантонов с целью разработки законодательства или принятия мер иного характера, а также представить сведения об органах власти, которые считаются подходящими, и о мерах, принятых этими органами власти.

X. Если государство-член ратифицировало Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144), то просьба сообщить, проводились ли предварительные трехсторонние консультации и каким был характер этих консультаций.

XI. Просьба сообщить, каким представительным организациям работодателей и работников была передана информация, направленная Генеральному директору.

Просьба сообщить, получили ли вы от заинтересованных организаций работодателей и работников какие бы то ни было замечания относительно мер, которые были приняты или которые следует принять в отношении акта (или актов), о котором (или о которых) идет речь в данной информации.

## Приложение II

[Добавленный текст подчеркнут, а исключаемый текст ~~зачеркнут~~.]

### Регламент, касающийся процедуры рассмотрения представлений в соответствии со статьями 24 и 25 Устава МОТ

#### **Общие положения**

##### Статья 1

Если Международному бюро труда делается представление в соответствии со статьей 24 Устава Организации, то Генеральный директор подтверждает его получение и информирует правительство, в отношении которого сделано это представление.

#### **Приемлемость представления**

##### Статья 2

1. Генеральный директор незамедлительно доводит представление до сведения должностных лиц Административного совета.
2. Представление считается приемлемым при соблюдении следующих условий:
  - a) оно должно быть направлено Международному бюро труда в письменной форме;
  - b) оно должно исходить от профессиональной организации работодателей или работников;
  - c) оно должно содержать конкретную ссылку на статью 24 Устава Организации;
  - d) оно должно касаться государства-члена Организации;
  - e) оно должно содержать ссылку на конвенцию, стороной которой является государство-член, в отношении которого сделано представление; и
  - f) в нем должно быть указано, в связи с каким положением государство-член, в отношении которого оно подано, не обеспечивает в рамках своей юрисдикции эффективного применения соответствующей конвенции.
3. Должностные лица докладывают Административному совету о приемлемости представления по форме.
4. При вынесении решения относительно приемлемости представления на основе доклада своих должностных лиц, Административный совет не ведет обсуждения представления по существу.

#### **Передача представления в комитет**

##### Статья 3

1. Если Административный совет решает на основании доклада своих должностных лиц, что представление является приемлемым, то он учреждает комитет для его рассмотрения, состоящий из членов Административного совета, избранных в равном количестве от групп, представляющих правительства, работодателей и работников. Членом этого комитета не может быть любой представитель или любой гражданин государства, в отношении которого сделано представление, и ни одно лицо, занимающее официальную должность в профессиональной организации работодателей или работников, которая внесла представление.

2. Независимо от положений пункта 1 настоящей статьи, если представление, которое Административный совет считает приемлемым, касается конвенции о правах профсоюзов, то оно может быть передано Комитету по свободе объединения для его рассмотрения в соответствии со статьями 24 и 25 Устава.
3. Независимо от положений пункта 1 настоящей статьи, если представление, которое Административный совет считает приемлемым, касается фактов и утверждений, схожих с фактами и утверждениями, которые уже были предметом предыдущего представления, то Административный совет может отложить назначение комитета для рассмотрения этого нового представления до тех пор, пока Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций не сможет рассмотреть последующие меры по выполнению рекомендаций, принятых Административным советом по поводу предыдущего представления.
- 3.4. Заседания комитета, назначенного Административным советом в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, проводятся в закрытом режиме и вся процедура рассмотрения в комитете носит конфиденциальный характер.

## **Рассмотрение представления в комитете**

### Статья 4

1. В ходе рассмотрения представления комитет может:
  - a) просить организацию, которая внесла представление, представить дополнительную информацию в течение установленного комитетом периода времени;
  - b) направить представление правительству, в отношении которого оно сделано, не предлагая при этом правительству сделать в ответ какое-либо заявление;
  - c) направить представление (включая всю дополнительную информацию, представленную организацией, которая внесла представление) правительству, в отношении которого оно сделано, и предложить данному правительству сделать по этому вопросу заявление в течение периода времени, установленного комитетом;
  - d) по получении заявления от соответствующего правительства, просить это правительство представить дополнительную информацию в течение периода времени, установленного комитетом;
  - e) предложить представителю организации, которая внесла это представление, явиться на заседание комитета для сообщения дополнительной информации в устной форме.
2. Комитет может продлить любой предельный срок, установленный в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи, в частности, по просьбе соответствующей организации или правительства.

