



ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Функционирование директивных органов**b) Административный совет****Введение**

1. Последний официальный анализ функционирования Административного совета проводился в 1990-93 годах. В результате реформ того времени были упразднены десятидневные заседания в мае и установлена действующая ныне структура комитетов, равно как и принята процедура, позволяющая оперативно рассматривать доклады комитетов. Обсуждение вопросов, касающихся пересмотра порядка работы и структуры Административного совета и его комитетов, продолжалось на протяжении некоторого времени в неформальном порядке, а затем соответствующий пункт официально был внесен в повестку дня 288-ой сессии Административного совета в ноябре 2003 года. В настоящем документе рассматривается *положение дел* в отношении решений и достигнутого взаимопонимания в ходе этих дискуссий и по докладам, касающимся принятых последующих мер.
2. Консультации по данному вопросу были также проведены в январе-феврале 2004 года с представителями правительств и групп работодателей и работников. В марте 2004 года Административный совет принял к сведению и одобрил практические меры и предложения, включенные в документ, представленный Бюро,¹ отметил высказанные мнения и согласился с тем, что консультации необходимо продолжить в целях изыскания наиболее целесообразных путей решения имеющихся проблем. Устный отчет о развитии ситуации был представлен Административному совету в ноябре 2004 года. В ходе всего этого процесса указывалось на то, что любые реформы должны вести к возможной экономии средств или же вовсе не влиять на размеры затрат, а также позволить в дальнейшем рациональнее использовать время и другие ресурсы, выделяемые для проведения сессий Административного совета.

Акцент на вопросы управления

3. Подчеркивалось, что совершенствование методов управления является основной задачей и обязанностью Административного совета. Достигнут широкий консенсус о том, что Административный совет должен в полной мере выполнять свою роль высшего директивного органа Организации между сессиями Международной конференции труда и иметь возможность надлежащим образом добиваться решения всех ее

¹ GB.289/3/2(Rev.)

стратегических задач. Он должен разрабатывать взвешенные и продуманные политические рекомендации благодаря принятию строго ориентированных политических решений. С точки зрения этой директивной функции принятия решений основными элементами являются трипартизм и более тесные взаимосвязи между представителями правительств и группами работодателей и работников. Подтверждена была также роль Административного совета в области контроля за соблюдением и применением международных трудовых норм (включая процедуру, касающуюся деятельности Комитета по свободе объединения и статей 24, 26 и 33 Устава).

4. Роль Административного совета в качестве директивного органа еще более усиливается благодаря проведению конкретных политических дискуссий. Такие дискуссии должны проводиться с должной подготовкой и вести к принятию решений о дальнейших действиях. Было высказано мнение, что целесообразно было бы отвести определенное время для политических дискуссий в рамках программы работы Административного совета. Хотя эта идея была встречена весьма благосклонно, возникли вопросы относительно критериев отбора тем. Было признано, что политические дискуссии проводятся, как это и требуется, в комитетах и в рамках Рабочей группы по социальным аспектам глобализации и что вопросы, заслуживающие всеобъемлющего обсуждения в Административном совете, могли бы определяться комитетами или на пленарном заседании. В любом случае, официально должен быть решен вопрос об отборе конкретных тем и о методах их подготовки. Была поддержана идея о том, что политические дискуссии должны проводиться не ради самих дебатов; любой отобранный для обсуждения политический вопрос должен в первую очередь содействовать совершенствованию методов управления и повышению директивной роли Административного совета. Должностные лица Административного совета и его комитетов могли бы учитывать это при принятии собственных повесток дня. Отмечалось, что в случае, если на конкретной сессии принимается решение о проведении политической дискуссии, остальные пункты повестки дня должны быть пересмотрены во имя обеспечения того, чтобы политические дебаты не привели к увеличению продолжительности сессии и, следовательно, к росту затрат на нее.
5. Административный совет в качестве директивного органа МОТ нуждается в соответствующем балансе между вопросами, связанными с принятием решений, и информационными вопросами, чтобы Административный совет или его комитеты не оказались «завалены» массой информационных документов. Весьма тщательно надо подходить к определению формы и характера информации, требующейся для эффективного проведения сессий Административного совета и обеспечения его роли контрольного органа. Это проблемный вопрос как для Административного совета, так и для его комитетов. Прозвучало также предложение сократить продолжительность дискуссий по вопросам, представляемым для информации, ограничив их лишь такими вопросами, которые ставятся группой или целым рядом членов Административного совета, или же в принципе проводить такое обсуждение на более позднем этапе либо после того, как будут исчерпаны вопросы повестки дня, включающие пункты для принятия решений, либо пойдя на включение соответствующего вопроса в повестку дня следующей сессии. Порядок обсуждения информационных документов, которого следует придерживаться, должен устанавливаться председателем каждого комитета после консультаций с заместителями председателя в каждом отдельном случае по-своему.

Оптимальное использование времени

6. Просматриваются дополнительные возможности и для более рационального использования выделяемого времени. Постоянное внимание следует уделять тому, чтобы

без задержек начинать все заседания. Было высказано мнение, что члены Административного совета должны прилагать максимум усилий, учитывая указания со стороны председателя, к тому, чтобы их выступления были лишены повторов, поздравительные заявления были достаточно короткими, а некрологи, хотя к ним и следует относиться с должным уважением, не были слишком затянуты. Кажется, была достигнута договоренность относительно того принципа, что если представитель группы выступил от имени какого-либо члена группы, этот последний член группы должен получать право голоса лишь в случае, если он/она имеет дополнительные замечания по существу.

7. В максимально возможной мере порядок рассмотрения вопросов повестки дня должен быть известен заблаговременно, при этом все существенные изменения должны обсуждаться с группами.
8. Завершение работы во второй половине дня в четверг вместо пятницы (к обеденному времени) не дает экономии средств для МБТ, поскольку оплата всех услуг по контрактам и подрядам предусмотрена на полный запланированный период проведения сессии. Тем не менее, не исключена возможность, с одобрения должностных лиц и с учетом объемов повестки дня, планирования окончания сессии в отдельных случаях в четверг, что позволило бы добиться соответствующей экономии средств.

Информационная технология

9. В настоящее время МБТ работает над вводом в эксплуатацию на ноябрьской сессии 2005 года электронного оборудования, закупленного для системы электронного голосования на Международной конференции труда, что позволило бы обеспечить электронный доступ к обсуждаемым документам, а также доступ к системе Интернет. Единственным серьезным препятствием на пути более широкомасштабного использования этих средств является доступ к постоянным источникам электроснабжения, поскольку батареи, питающие их, имеют лишь ограниченный срок действия.

Документация

10. Основная проблема заключается в объемах документации и необходимости дальнейшего ее сокращения. Документы должны быть четкими, краткими и сконцентрированными, быть выдержаны в строгом стиле, а более объемные документы должны сопровождаться аналитическими резюме. Документы следует готовить и рассылать заблаговременно до начала работы совещаний, с тем чтобы участники и группы могли в полном объеме ознакомиться с ними. Возможно, есть необходимость прекратить подготовку отдельных документов, не предусматривающих принятия решений и не являющихся ключевыми для основополагающих функций Административного совета. Электронная рассылка документов должна быть эффективной и призвана улучшить процесс подготовки к сессии членов Административного совета.
11. Вполне возможен дифференцированный подход к публикации, рассылке и рассмотрению документов в зависимости от их содержания в рамках как комитетов, так и Административного совета. Например, документы могли бы иметь соответствующую пометку в зависимости от их статуса («действия», «политические рекомендации» или «информация») и можно было бы разработать правила, регулирующие порядок их внесения и обсуждения. Аналогично этому при составлении повесток дня приоритет мог бы отдаваться вопросам в соответствии с их статусом, с тем чтобы отведенное время можно было бы в первую очередь использовать для обсуждения первых двух категорий, а на замечания по всем документам информационного характера выделялось бы лишь ограниченное время.

12. К настоящей сессии Административного совета был разработан новый подход, заключающийся в том, что протоколы заседаний и протокол решений были объединены в единый документ в целях сохранения последовательности и эффективности.
13. Не ущемляя точности и объемов информации, содержащейся в них, протоколы Административного совета и доклады комитетов должны носить скорее характер краткого отчета, чем дословной стенограммы. Соответствующие рекомендации были высказаны в адрес стенографистов и составителей протоколов.

Отбор вопросов для включения в повестку дня сессии Конференции

14. Область, нуждающаяся в дальнейшем совершенствовании – это то, каким образом Административный совет отбирает вопросы для включения в повестку дня предстоящих сессий Конференции. Обсуждение этого вопроса на пленарных заседаниях Административного совета, как правило, требует длительного времени и не позволяет достаточно глубоко изучить его. Было указано на целесообразность того, чтобы все группы имели возможность проводить предварительное обсуждение, чтобы с их мнениями в первую очередь мог ознакомиться Административный совет. До возможного второго обсуждения и принятия решений представители и координаторы групп могли бы совместно обсудить этот вопрос, чтобы добиться договоренности. Как правило, это бы затронуло дискуссии на мартовских сессиях, на которых обычно принимаются окончательные решения о повестках дня сессий Конференции. Можно было бы поручить МБТ предпринять меры по поощрению таких консультаций. Высказывалось также мнение, что вместо того, чтобы автоматически откладывать все отвергнутые вопросы на следующий год, Административный совет мог бы высказываться по поводу того, какие предлагаемые вопросы он считал бы нужным снять с обсуждения, с тем чтобы в дальнейшем вновь вернуться к ним в ходе последующего обсуждения, и отмечал вопросы, которые, по его мнению, нуждаются в дальнейшей проработке и анализе, в результате чего к ним можно было бы вернуться на более позднем этапе.