### Статья 5

1. Если комитет предлагает соответствующему правительству сделать заявление в отношении представления или представить дополнительную информацию, то правительство может:
  - a) передать такое заявление или такую информацию в письменной форме;
  - b) просить комитет заслушать представителя правительства;
  - c) просить, чтобы представитель Генерального директора посетил его страну для получения на основе прямых контактов с компетентными органами или организациями информации в отношении представления с целью ее передачи комитету.

### Статья 6

После завершения рассмотрения в комитете представления по существу, он представляет доклад Административному совету, в котором излагает меры, принятые им для рассмотрения представления, представляет свои заключения по поднятым в представлении вопросам и формулирует свои рекомендации в отношении решений, которые должны быть приняты Административным советом.

## **Рассмотрение представления в Административном совете**

### Статья 7

1. При рассмотрении в Административном совете доклада его должностных лиц о приемлемости представления и доклада комитета по вопросам существа, соответствующему правительству, если оно еще не представлено в Административном совете, предлагается направить представителя для участия в его заседаниях при рассмотрении данного вопроса. Правительство заблаговременно уведомляет о дате рассмотрения данного вопроса.
2. Этот представитель имеет право выступать в соответствии с теми же условиями, что и член Административного совета, но не имеет права голоса.
3. Заседания Административного совета, на которых рассматриваются вопросы, относящиеся к представлению, проводятся в закрытом режиме.

### Статья 8

Если Административный совет решает опубликовать представление и заявление, сделанное в ответ на это представление, если оно поступило, то он принимает решение относительно формы и даты публикации. Подобная публикация является завершением процедуры в соответствии со статьями 24 и 25 Устава.

### Статья 9

Международное бюро труда извещает о решениях Административного совета соответствующее правительство и организацию, которая внесла представление.

### Статья 10

Если представление по смыслу статьи 24 Устава Организации направляется Административному совету, то он может в любое время, в соответствии с пунктом 4 статьи 26 Устава, применить против соответствующего правительства и в отношении конвенции, эффективное соблюдение которой оспаривается, процедуру рассмотрения жалобы, предусмотренную в статье 26 и последующих статьях Устава.

## **Представления против государств, не являющихся членами Организации**

### Статья 11

В случае внесения представления против государства, которое не является более членом Организации, в отношении конвенции, стороной которой оно по-прежнему является, то в соответствии с пунктом 5 статьи 1 Устава применяется процедура, предусмотренная настоящим Регламентом.

## Приложение III

### Регламент, касающийся процедуры рассмотрения представлений в соответствии со статьями 24 и 25 Устава МОТ

#### **Вступительные замечания**

1. Регламент, касающийся процедуры рассмотрения представлений, был принят на 56-й сессии Административного совета (январь 1932 г.). На 82-й сессии Административного совета (1938 г.) были внесены некоторые изменения в положения, касающиеся формы, а на 212-й сессии Административного совета (февраль-март 1980 г.) был осуществлен пересмотр этого Регламента.
2. Принимая новые поправки на своей [291-й сессии (ноябрь 2004 г.)], Административный совет постановил предварить этот Регламент данными Вступительными замечаниями. В них приводится краткое содержание различных этапов процедуры и указываются возможности, предоставляемые Административному совету на различных этапах осуществления этой процедуры в соответствии с Регламентом и показателями, вытекающими из работы, связанной с его подготовкой, а также из решений и практической деятельности Административного совета.
3. Регламент состоит из шести разделов, пять из которых соответствуют основным этапам процедуры, а именно: i) получение представления Генеральным директором; ii) рассмотрение вопроса о приемлемости представления; iii) принятие решения о его направлении на рассмотрение комитета; iv) рассмотрение представления в комитете; и v) рассмотрение представления в Административном совете. Шестой раздел Регламента касается применения этой процедуры в особых случаях, связанных с представлением, направленным против государства, не являющегося членом Организации.