Роль комитетов и их повестки дня

15. Отличительная особенность современной структуры Административного совета заключается в том, что его комитеты проводят свои заседания до пленарных заседаний. Такой порядок оказался весьма целесообразным и эффективным. Следует подчеркнуть важность работы комитетов в качестве неотъемлемой части сессии Административного совета. Это требует того, чтобы в работе комитетов принимали участие достаточно высокопоставленные представители, поскольку вопросы, обсуждаемые в комитетах, впоследствии вносятся на рассмотрение пленарных заседаний для принятия решений, но не позволяют открывать новые дискуссии по существу. На пленарных заседаниях, как правило, не обсуждаются повторно вопросы, освещенные в докладах комитетов. Единственным исключением является Комитет по свободе объединения, чей доклад представляется Административному совету на обсуждение.
16. Были высказаны предложения о возможном проведении мероприятий и дискуссий, которые бы могли вызвать заинтересованность высокопоставленных политических руководителей национальных государств, приезжающих лишь на одну неделю сессии. Тем не менее, такие мероприятия могли бы отвлечь Административный совет от выполнения своих основных функций и поэтому никаких предложений на этот счет поддержано не было.

17. Что касается отбора вопросов для включения в повестку дня того или иного комитета, его должностные лица в процессе консультаций с правительственными координаторами должны определять повестку дня своих заседаний на следующую сессию до того, как они покинут Женеву. Эти решения принимаются с учетом времени, выделяемого на заседания, и возможностями письменного перевода. Очевидно, необходимо придерживаться определенной гибкости, которая позволяла бы должным образом реагировать на возникающие непредвиденные важные вопросы. Внесение изменений в повестку дня на позднем этапе предполагает проведение консультаций с должностными лицами соответствующего комитета и самого Административного совета. При анализе ситуации должностные лица смогут определить вопросы, которые следовало бы обсуждать ежегодно лишь один раз, а не дважды. Избежать повторного обсуждения помогли бы также более совершенное планирование, постановка приоритетов и проработка вопросов, предлагаемых для включения в повестку дня комитетов.
18. Высказывалось мнение, что комитеты могли бы более эффективно планировать свою работу в том случае, если заседания должностных лиц всех комитетов проводились бы в самом начале недели работы того или иного комитета, с тем чтобы у них была возможность ближе ознакомиться с обсуждаемыми вопросами, усилить координацию и избежать параллелизма в работе. Хотя теоретически такое предложение заслуживает внимания, оно имеет важные практические и финансовые последствия, включая требование того, чтобы должностные лица комитета присутствовали на заседаниях с самого начала недели работы комитетов.

Структура комитетов

19. Структура комитетов должна соответствовать основному назначению Административного совета в отношении методов управления основополагающей деятельностью МБТ и контроля за ней. Подчеркивалась необходимость для Административного совета должным образом охватывать все стратегические задачи. Выполнение функций эффективного контроля означает, что на пленарных заседаниях Административного совета и его комитетов должны обсуждаться вопросы, касающиеся всех четырех стратегических задач. Поднимались вопросы относительно того, в какой мере современная структура комитетов позволяет проводить обсуждение вопросов, касающихся стратегических задач в области социальной защиты и социального диалога. Выход, как представляется, заключается в расширении мандата действующего ныне Комитета по отраслевым и техническим совещаниям и связанным с ними вопросам (Комитет STM) и включение в сферу его полномочий других вопросов, связанных с социальным диалогом. Предложения, касающиеся расширения сферы полномочий этого Комитета, будут сформулированы в июне 2005 года, когда новый Административный совет будет учреждать свои комитеты.
20. Что касается социальной защиты, рассматривались две альтернативные возможности: заблаговременное установление порядка проведения заседаний Комитета по занятости и социальной политике (Комитета ESP) с учетом отдельных повесток дня в отношении занятости и социальной защиты с принятием решения об установлении расписания проведения заседаний, которые бы охватывали тот или другой вопрос, либо формирование двух отдельных комитетов по занятости и по социальной защите. Последняя альтернативная возможность имела бы финансовые и другие последствия для Административного совета. Это имело бы также последствия для членов Административного совета и групп в отношении эффективности их участия в дискуссиях Комитета. Комитет ESP принял на ноябрь 2004 года и на текущую сессию следующую схему обсуждения вопросов: занятости – в течение двух заседаний и проблем социальной защиты – в ходе третьего отдельного заседания.

21. На текущей сессии Административный совет получит рекомендации Подкомитета по многонациональным предприятиям (MNE) в отношении структуры его членского состава. В случае ее утверждения эта новая структура будет применяться начиная с июня 2005 года в новом Административном совете при условии, что заседания этого Подкомитета будут спланированы так, чтобы не увеличились общие расходы на них.
22. Была также достигнута договоренность о том, что параллельно с любыми заседаниями в рамках Комитета по программе, финансовым и административным вопросам (Комитета PFA) заседания других комитетов проводиться не будут. В целях завершения своей работы другие комитеты должны будут проводить заседания, по крайней мере в определенных пределах, одновременно с заседаниями Комитета PFA, однако должны быть приложены усилия к тому, чтобы повестка дня того или иного комитета позволяла отдельным членам Административного совета и небольшим делегациям в полной мере принимать участие в основных дискуссиях этого ведущего Комитета.
23. В настоящее время в Комитете по техническому сотрудничеству проводится обсуждение ряда вопросов, связанных с его деятельностью. Вопросы, касающиеся ИПЕК, также были предметом ряда замечаний, предложений и решений в связи с оценкой данной программы Административным советом. Впредь Комитет по техническому сотрудничеству будет обсуждать доклад руководящего комитета ИПЕК ежегодно лишь на мартовской сессии, а не дважды в год. В настоящее время руководящий комитет, носящий трехсторонний характер и с правительственной стороны включающий представителей стран-доноров и стран-получателей помощи, проводит свои заседания в ноябре месяце. Формально его заседания проводятся не в рамках сессии Административного совета. В прошлом устный отчет Комитету по техническому сотрудничеству представлялся на ноябрьской сессии, а письменный доклад тому же Комитету направлялся в марте месяце. В ноябре 2004 года была прекращена практика представления устного отчета.

Сведение воедино правил, регламентирующих работу Административного совета

24. Административный совет предложил также МБТ подготовить предложения, касающиеся подготовки акта, который бы включал правила регламента и практику, касающиеся состава, структуры и процедур Административного совета. В настоящее время такая информация не включена в единый документ. Некоторые из правил отражают традиционную практику или договоренности, конкретно не нашедшие отражения ни в одном из юридических документов (региональное распределение мест в группе правительственных делегатов; то, в какой мере доклады комитетов могут обсуждаться Административным советом; роль должностных лиц Административного совета и т.д.), скорее они включены в целый ряд документов или на них распространяются решения либо Конференции, либо Административного совета. Другие содержатся в Регламенте Административного совета или в отдельных сводах правил (таких как процедуры направления представлений о соблюдении конвенций в соответствии со ст. 24 Устава МОТ или правил процедуры Комитета по свободе объединения). Кроме того, некоторые из этих юридических актов не носят всеобъемлющего характера и в отдельных случаях процедуры устанавливаются по аналогии (например, процедура проведения заседаний комитета Административного совета, поскольку строго юридическое положение регулирует только проведение заседаний Комитета по программе, финансовым и административным вопросам). Административный совет предпочел вариант сведения этой информации в единый документ вместо того, чтобы пытаться систематизировать установившиеся практические положения в Регламенте Административного совета. Данная работа в настоящее время

проводится Комитетом по правовым вопросам и международным трудовым нормам (Комитет LILS).

Усиление взаимодействия между группами

25. Социальные партнеры приветствовали намерения, выраженные группой правительственных делегатов, проявлять большую коллективную активность. Группа правительственных делегатов, включающая региональные группы, выразила пожелание более эффективного участия в работе Административного совета как в ходе его подготовки, так и в процессе принятия решений. В последнее время группа правительственных делегатов решила проводить заседания своей группы до начала работы комитетов, то есть в понедельник той недели, в течение которой работают комитеты Административного совета, а также собираться на свое обычное заседание на следующей неделе. Взаимосвязи между группой правительственных делегатов и группами работодателей и работников должны быть укреплены благодаря заседаниям с участием представителей как неправительственных групп, так и должностных лиц группы правительственных делегатов и региональных координаторов.
26. *Административный совет, возможно, пожелает принять к сведению эти меры совершенствования работы Административного совета и предложить Генеральному директору продолжить их практическую реализацию с учетом любых других высказываемых мнений.*

Женева, 7 февраля 2005 г.

Предлагаемое решение: п. 26.