#### **Общее положение**

4. Статья 1 Регламента касается получения представления Генеральным директором МОТ, который информирует об этом соответствующее правительство, в отношении которого оно сделано.

#### **Приемлемость представления**

5. Рассмотрение вопроса о приемлемости связано с проверкой предварительных условий, которые должны быть соблюдены, прежде чем Административный совет сможет приступить к рассмотрению обоснованности представления и разработке рекомендаций.
6. Рассмотрение вопроса о приемлемости поручается, в первую очередь, должностным лицам Административного совета, которым Генеральный директор передает все материалы, связанные с представлением. Предложение должностных лиц Административного совета о приемлемости направляется Административному совету, который и принимает окончательное решение. В соответствии с Регламентом, на данном этапе Административный совет не может обсуждать существо самого представления, однако выводы должностных лиц относительно его приемлемости могут быть предметом обсуждения.
7. В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Регламента, МБТ предлагает заинтересованному правительству направить своего представителя для участия в этих обсуждениях, если данное правительство не является членом Административного совета.
8. Условия приемлемости представления перечислены в пункте 2 статьи 2 Регламента. Четыре условия касаются формы подачи представления (подпункты a), c), d) и e) пункта 2), в то время как два других условия могут потребовать более углубленного изучения представления. Они касаются характера профессиональной организации, которая вносит

представление, с одной стороны (подпункт b) пункта 2), и уточнения деталей, касающихся предмета представления, с другой стороны (подпункт f) пункта 2).

Представление должно исходить от профессиональной организации работодателей или работников (п. 2 b) ст. 2 Регламента).

9. Административный совет может руководствоваться следующими принципами при применении этого положения:

- право на внесение представлений в Международное бюро труда предоставляется любой профессиональной организации работодателей и работников без каких-либо ограничений. В Уставе не предусматривается никаких условий, связанных с количественным составом или национальной принадлежностью таких организаций. Процедура представления является открытой для любой профессиональной организации, независимо от количества ее членов и страны расположения ее штаб-квартиры. Речь вполне может идти как о сугубо местной организации, так и о национальной или международной организации.<sup>1</sup>
- Административный совет должен оценить в условиях полной свободы подлинный характер организации, направившей представление. В этой связи Административный совет должен применять критерии, которыми до настоящего времени руководствовалась МОТ в своей общей политике, а не критерии, которые установлены национальным законодательством государств.<sup>2</sup>
- Административный совет должен объективно рассмотреть вопрос о том, действительно ли организация, направившая представление, обладает качествами «профессиональной организации» по смыслу положений Устава и Регламента. Роль Административного совета в каждом конкретном случае заключается в том, чтобы независимо от используемой терминологии и названия, выбор которого может быть обусловлен обстоятельствами, определить, является ли организация, от которой поступило представление, «профессиональной организацией работодателей или работников» в прямом смысле этих слов. В частности, Административный совет, при рассмотрении профессионального характера организации, не может руководствоваться каким бы то ни было национальным определением термина «профессиональная организация».<sup>3</sup>

10. Кроме того, Административный совет мог бы применять *mutatis mutandis* принципы, разработанные Комитетом по свободе объединения по вопросу о приемлемости жалоб, подаваемых организациями в связи с нарушением профсоюзных свобод. Эти принципы сформулированы следующим образом:

*Комитет (по свободе объединения) на своем первом заседании в январе 1952 года (см. 1-й доклад, Общие замечания, п. 28) сформулировал принцип, в соответствии с которым он располагает полной свободой для принятия решения о том, можно ли рассматривать организацию в качестве профессиональной организации работодателей или работников в соответствии с положениями Устава МОТ, и он не считает себя связанным какими бы то ни было национальными определениями этого термина.*

*Комитет не считает, что жалоба является неприемлемой только на том основании, что правительство, на которое подана жалоба, распустило или намерено распустить организацию, от имени которой направлена жалоба, или потому, что лицо или лица, подавшие жалобу, получили убежище за границей.*

<sup>1</sup> Проект регламента, касающегося применения статей 409, 410, 411, параграфы 4 et 5 Мирного договора, пояснительная записка МБТ, представленная Комитету по регламенту Административного совета на его 56-й сессии (1932 г.).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Представление, сделанное от имени лейбористской партии Маврикия, в отношении применения отдельных международных трудовых норм на Острове Маврикий, Доклад Комитета Административного совета (принятого Административным советом на его 79-й сессии), МБТ, *Bulletin Officiel*, Vol. XXII (1937 г.) стр. 71-72, пп. 6-7.

*Факт отсутствия регистрации профсоюзного устава, вопреки требованиям национального законодательства, не служит основанием для того, чтобы считать жалобу неприемлемой, так как, в соответствии с принципами свободы объединения, работники имеют право создавать по своему выбору профессиональные организации без предварительного разрешения.*

*Отсутствие официального признания организации не может служить основанием для отказа в рассмотрении обвинений, если из жалобы ясно, что эта организация фактически существует.*

*В тех случаях, когда Комитету поручается рассмотрение жалобы, поданной организацией, о которой у него нет точной информации, Генеральный директор уполномочен просить эту организацию представить ему дополнительные сведения о численности ее членского состава, уставных положениях, национальных и международных филиалах, а также, в более общем плане, запросить любую полезную информацию, которая при рассмотрении вопроса о приемлемости жалобы, может улучшить понимание подлинного характера организации, подавшей жалобу.*

*Комитет принимает жалобы, представленные лицами, которые просят не раскрывать их фамилии или источник их жалоб из-за опасения подвернуться преследованиям, только после того, как Генеральный директор, ознакомившись с жалобой, проинформирует Комитет о том, что она содержит серьезные обвинения, которые ранее Комитетом не рассматривались. Комитет может в этом случае рассмотреть вопрос о дальнейшей процедуре изучения подобных жалоб.<sup>4</sup>*

В представлении должно быть указано, в связи с каким положением государство-член, в отношении которого оно подано, не обеспечивает в рамках своей юрисдикции эффективного применения соответствующей конвенции (п. 2 f) ст. 2 Регламента)

11. При рассмотрении данного условия о приемлемости, особое значение придается положениям пункта 4 статьи 2 Регламента, в соответствии с которыми, принимая решение по вопросу о приемлемости на основе доклада своих должностных лиц, Административный совет не ведет дискуссии по существу представления. Вместе с тем важно, чтобы представление имело достаточно точный характер, чтобы позволить должностным лицам Административного совета надлежащим образом обосновать свое предложение, вносимое на рассмотрение Административного совета.

### **Направление на рассмотрение комитета**

12. Если Административный совет принимает на основании доклада своих должностных лиц решение о том, что представление является приемлемым, то он, как правило, назначает трехсторонний комитет, которому поручается рассмотрение этого представления (п. 1 ст. 3). Однако в зависимости от содержания представления и при соблюдении некоторых условий у Административного совета могут быть и другие варианты решений:
  - a) если представление касается конвенции о правах профсоюзов, то Административный совет может принять решение о направлении его в Комитет по свободе объединения для рассмотрения в соответствии со статьями 24 и 25 Устава МОТ (п. 2 ст. 3);
  - b) если представление касается фактов и утверждений, схожих с фактами и утверждениями, которые уже были предметом предыдущего представления, то Административный совет может отложить назначение комитета для рассмотрения этого нового представления до тех пор, пока Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций не сможет рассмотреть последующие меры по выполнению

<sup>4</sup> См. пп. 35-40 действующей процедуры рассмотрения жалоб о нарушении принципа свободы объединения в рамках Комиссии по расследованию и примирению и в рамках Комитета по свободе объединения (*La liberte syndicale, Recueil des decisions et de principes du Comite de la liberte syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrieme edition, 1996, annex I).

рекомендаций, принятых Административным советом по поводу предыдущего представления (п. 3 ст. 3).

13. В соответствии с установившейся практикой, доклад должностных лиц Административного совета о приемлемости представления содержит также рекомендацию относительно направления этого представления на рассмотрение комитета. В функции Административного совета входит назначение членов трехстороннего комитета, принимая во внимание условия, содержащиеся в пункте 1 статьи 3.

### **Рассмотрение представления в комитете**

14. В соответствии со статьей 6, трехсторонний комитет, которому поручается рассмотрение представления, должен представить заключения по вопросам, поднимаемым в представлении, и сформулировать рекомендации в отношении решения, которое должен принять Административный совет. Комитет рассматривает обоснованность утверждений автора представления, в соответствии с которыми соответствующее государство-член не обеспечивает эффективного применения конвенции или конвенций, ратифицированных этим государством-членом и обозначенных в представлении.
15. Полномочия, которыми наделяется трехсторонний комитет для проведения расследования по представлению, изложены в статье 4. Статья 5 касается прав соответствующего правительства сделать заявление по предмету представления, когда это будет ему предложено комитетом.
16. Кроме того, комитет может применять *mutatis mutandis* два принципа, разработанных Комитетом по свободе объединения:
- a) при установлении фактов, на которых строится представление, комитет может исходить из того, что правительству порой трудно и даже невозможно подробно осветить события, которые имели место в далеком прошлом, хотя для рассмотрения представления не установлено никаких сроков давности;<sup>5</sup>
  - b) при выработке рекомендаций в отношении решения, которое должен принять Административный совет, комитет может учитывать интересы, которыми руководствовалась организация, направившая представление, в отношении ситуации, ставшей причиной подачи представления. Такие интересы существуют, когда представление поступает от национальной организации, непосредственно заинтересованной в данном вопросе, от международных организаций работодателей или работников, имеющих консультативный статус при МОТ, или от других международных организаций работодателей или работников, если представление касается вопросов, непосредственно затрагивающих их членские организации.<sup>6</sup>

### **Рассмотрение представления в Административном совете**

17. На основе доклада трехстороннего комитета Административный совет рассматривает поднимаемые в представлении вопросы по существу, а также меры, которые необходимо предпринять в связи с ними. В статье 7 излагаются условия, в соответствии с которыми правительство, в отношении которого внесено представление, может принимать участие в обсуждении.
18. В Регламенте напоминается и уточняется, что в соответствии с Уставом МОТ, Административный совет может принять два типа решений, если он считает представление обоснованным, при том понимании, что он вправе принимать или не принимать эти меры:
- a) в соответствии с условиями, предусмотренными в статье 25 Устава МОТ, Административный совет может опубликовать полученное представление, а также

<sup>5</sup> Там же, п. 67.

<sup>6</sup> Там же, п. 34.

ответ правительства, в отношении которого оно поступило, если таковой получен; в этом случае Административный совет определяет также форму и дату этой публикации;

- b) Административный совет может в любое время, в соответствии с пунктом 4 статьи 26 Устава МОТ, применить против соответствующего правительства и в отношении конвенции, эффективное применение которой оспаривается, процедуру рассмотрения жалобы, предусмотренную в статье 26 и в последующих статьях (статья 10 Регламента).

19. Кроме того, Административный совет может принять решение о направлении вопросов, касающихся реализации рекомендаций Административного совета правительством, против которого выдвигаются обвинения, на рассмотрение Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Последний рассматривает меры, принимаемые правительством для реализации положений конвенций, участником которых оно является и в отношении которых были приняты рекомендации Административным советом.

### ***Представление в отношении государства, не являющегося членом Организации***

20. В статье 11 Регламента содержится уточнение о том, что представление в отношении государства, которое более не является членом Организации, также может рассматриваться в соответствии с Регламентом, на основе положений пункта 5 статьи 1 Устава МОТ, которые гласят, что выход государства из Организации не влияет на сохранение обязательств, вытекающих из ратифицированных им конвенций или относящихся к ним.